



CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018).

Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00781-00

Actor: ADRIANA MARÍA POSSO RODRÍGUEZ

Demandado: DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ

Asunto: Pérdida de investidura - Sentencia de primera instancia.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1881 de 2018, corresponde a la Sala Veintisiete Especial de Decisión decidir, en primera instancia, la solicitud de pérdida de investidura interpuesta el 16 de marzo de 2018 por la señora Adriana María Posso Rodríguez, contra la Senadora de la República Daira de Jesús Galvis Méndez.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de pérdida de investidura¹

1.1 La señora Adriana María Posso Rodríguez solicitó la pérdida de investidura de la senadora de la República Daira de Jesús Galvis Méndez, elegida por el período 2014-2018 por el partido Cambio Radical, con fundamento en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución, en concordancia con el numeral 6 del artículo 296 de la Ley 5 de 1992.

1.2 Para la solicitante, la senadora Galvis Méndez incurrió en la causal alegada porque dejó de asistir a más de seis sesiones plenarios para el período comprendido entre el 14 de febrero y el 20 de 2017, donde se votaron proyectos de ley y de actos legislativos, y porque incumplió su

¹ Expediente. Cuaderno 1. Folios 1 a 5.



deber funcional de permanencia en las sesiones y votación de los proyectos de ley o de actos legislativos.

1.3 Para el efecto, indicó que la senadora no cumplió con el deber de asistencia a las sesiones efectuadas el 14 de febrero, 8, 13, 22 y 29 de marzo, a las del 5 y 26 de abril, así como a las del 10, 17, 23 y 24 de mayo, 7 y 14 de junio, todas en el año 2017.

1.4. Manifestó que en las actas contenidas en las Gacetas del Congreso correspondientes al período comprendido entre el 14 de febrero y el 20 de junio de 2017, no obra justificación alguna que le permitiera a la senadora Galvis Méndez separarse de sus funciones y deberes y no asistir a las respectivas sesiones.

1.5 Expresó que en algunas de las sesiones la Senadora Galvis Méndez exclusivamente acudió al llamado a lista, en otras se ausentó de las plenarias y no votó la totalidad de los proyectos de ley o de actos legislativos anunciados en el orden del día y sometidos a votación.

1.6 Con fundamento en lo anterior, adujo que la Senadora Daira de Jesús Galvis Méndez dirigió su voluntad, libre y conscientemente para no cumplir con su deber constitucional de asistir a las sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley o actos legislativos.

1.7 La solicitud de pérdida de investidura fue fundamentada en la jurisprudencia dictada por esta Corporación sobre la causal 2 del artículo 183 alegada, en especial las sentencias 1 de agosto de 2017² y del 5 de marzo de 2018³.

2. Hechos probados

2.1 La señora Daira de Jesús Galvis Méndez fue elegida Senadora de la República para el período constitucional 2014-2018, avalada por el Partido Cambio Radical⁴. Tomó posesión del cargo mediante

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, radicado: 11001-03-15-000-2014-00529-00, C.P. Danilo Rojas Betancourt.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Novena Especial de Decisión, radicado: 11001-03-15-000-2018-00318-00, C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

⁴ Sobre este particular obran los documentos allegados con la demanda, visible a folio 5, y por el Consejo Nacional Electoral a través de oficio No. CNE-SS-5323/Rad. 3693-15, obrante de folios 192 a 253 del expediente.



Resolución 3006 del 17 de julio de 2014, que obra a folios 6 a 27 del cuaderno 1, se posesionó en el mismo y ha ejercido su curul durante la totalidad del periodo como lo establece la certificación expedida el 21 de mayo por el Secretario General del Senado en el folio 229 del plenario.

2.2 El 20 de julio de 2016, la senadora fue elegida y posesionada como Primera Vicepresidenta del Senado de la República para el periodo comprendido entre el 20 de julio de 2016 y el 20 de julio de 2017, según hizo constar el Secretario General del Senado en certificado expedido el 9 de abril de 2018 que obra en el folio 239.

2.3 La Senadora Galvis Méndez hace parte de las siguientes Comisiones Accidentales designadas por la Mesa Directiva del Senado de la República:

2.3.1 Comisión Accidental de Seguimiento Permanente a la Intervención que desarrolla la Superintendencia de Servicios Públicos y a los Servicios de Energía de la Costa Caribe Colombiana, de la cual es coordinadora, como consta en la Resolución 101 del 15 de noviembre de 2016 y que obra a folio 386.

2.3.2 Comisión Accidental para la mediación entre los representantes del Gobierno Nacional, la comunidad en general y los líderes del paro cívico que se realizó en el departamento del Chocó y el municipio de Buenaventura, tal como se observa en la Resolución 266 del 24 de mayo de 2017 que obra a folio 258.

2.4 De acuerdo con las certificaciones⁵ expedidas por el Secretario General del Congreso el 21 y 22 de mayo de 2018 y las Gacetas Legislativas⁶ Nos. 115, 116, 206, 251, 252, 253, 321, 322, 359, 360, 930, 469, 470, 541, 542, 543, 544, 590, 591, 592, 593, 607, 691, 931, 932, 961, 1002, 764, 1019, 1020 y 1169 de 2017 y 046, 049, 050 de 2018, quedan probados los siguientes hechos:

⁵ Cuaderno 1, folios 227 a 238 y 328 a 341.

⁶ CD que obra a folio 325 del cuaderno 1.



2.4.1 Durante el año 2017 el Senado de la República sesionó en periodo extraordinario 6 veces: el **14 y 21 de febrero** y el **6, 7, 8 y 13 de marzo**.

2.4.2 Hubo votación de actos legislativos y/o proyectos de ley en 4 sesiones extraordinarias: el **14 y 21 de febrero** y el **8 y 13 de marzo**. No la hubo en las sesiones del 6 y 7 de marzo.

2.4.3 Durante el año 2017 el Senado de la República sesionó 27 veces en periodo ordinario: el **21, 22, 28 y 29 de marzo**, también el **4, 5, 18, 19, 25 y 26 de abril**, el **2, 3, 9, 10, 16, 17, 23, 24, 30 y 31 de mayo** y el **1, 6, 7, 13, 14, 15 y 20 de junio**.

2.4.4 En el periodo ordinario que corrió del 14 de febrero al 20 de junio de 2017, hubo votación de actos legislativos y/o proyectos de ley en 14 sesiones ordinarias: el **22 y 29 de marzo**, el **5 y 26 de abril**, el **3, 10, 17, 23 y 24 de mayo** y el **7, 13, 14, 15 y 20 de junio**.

2.5 La Senadora Galvis Méndez asistió y participó en algunas votaciones de proyectos de ley y de actos legislativos, proposiciones e impedimentos tramitados en las sesiones ordinarias del **22 y 29 de marzo**, el **5 y 26 de abril**, el **3, 10, 17, 23 y 24 de mayo** y el **7, 13, 14, y 20 de junio de 2017**, no así en la sesión del **15 de junio** del mismo año. Como consta en la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República que obra a folios 231 a 237 y 333 a 340 del expediente.

2.6 Revisadas las gacetas legislativas, se corrobora lo señalado en las certificaciones del Secretario General del Senado. De ellas se establece que el registro de asistencia, la actividad legislativa y la participación de la Senadora Daira de Jesús Galvis en las 14 sesiones ordinarias donde hubo votación de proyectos de ley y de actos legislativos fue la siguiente:

Periodo ordinario			
Sesión	Registró asistencia	Actividad de las sesiones y participación de la Senadora en orden cronológico	
22/03/17 Gaceta 322/17 – Acta 61	Si	Actividad de la sesión	¿Votó?
		Orden del día	Si
		Informe de conciliación PL 02/17 Senado	No



		Informe de conciliación PL 95/17 Senado Informe de conciliación PL 12/15 Senado Impedimento PL 84/16 Senado Impedimento PL 120/16 Senado Cierre	No Si Si Si
29/03/17 Gaceta 360/17 –Acta 63	Si	Actividad de la sesión Orden del día Impedimento PL 03/17 Senado Proposición positiva con que terminó Informe de conciliación PL Estatutaria 03/17 Senado Informe que declaró infundadas las objeciones del Ejecutivo PL 191/16 Senado Impedimento PL 171/16 Senado Proposición positiva con que termina informe de ponencia PL106/16 Senado Votación en bloque del articulado, el título y que sea ley de la República PL 106/16 Proposición positiva con que termina informe de ponencia PL117/15 Senado Votación en bloque del articulado, el título y que sea ley de la República PL 117/15 Senado Proposición positiva con que termina informe de ponencia PL06/16 Senado Impedimento presentado en PL06/16 Senado Cierre	¿Votó? Si Si Si No No No Ordinaria Ordinaria Ordinaria No
05/04/17 Gaceta 470/17 – Acta 65	Si	Actividad de la sesión Orden del día Proposición aditiva No. 104 PL Estatutaria 03/17 Senado: Omisión de articulado, bloque del articulado con modificaciones, título y que sea ley de la República Impedimento presentado en PL 171/16 Senado Proposición positiva con que termina PL 171/16 Senado PL Estatutaria 171/16 Senado: Omisión lectura de articulado, bloque del articulado, título y que sea ley de la República Impedimento presentado en PL 120/16 Impedimento presentado en PL 120/16 Impedimento presentado en PL 120/16 Proposición positiva con que termina PL 120/16 Senado Impedimento presentado en PL 134/16 Senado	¿Votó? Si Ordinaria No No Si Si Si Si Ordinaria Si



		<p>Impedimento presentado en PL 134/16 Senado</p> <p>Proposición positiva con que termina PL 134/16 Senado</p> <p>PL 134/16 Senado: Omisión de lectura articulado, bloque del articulado, título y que surta trámite en la Cámara de Representantes</p> <p>Impedimento presentado en PL 006/16 Senado</p> <p>Proposición positiva con que termina PL 006/16 Senado</p> <p>PL 006 /16 Senado: Omisión de lectura articulado, bloque del articulado, título y que surta trámite en la Cámara de Representantes</p> <p>Proposición positiva con que termina PL 84/16 Senado</p> <p>PL 84/16 Senado: aprobación del articulado como está en la ponencia salvo los artículos 1,4,5,14,15,17 y 22</p> <p>Cierre</p>	<p>Si</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>Si</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Si</p> <p>Ordinaria</p>
<p>26/04/17 Gaceta 544/17 – Acta 69</p>	Si	<p>Actividad de la sesión</p> <p>Orden del día</p> <p>Informe conciliación PL Estatutaria 003/17 Senado</p> <p>Impedimento presentado en PAL 003/17 Senado</p> <p>Proposición positiva con que termina informe de ponencia PAL 03/17 Senado</p> <p>Proposición presentada para crear subcomisión que estudie el PAL 003/17 Senado</p> <p>PAL 003/17 Senado: Omisión de lectura articulado, bloque del articulado con modificaciones propuestas, título y que sea norma constitucional</p> <p>Se votaron 38 Impedimento presentados en PAL 13/17 Senado</p> <p>Proposición positiva con que termina Informe de conciliación del PAL 12/17 Senado</p> <p>PAL 13/17 Senado: Omisión de lectura articulado, bloque del articulado con modificaciones propuestas, título con modificación propuesta y que surta trámite en Cámara de Representantes</p> <p>Cierre</p>	<p>¿Votó?</p> <p>Si</p> <p>Si</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>No, ninguno</p> <p>No</p> <p>No</p>
<p>03/05/17 Gaceta 591/17 – Acta 71</p>	Si	<p>Actividad de la sesión</p> <p>Orden del día</p>	<p>¿Votó?</p> <p>Si</p>



		<p>En esta sesión se realizaron las votaciones para elección de magistrados de la Corte Constitucional y se presentaron proposiciones a efectos del ejercicio de control político que corresponde al Congreso. En forma posterior se desarrollaron las siguientes actividades legislativas:</p> <p>Informe de conciliación del PL 104/16 Senado Impedimento presentado dentro del trámite del PL 84/16 Senado Cierre</p>	<p>No</p> <p>No</p>
<p>10/05/17 Gaceta 593/17 – Acta 73</p>	<p>Si</p>	<p>Actividad de la sesión</p> <p>Orden del día con modificaciones Se votaron 3 Impedimentos presentados en PL 163/16 Senado Proposición positiva con que termina Informe de conciliación del PL 163/17 Senado PL 163/17 Senado: articulado del proyecto con modificaciones propuestas, el título y que haga tránsito a la Cámara de Representantes Informe de conciliación del PAL 03/17 Senado Se votaron 3 Impedimentos presentados en PL 84/16 Senado Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 139/16 Senado Cierre</p>	<p>¿Votó?</p> <p>Si</p> <p>Si, votó 3</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>No</p>
<p>17/05/17 Gaceta 691/17 – Acta 75</p>	<p>Si</p>	<p>Actividad de la sesión</p> <p>Orden del día Informe que declara infundadas objeciones del Ejecutivo al PL 16/15 Senado PAL 14/17 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, cloque del articulado, el título y que haga tránsito a la Cámara de Representantes Proposición positiva que termina informe de ponencia del PL 139/16 Senado PL 139/16 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado, el título y que haga tránsito a la Cámara de Representantes PL 84/16 Senado: aprobación del articulado con modificaciones propuestas, título y que haga tránsito a la otra Cámara</p>	<p>¿Votó?</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>Ordinaria</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>Ordinaria</p>



		<p>Proposición positiva que termina informe de ponencia del PL 120/16 Senado PL 120/16: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado con modificaciones, el título y que sea ley de la República</p> <p>Proposición positiva que termina informe de ponencia del PL 02/16 Senado PL 02/16 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado, el título y que haga tránsito a la Cámara de Representante</p> <p>Proposición positiva con que termina informe de ponencia del PL 48/16 Senado PL 48/16 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado, el título y que haga tránsito a la Cámara de Representante</p> <p>Impedimento presentado en PL 25/16 Senado</p> <p>Proposición positiva con que termina informe de ponencia del PL 25/16 Senado PL 25/16 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado con modificación del 6, excepto el 10, el título y que haga tránsito a la Cámara de Representante</p> <p>PL 25/16 Senado: artículo 10 con modificaciones propuestas, el título y que haga tránsito a la Cámara de Representante</p> <p>PL 25/16 Senado: bloque del articulado con modificación del artículo 10 propuesta, el título y que haga tránsito a la Cámara de Representante</p> <p>Proposición positiva con que termina informe de ponencia del PL 122/16 Senado PL 122/16 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado y el título</p> <p>PL 97/16 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado con modificaciones, el título y que haga tránsito a la otra Cámara</p>	<p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>No</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Si</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p>
<p>23/05/17 Gaceta 931/17 – Acta 76</p>	<p>Si</p>	<p>Actividad de la sesión</p> <p>Orden del día</p> <p>Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL Estatutaria 53/16 Senado</p> <p>PL Estatutaria 53: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado con la modificación presentada,</p>	<p>¿Votó?</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>No</p>



		<p>título y que surta trámite en la Cámara de Representantes</p> <p>Impedimento presentado en PL 145/16 Senado</p> <p>Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 145/16 Senado</p> <p>PL 145/16 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado como esta en la ponencia, título y que sea ley de la República</p> <p>Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 138/16 Senado</p> <p>PL 138/16 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado con modificaciones, el título y que sea ley de la República</p> <p>Impedimento presentado en trámite de PL 66/15 Senado</p> <p>Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 66/15 Senado</p> <p>PL 66/15: Omisión de lectura articulado del proyecto, las proposiciones modificatorias propuestas, el título y que surta trámite en la Cámara de Representantes</p> <p>Cierre</p> <p>Otras participaciones de la Senadora en la sesión:</p> <p>Hay constancia de que la Senadora estaba ausente porque llamó al Presidente del Senado para señalar que estaba de acuerdo con la proposición de aplazar la discusión de PL162/16 (página 19). En consecuencia, la Presidencia designó una subcomisión para el estudio del PL 162/16 y que rinda informe, entre sus integrantes se designó a la Senadora Galvis Méndez (página 20). En el orden del día se observa que la Senadora Galvis Méndez es ponente del</p> <p>La Senadora interpeló en el debate del PL 58/16 Senado y solicitó crear una subcomisión para estudiarlo y para rendir informe, con el fin de solventar los cuestionamientos que han surgido sobre el mismo. Se crea la subcomisión por la Presidencia previo aval de otros senadores intervinientes (página 35).</p> <p>La Senadora fungió como Presidenta un lapso de esta sesión debate PL 66/15 Senado (páginas 37, 38 y 39)</p>	<p>No</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Si</p> <p>Si</p> <p>Si</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p>
--	--	--	---



		Actividad de la sesión	¿Votó?
<p>24/05/17 Gaceta 932/17 – Acta 77</p>	<p>Si</p>	<p>Actividad de la sesión</p> <p>Orden del día</p> <p>Informe de conciliación presentado al PL 196/16 Senado y 141/15 Cámara</p> <p>Informe de conciliación PL 171/16 Senado y 193/16 Cámara</p> <p>Informe de conciliación PL 122/16 Senado y 211/16 Cámara</p> <p>Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL Estatutaria 112/16 Senado</p> <p>PL Estatutaria 112/16 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado, título y que haga tránsito a la Cámara de Representantes</p> <p>PL 66/15 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado con las modificaciones propuestas, título y que surta trámite a la Cámara de Representantes</p> <p>Se votaron 14 impedimentos presentados dentro del trámite del PL 170/ 16 Senado</p> <p>Proposición positiva con que termina informe de ponencia del PL 170/16 Senado</p> <p>PL 170/16 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado, título y que sea ley de la República</p> <p>Modificación del orden del día</p> <p>Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL Estatutaria 118/16 Senado</p> <p>PL Estatutaria 118/16 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado, título y que surta trámite a la Cámara de Representantes</p> <p>Cierre</p>	<p>¿Votó?</p> <p>Si</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Si</p> <p>Si</p> <p>Si</p> <p>Si, votó 8 primeros</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p>
<p>07/06/17 Gaceta 1020/17 – Acta 82</p>	<p>Si</p>	<p>Actividad de la sesión</p> <p>Orden del día</p> <p>Aprobación de acta 62 y 63 de 2017</p> <p>Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PAL 04/17 Senado</p> <p>Proposición modificatoria Artículo 1 del PAL 04/17 Senado</p> <p>PAL 04/17 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado, título y que sea norma</p>	<p>¿Votó?</p> <p>Si</p> <p>Ordinaria</p> <p>Si</p> <p>No</p> <p>No</p>



		<p>constitucional</p> <p>Informe de conciliación del PL 138/16 Senado y 174/15 Cámara</p> <p>Informe de conciliación del PL 170/16 Senado</p> <p>Impedimento presentado en el trámite del PL 223/17 Senado</p> <p>Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 223/17 Senado</p> <p>La suficiente ilustración a la discusión del PL 223/17 Senado</p> <p>Que las proposiciones modificatorias presentadas al articulado del PL 223/17 Senado queden como constancia y se cierre la discusión</p> <p>PL 223/16 Senado: Omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado</p> <p>PL 223/17 Senado: Título y que sea ley de la República</p> <p>Cierre</p>	<p>No</p> <p>Ordinaria</p> <p>Si</p> <p>Si</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>No</p>
<p>13/06/17</p> <p>Gaceta 1169/17 – Acta 83</p>	<p>Si</p>	<p>Actividad de la sesión</p> <p>Orden del día</p> <p>PL 63/15 Senado: Artículos 9 y 10 con modificaciones propuestas, bloque del articulado, título y que haga tránsito a la Cámara de representantes</p> <p>Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 032/16 Senado</p> <p>PL 032/16 Senado: Articulado del proyecto, título y que surta trámite en la Cámara de Representantes</p> <p>PL 112/15 Senado: Proposición positiva con que termina el informe de ponencia</p> <p>PL 112/15 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado con modificaciones, título y que haga tránsito a la Cámara de Representantes</p> <p>PL 035/16 Senado: Proposición positiva con que termina el informe de ponencia</p> <p>PL 035/16 Senado: Aprobación del articulado con modificación propuesta al texto, título y que surta trámite en Cámara</p> <p>9 impedimentos presentados en trámite de PL 027/16 Senado</p> <p>1 impedimento presentado en trámite de PL 005/16 Senado</p> <p>Proposición positiva con que termina informe de ponencia del PL 005/16 Senado</p> <p>PL 005/16 Senado: Proposiciones aditiva y modificativa presentadas, omisión de lectura del articulado, bloque del articulado con las modificaciones propuestas, título y que surta trámite en Cámara</p>	<p>¿Votó?</p> <p>Si</p> <p>No</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p> <p>Si, votó 9</p> <p>Si</p> <p>Ordinaria</p> <p>Ordinaria</p>



		Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 28/16 Senado PL 28/16 Senado: Articulado con modificaciones propuestas, título y que haga tránsito a la otra Cámara Cierre	Ordinaria Ordinaria
14/06/17 Gaceta 049/18 – Acta 84	Si	Actividad de la sesión Orden del día Acta Nos. 62 y 63 de 2017 Informe de objeciones presentadas por el Ejecutivo al PL 54/15 Senado Informe de objeciones presentadas por el Ejecutivo al PL 44/15 Senado Informe de conciliación del PL 162/16 Senado y 117/15 Cámara Informe de conciliación del PL 165/16 Senado y 017/15 Cámara Informe de conciliación del PL 199/16 Senado y 235/16 Cámara Informe de conciliación del PL 99/15 Senado y 271/16 Cámara PL 178/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que surta trámite a la Cámara Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 190/16 Senado PL 190/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado con modificación propuesta del artículo 10, título y que surta trámite a la Cámara Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 191/16 Senado PL 191/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que surta trámite a la Cámara Proposición modificativa del artículo 27 de la ponencia del PL189/16 Senado PL189/16 Senado: Artículo 44 con la modificación conciliada PL189/16 Senado: Proposición aditiva de un artículo nuevo presentado PL189/16 Senado: Reapertura del artículo 77 PL189/16 Senado: Reapertura de los artículos 17, 42 y 46 PL189/16 Senado: Proposiciones modificativas de los artículos 40, párrafo y 12, literal k. PL189/16 Senado: Bloque del articulado con modificaciones, título y que sea ley de la República Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 206/16 Senado	¿Votó? Ordinaria Ordinaria Si No Ordinaria Ordinaria Ordinaria Ordinaria Ordinaria Ordinaria Ordinaria Ordinaria Si Ordinaria Si Si Ordinaria Ordinaria



	Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 126/16 Senado	Ordinaria
	PL126/16: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado con las modificaciones artículos 2 y 9, título y que sea ley de la República	Ordinaria
	Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 174/16 Senado	Ordinaria
	PL174/16: Bloque del articulado con las modificaciones, título y que sea ley de la República	Ordinaria
	Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 195/16 Senado	Ordinaria
	PL126/16: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado con las modificaciones, título y que sea ley de la República	Ordinaria
	Proposición positiva con que termina informe de ponencia del PL 204/16 Senado	Ordinaria
	PL204/16: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea ley de la República	Ordinaria
	Proposición positiva con que termina informe de ponencia del PL 187/16 Senado	Ordinaria
	PL 187/16: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea ley de la República	Ordinaria
	Proposición positiva con que termina informe de ponencia del PL 192/16 Senado	Ordinaria
	PL 192/16: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea ley de la República	Ordinaria
	Proposición positiva con que termina informe de ponencia del PL 193/16 Senado	Ordinaria
	PL 193/16: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea ley de la República	Ordinaria
	Proposición positiva con que termina informe de ponencia del PL 125/16 Senado	Ordinaria
	PL 125/16: Articulado completo excepto el 2,5,6,10,14,15,16,17 y 18	Ordinaria
	PL 125/16: Artículo modificados 2, 5, 6, 10, 14	Ordinarias
	PL 125/16: Proposición modificatoria artículo 14	No
	PL 125/16: Artículos modificados 15, 16, 17 y 18	Ordinarias
	PL 125/16: Proposición artículo nuevo	Ordinaria
	PL 125/16: Bloque del articulado, título y que sea ley de la República	Ordinaria
	PL 126/16 Senado: Bloque del articulado con las proposiciones presentadas	Ordinaria
	PL 206/16 Senado: Título y que sea ley de la República	Ordinaria



		Proposición positiva con que termina el informe de ponencia PL 208/16 Senado	Ordinaria
		PL 208/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea ley de la República	Ordinaria
		Proposición positiva con que termina el informe de ponencia PL 233/17 Senado	Ordinaria
		PL 233/17 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea ley de la República	Ordinaria
		Proposición positiva con que termina el informe de ponencia PL 177/16 Senado	No
		Proposiciones modificatorias a los artículos 1 y 2 del PL 177/16	No
		PL 208/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea ley de la República	Ordinaria
		Proposición positiva con que termina el informe de ponencia PL 109/16 Senado	Ordinaria
		PL 109/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea ley de la República	Ordinaria
		Impedimento presentado en el trámite del PL 85/16 Senado	No
		Proposición positiva con que termina el informe de ponencia PL 85/16 Senado	No
		PL 85/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que surta trámite en Cámara de Representantes	No
		Proposición positiva con que termina el informe de ponencia PL 58/16 Senado	Ordinaria
		PL 58/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que surta trámite en Cámara de Representantes	Ordinaria
		Proposición positiva con que termina el informe de ponencia PL 140/16 Senado	No
		PL 140/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que surta trámite en Cámara de Representantes	Ordinaria
		Impedimento presentado dentro del trámite del PL 170/16 Senado	No
		PL 170/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que surta trámite en Cámara de Representantes	Ordinaria
		Proposición positiva con que termina el informe de ponencia PL 176/16 Senado	Ordinaria
		PL 176/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que surta trámite en Cámara de Representantes	Ordinaria



	Proposición positiva con que termina el informe de ponencia PL 225/17	Ordinaria
	PL 225/17 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que surta trámite en Cámara de Representantes	Ordinaria
	Proposición positiva con que termina el informe de ponencia PL 129/16	Ordinaria
	PL 129/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que surta trámite en Cámara de Representantes	Ordinaria
	Proposición positiva con que termina el informe de ponencia PL 123/16	Ordinaria
	Proposición positiva con que termina el informe de ponencia PL 135/16	Ordinaria
	PL 13516 Senado: Omisión de lectura del articulado, el articulado en bloque con la proposición modificativa del artículo 2, título y que surta trámite en Cámara de Representantes	No
	2 impedimentos presentados en el trámite del PL 59/16 Senado	No, ninguno
	Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 59/16 Senado	Ordinaria
	PL 59/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, el articulado en bloque, título y que surta trámite en Cámara de Representantes	Ordinaria
	Reapertura del PL 123/16	No
	Proposición aditiva del artículo 4 del PL 123/16 Senado	No
	PL 123/16 Senado: Articulado en bloque, título y que surta trámite en Cámara de Representantes	Ordinaria
	Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 89/16 Senado	Ordinaria
	PL 89/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, el articulado en bloque, título y que surta trámite en Cámara de Representantes	Ordinaria
	Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 90/16 Senado	Ordinaria
	PL 90/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, el articulado en bloque con la proposición aditiva del artículo 3, título y que surta trámite en Cámara de Representantes	Ordinaria
	Impedimento presentado en el trámite del PL 169/16	No
	Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 169/16 Senado	Ordinaria
	PL 169/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, el articulado en bloque, título y	Ordinaria



		8:30 am. La excusa está soportada con la correspondiente citación y con el escrito de presentación de la misma, radicado el 14 de junio de 2017 ante la Secretaria General del Senado y dirigido al Presidente del Senado, señor Mauricio Lizcano Arango (páginas 2 y 3)	asistió con excusa
20/06/17 Gaceta 050/18 -Acta 86	Si	Actividad de la sesión Orden del día Impedimento presentado en el trámite del PAL 05/17 Informe de conciliación del PL 125/16 Senado y 017/15 Cámara Informe de conciliación del PL 195/16 Senado y 051/15 Cámara Informe de conciliación del PL 102/15 Senado y 212/16 Cámara Informe de conciliación del PL 120/16 Senado y 097/15 Informe de conciliación del PL 166/16 Senado y 104/15 Informe de conciliación del PL 117/15 Senado y 252/17 15 Impedimentos presentados dentro del trámite del PL 170/16 Senado Suficiente ilustración del PAL 05/17 Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PAL 05/17 Fe de erratas presentada por algunos senadores al PL 49/15 Senado 32 impedimentos presentados dentro del trámite del PL 170/16 Senado Informe de conciliación presentado del PL 170/16 Senado Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 254/17 Senado PL 254/17 Senado: Omisión de lectura del articulado, el articulado en bloque, título y que surta trámite en Cámara de Representantes Proposición positiva con que termina el informe de ponencia del PL 242/17 Senado PL 242/17 Senado: Omisión de lectura del articulado, el articulado en bloque, título y que surta trámite en Cámara de Representantes Proposición positiva con que termina el	¿Votó? Si No Ordinaria Ordinaria Ordinaria Ordinaria Ordinaria Ordinaria Ordinaria Si votó 10 No votó 5 No Si Ordinaria Si voto 22 No votó 10 Si Ordinaria Ordinaria Ordinaria Ordinaria Ordinaria



		informe de ponencia del PL 182/16 Senado PL 182/16 Senado: Omisión de lectura del articulado, el articulado en bloque, título y que surta trámite en Cámara de Representantes Cierre	Ordinaria
--	--	---	-----------

2.7 La Senadora no asistió a la sesión plenaria ordinaria del **15 de junio de 2017** con excusa justificada, porque para tal fecha fue citada a una diligencia judicial por parte Fiscalía 4 Seccional de Cartagena. Así consta en el Acta 85 contenida en la Gaceta Legislativa 046 de 2018 y en los siguientes soportes documentales allegados por el Secretario General con la certificación del 22 de mayo de 2017: Copia de la citación de la fiscalía y de la excusa radicadas el 14 de junio por la senadora ante la Secretaría General del Senado de la República, a folios 350 y 351.

2.8 De las pruebas documentales allegadas por el apoderado de la senadora⁷, así como de las que acompañaron la certificaciones expedidas el 21 y 22 de mayo de 2018 por el Secretario General del Senado de la República⁸, queda probado que la senadora Daira de Jesús Galvis Méndez radicó, ante la Secretaría General del Senado, excusas para retirarse de la sesiones plenarias ordinarias que se realizaron el 22 y 29 de marzo, el 5 y el 26 de abril, el 10, 23 y 24 de mayo, el 13 y 20 de junio de 2017, así:

Sesión Ordinaria	Radicado Excusa	Excusa presentada	Obra en el expediente
22-03-17	22-03-17	Permiso para ausentarse de la plenaria para atender en la Primera Vicepresidencia a la delegación de pescadores y tratar temas relacionados con el PL 162 de 2016, que establece medidas contra la pesca ilegal	Copia auténtica del permiso radicado que obra a folio 246 del expediente
29-03-17	29-03-17	Permiso para ausentarse de la sesión para tratar, con la Asociación Colombiana de Ingenieros Eléctricos Capítulo Bolívar – ACIEMBOL-, temas de la comisión accidental de la que hace parte y es coordinadora conforme a la Resolución 101 de 2016, para el seguimiento permanente a la intervención que desarrolla la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a los Servicios de	Copias auténticas de: Permiso radicado Resolución 101/16 expedida por la Mesa Directiva del Senado Folios 371 y 372 del cuaderno 1

⁷ Folios 158 a 196 del cuaderno No. 1

⁸ Folios 240 a 260



		Energía de la Costa Caribe	
05-04-17	05-04-17	Excusa explicando que debió ausentarse de la sesión plenaria por razones médicas, para lo cual anexó orden médica de la misma fecha, expedida por la Sección de Bienestar y Urgencias Médicas del Congreso de la República	Copias auténticas de: Excusa radicada Orden médica del 05-04-17 Folios 172, 373 y 374 del cuaderno 1
26-04-17	26-04-17	Permiso para ausentarse de la sesión plenaria en razón a que fue citada por su partido Cambio Radical para tratar temas legislativos	Copia auténtica del permiso radicado, que obra a folio 375 del cuaderno 1 Certificación expedida por el Partido Cambio Radical a folio 174
10-05-17	10-05-17	Permiso para ausentarse de la sesión plenaria para cumplir compromisos de la Oficina de la primera Vicepresidencia con el Caucus Conservatorio Colombiano y adelantar la agenda programada	Copia auténtica de: Permiso radicado Folio 377 del cuaderno 1
17-05-17	17-05-17	Excusa médica para ausentarse de la sesión plenaria, Adjuntó certificación médica.	Copia de la excusa radicada y de la valoración médica donde se le indicó guardar reposo por 6 horas. Diagnóstico: Cefalea –migraña- Folios 179 y 180
23-05-17	23-05-17	Permiso para ausentarse de la sesión plenaria para escuchar a la delegación del Chocó para exponer los problemas del paro cívico de la región como Primera Vicepresidenta del Senado	Copia auténtica de: Permiso radicado Resolución 206/17 expedida por la Mesa Directiva del Senado que creó la Comisión Accidental para mediar entre los representantes del Gobierno Nacional, la comunidad en general y los líderes del paro cívico que se realiza en el Departamento del Chocó y en el Municipio de Buenaventura Folios 379 a 381 del cuaderno 1
24-05-17	24-05-17	Permiso para ausentarse de la sesión plenaria por viaje a Cartagena para cumplir compromisos de la Primera Vicepresidencia con el mencionado distrito, para lo cual adjuntó copia de la correspondiente carta de invitación suscrita por el Director de la UMATA Distrital de Cartagena	Copia auténtica de: Permiso radicado Carta del 19 de mayo de 2017 donde el Director de la UMATA de Cartagena la invita a socializar el programa Alimentario Nacional contra el Desperdicio de



			Alimentos PANDA Folios 382 y 383 del cuaderno 1
13-06-17	13-06-17	Permiso para ausentarse por unas horas de la sesión plenaria en razón al acto protocolario de condecoración de la Directora de Parques Nacionales Naturales de Colombia	Copia auténtica de: Permiso radicado Folio 385 del cuaderno 1
14-06-17	14-06-17	Excusa presentada por ausentarse de la sesión plenaria debido a motivos de salud, con la cual allegó la incapacidad médica que se le dio por el médico Juan Carlos Martínez Camacho	Copia de la excusa presentada y de la incapacidad médica dada a la senadora por 24 horas. Diagnóstico: enfermedad ácido péptica. Folios 195, 196, 264, 265
20-06-17	20-06-17	Excusa presentada por ausentarse de la sesión plenaria debido a motivos de salud, con la cual allegó la incapacidad médica que se le dio por el médico Juan Carlos Martínez Camacho	Copia de la excusa presentada y de la incapacidad médica dada a la senadora por 24 horas, diagnóstico de colitis. Folios 348 y 349.

2.9 Quedó probado que las excusas presentadas por la senadora Daira de Jesús Galvis Méndez para retirarse de las sesiones plenarias ordinarias del 22 y 29 de marzo, 5 y 26 de abril, 10, 17, 23, 24 de mayo y del 7 y 14 de junio de 2017, se consideraron excusas aceptables conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, pues así lo certificó el Secretario General del Senado de la República el 21 y 22 de mayo de 2018 como se observa en las certificaciones que obran a folios 228, 229, 329 y 330 y 388, 389 y 390.

2.10 Las actividades oficiales cumplidas por la senadora en calidad de Primera Vicepresidenta del Senado fuera del recinto de las plenarias, se encuentran probadas, pues cuentan con las respectivas constancias de realización y participación de la senadora Daira Galvis Méndez, las cuales fueron allegadas por el apoderado de la misma y también por el Secretario General del Senado, como soportes de las certificaciones expedidas el 21 y 22 de mayo de 2018, así:

Quien expide la constancia	Fecha de expedición	Constancia y sesión plenaria ordinaria relacionada
Secretario Privado del Senado	22-03-17	Constancia de que el 22 de marzo en horas de la tarde, por convocatoria efectuada por la Primera Vicepresidenta, líderes pescadores se reunieron con la senadora para tratar temas del PL 162/16 por el cual se establecen medidas contra la pesca ilegal. Se observa a folios 168 y 247 del cuaderno 1 del expediente.



Coordinador de Control Social de ACIEMBOL	03-04-18	Certifica que el 29 de marzo concurrió en horas de la tarde a una sesión con la Primera Vicepresidenta del senado en su calidad de coordinadora de la Comisión Accidental, para brindar información sobre el Plan Caribe 5 y entregar documentación a efectos de demostrar que Electricaribe es una empresa inviable. Señaló que Asociación Colombiana de Ingenieros Eléctricos es cuerpo técnico consultivo del Gobierno Nacional conforme a la Ley 51 de 1986. Obra a folios 170 y 249 del plenario.
Jefe de Protocolo del Senado	11-04-18	Constancia de que el 26 de abril de 2017 , la senadora Galvis Méndez, en su calidad de Primera Vicepresidenta del Senado de la época, se reunió en el despacho de la Primera Vicepresidencia para un almuerzo de bancada de mujeres senadoras. Obra a folios 175 y 252 del cuaderno 1.
Director Global de Políticas de ICCF	Sin fecha	Constancia de que la senadora en calidad de copresidente fundadora del Caucus de los Océanos del Congreso de la República, el 10 de mayo de 2017 acompañó las reuniones con diferentes líderes ambientales entre las 5 y 8 pm. Obra a folios 177, 261 y 378 del cuaderno 1.
	Sin fecha	Constancia de senadora en calidad de copresidente fundadora del Caucus de los Océanos del Congreso de la República, asistió del 7 al 9 de junio de 2017 a la Misión de campo Caucus de los Océanos, Parque Nacional Natural Tayrona, y que fue anfitriona de la mencionada misión desde la tarde del 7 hasta la tarde del 10 de junio de 2017. Obra a folio 187 y 262.
Secretario General del Senado	20 -04-18	Certifica que la Primera Vicepresidenta del Senado en el periodo 2016-2017, Copresidenta de la Fundación Caucus de los Océanos del Congreso de la República, permaneció en uso de funciones durante los días 7, 8 y 9 de junio , en la Misión Parlamentaria Parque Nacional Tayrona. Obra a folio 186 y 261
Jefe de Protocolo del Senado	05-04-18	Constancia de que el 13 de junio de 2017 la senadora Galvis Méndez, en su calidad de Primera Vicepresidenta del senado, condecoró a la Directora de Parques nacionales Naturales en el Salón Constitución del Capitolio Nacional., en su calidad de Primera Vicepresidenta del Senado de la época, se reunió en el despacho de la Primera Vicepresidencia para un almuerzo de bancada de mujeres senadoras. Obra a folio 385 y 190.

3. Actuaciones procesales relevantes

3.1 Admisión de la solicitud

3.1.1 Mediante auto del 22 de marzo de 2018⁹ la consejera ponente admitió la solicitud de pérdida de investidura, previa verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 5 de la Ley 1881 de 2018. En consecuencia se ordenaron las notificaciones y traslados de ley.

⁹ Folio 32 del cuaderno No. 1.



3.1.2 El 10 de abril de 2018¹⁰ la senadora Daira de Jesús Galvis Méndez, actuando en nombre propio, interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la solicitud de pérdida de investidura, el cual fue decidido negativamente mediante auto del 20 de abril de 2018¹¹.

3.1.3 El 30 de abril de 2018, encontrándose dentro del término de cinco días establecido en el artículo 10 de la Ley 1881 de 2018, el representante judicial de la senadora presentó el escrito de oposición a la pérdida de investidura.

3.2 El escrito de oposición¹²

3.2.1 El 30 de abril de 2018 el apoderado de la congresista presentó libelo de defensa en el que se opuso a la pérdida de investidura, en el que consideró que, al tenor de las normas y de la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha desarrollado la causal del numeral 2 del artículo 183 constitucional, el comportamiento endilgado a la senadora no es típico ni culpable. En consecuencia solicitó desestimar la pretensión de la actora.

3.2.2 Indicó que en la sentencia dictada por la Sala Novena Especial de decisión el 5 de marzo de 2018, el Consejo de Estado precisó que aquellas sesiones plenarias, en las que el congresista participó en la votación de algunos proyectos de ley o actos legislativos y no en la totalidad de los mismos, indican su presencia y participación en las mismas; consecuentemente, no pueden ser contabilizadas como inasistencias porque, en esencia, no quebrantan el deber funcional del congresista.

3.2.3 En aplicación y dando alcance a dicha jurisprudencia, señaló que la senadora hizo presencia y asistió efectivamente a todas las sesiones en las que la parte solicitante indicó su inasistencia, y que el hecho de no haber permanecido en toda la extensión de algunas de las sesiones plenarias pero haber votado algunos de los proyectos así lo determina.

¹⁰ Folios 39 a 41 del cuaderno No. 1.

¹¹ Folios 100 a 103 del cuaderno No.1.

¹² Expediente. Cuaderno 1. Folios 112 a 128.



3.2.4 Adujo que en los eventos en que el congresista manifiesta a la Mesa Directiva eventos de fuerza mayor, caso fortuito o cualquier otra situación especial que justifique su ausencia, la inasistencia tampoco se tipifica en la causal y el comportamiento no es culpable.

3.2.5 Respecto a cada una de las sesiones en la que la solicitante de la pérdida de investidura señaló su inasistencia, el apoderado se pronunció acerca de la asistencia, participación y excusas presentadas por la senadora en los siguientes términos:

3.2.5.1 Sesión extraordinaria del 14 de febrero de 2017. La senadora votó el orden del día, una proposición presentada y la consideración y aprobación del acta 1 del periodo legislativo para la paz del 28 de diciembre de 2016. Además participó en la sesión presentando la proposición 93 para crear una comisión accidental de seguimiento a la situación de Venezuela. Indicó que la senadora se retiró del recinto, excusándose para participar en su calidad de Primera Vicepresidenta del Senado en la reunión con el Presidente de la Asamblea Nacional de la República de Venezuela y algunos concejales de ese país (Anexo 1 folio 132).

3.2.5.2 Sesión extraordinaria del 8 de marzo de 2017. La senadora registró su asistencia. Se ausentó y presentó excusa médica para retirarse de la sesión debido a que sufrió conjuntivitis bacteriana severa (Anexo 1 folios 133).

3.2.5.3 Sesión extraordinaria del 13 de marzo de 2017. La senadora registró su asistencia y presentó incapacidad médica para retirarse de la sesión debido a que se le diagnosticó gastritis. Durante su presencia votó en las dos ocasiones que fue puesto a votación la proposición positiva con que termina la ponencia del proyecto de acto legislativo 02 de 2016 Senado, acumulado con el proyecto de ley 003 de 2016 Cámara. De este mismo proyecto de acto legislativo votó la suficiente ilustración (Anexo 1 folios 134 y 135).

3.2.5.4 Sesión ordinaria del 22 de marzo de 2017. La senadora registró su asistencia y votó dos impedimentos y el informe de conciliación del proyecto de ley 12 de 2015 Senado, 120 de 2016



Cámara. Presentó excusa para retirarse del recinto y asistir a una reunión, en su calidad de Primera Vicepresidenta del Senado, con una delegación de pescadores para tratar temas del Proyecto de Ley 162 de 2016 que establecía medidas contra la pesca ilegal (Anexo 1 folio 136 y 137).

3.2.5.5 Sesión ordinaria del 29 de marzo de 2017. La senadora registró su asistencia y votó el orden del día, votó en las dos ocasiones en que fue sometido a votación un impedimento presentado en el trámite del proyecto de ley 120 de 2016, y votó la proposición positiva que termina el informe de ponencia del proyecto de ley estatutaria 03 de 2017 Senado, 006 de 2017 Cámara.

Señaló que la senadora se presentó excusa para ausentarse de la sesión en razón a que atendió a la delegatura de ACIEM para tratar temas relacionados con el objeto de la Comisión Accidental de la cual es coordinadora (Anexo 1 folio 137).

3.2.5.6 Sesión ordinaria del 5 de abril de 2017. La senadora registró su asistencia y votó el orden del día, cinco impedimentos presentados en el trámite de los proyectos de ley 120 de 2016 Senado, 134 de 2016 Senado y 06 de 2016 Senado.

Así mismo votó, del proyecto de ley 171 de 2016 Senado, la proposición positiva con que termina el informe de ponencia y la omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea Ley de la República, y del proyecto de ley 84 de 2016 Senado, la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

Indicó que la senadora se excusó para ausentarse de la plenaria en razón a la valoración médica ordenada por el médico de la Sección de Bienestar y Urgencias del Senado (Anexo 1 folios 138 y 139).

3.2.5.7 Sesión ordinaria del 26 de abril de 2017. La senadora registró su asistencia. Votó el orden del día y el informe de conciliación del proyecto de ley estatutaria 03 de 2017 Senado. Se retiró de la plenaria porque asistió al almuerzo de mujeres senadoras donde se trató el tema de la licencia de maternidad de las congresistas y porque la



convocó su partido para tratar temas legislativos que se estaban votando (Anexo 1 folios 140 y 141).

3.2.5.8. Sesión ordinaria del 10 de mayo de 2017. La senadora registró su asistencia. Votó el orden del día y dos impedimentos presentados dentro del trámite de los proyectos de ley 163 de 2016 Senado. Señaló que la senadora se retiró del recinto presentando excusa para ausentarse, en tanto asistió a la capacitación de temas ambientales relacionados con el objeto de la Comisión Quinta a la que pertenece (Anexo 1 folio 142).

3.2.5.9 Sesión ordinaria del 17 de mayo de 2017. La senadora registró su asistencia. Votó el orden del día y el bloque del articulado con la modificación del artículo 10, el título y el tránsito a la Cámara de representantes del proyecto de ley 025 de 2016. Se ausentó dejando constancia de sus quebrantos de salud y de la valoración médica que le indicó mantener reposo (Anexo 1 folio 143).

3.2.5.10. Sesión ordinaria del 23 de mayo de 2017. La senadora registró su asistencia. Votó un impedimento presentado en el trámite del proyecto de ley 66 de 2015 Senado, así como la proposición positiva con que termina el informe del proyecto de ley 138 de 2016 Senado y la omisión de la lectura de su articulado, bloque del articulado con las modificaciones propuestas, el título y que sea Ley de la República.

Explicó que la senadora se ausentó con excusa de la plenaria, pues en su calidad de Primera Vicepresidenta del Senado tuvo que atender la delegación del Chocó para tratar temas del paro cívico en dicho departamento, objeto de la Comisión Accidental creada para mediar entre el Gobierno Nacional y la comunidad del Chocó.

Así mismo, indicó que en la Gaceta Legislativa 931 de 2017 en las páginas 19 y 20 hay constancia de que la senadora llamó al Presidente del Senado porque, pese a estar ausente, estaba atenta a lo que sucedía en la misma (Anexo 1 folios 144 y 145).



3.2.5.11 Sesión ordinaria del 24 de mayo de 2017. La senadora registró su asistencia y votó el orden del día, ocho impedimentos presentados en el trámite del proyecto de ley 170 de 2016 Senado.

También votó la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de ley 112 de 2016 Senado, la omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que surta su trámite en la Cámara de Representantes.

Así mismo, votó del proyecto de ley 66 de 2015 Senado, la omisión de lectura del articulado, bloque del articulado con las modificaciones propuestas, título y que surta su trámite a la otra Cámara (Anexo 1 folios 146 y 147).

El apoderado señaló que la senadora se excusó para ausentarse de la sesión, en razón a que cumplió con una invitación efectuada por la Umata de Cartagena para socializar los objetivos y el alcance del Proyecto Panda con pequeños productores del área rural del Distrito y con el director de la entidad (Anexo 1 folio 149).

3.2.5.12 Sesión ordinaria del 7 de junio de 2017. La senadora registró su asistencia y votó el orden del día, un impedimento presentado en el trámite del proyecto de ley 223 de 2017 Senado, así como las proposiciones positivas con que terminaron los informes de ponencia del proyecto de acto legislativo 04 de 2017 Senado y del proyecto de ley 223 de 2017 Senado (Anexo 1 folios 150).

Señaló que la senadora presentó excusa para ausentarse de la plenaria porque en su calidad de Primera Vicepresidenta del senado y Copresidenta Fundadora de Caucus de los Océanos del Congreso de la República, permaneció en uso de funciones parlamentarias entre el 7 y el 9 de junio de 2017 en la Misión Parlamentaria en el Parque Natural Nacional Tayrona (Anexo 1 folio 151).

3.2.5.13 Sesión ordinaria del 13 de junio de 2017. La senadora registró su asistencia y votó el orden del día y diez impedimentos, nueve de los cuales fueron dentro del trámite del proyecto de ley 27 de 2016 Senado y uno en el proyecto de ley 005 de 2016 Senado (Anexo 1 folios 152).



Indicó que la senadora se excusó para ausentarse de la sesión para asistir a la ceremonia en la que se condecoró a la Directora de Parques Naturales Nacionales de Colombia (Anexo 1 folio 153).

3.2.5.14 Sesión ordinaria del 14 de junio de 2017. La senadora registró su asistencia y votó lo siguiente: el informe de objeciones al proyecto de ley 54 de 2015 Senado; el artículo nuevo presentado al proyecto de ley 189 de 2016 Senado; la reapertura de los artículos 46, 42 y 17 del proyecto de ley 189 de 2016 y la modificación del párrafo 1 del artículo 4 y del literal k. del artículo 12 del mismo proyecto de ley. Dijo que la senadora se excusó para ausentarse de la sesión debido a quebrantos de salud. (Anexo 1 folios 154, 155 y 156).

3.2.6 Sostuvo que las sesiones realizadas en el periodo legislativo extraordinario, comprendido entre el 19 de diciembre de 2016 y el 15 de marzo de 2017 y convocado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2052 de 2016, no pueden contabilizarse con las sesiones desarrolladas durante el periodo legislativo ordinario (Anexo 1 folios 133, 134 y 135).

3.3. Alegaciones

3.3.1 La audiencia de alegaciones se llevó a cabo el 6 de junio de 2018 con la presencia de los Magistrados que conforman esta Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, del Ministerio Público, de la senadora Daira de Jesús Galvis y de su apoderado. La solicitante de la pérdida de investidura no concurrió a la misma¹³.

3.3.2 En la audiencia tanto el Agente del Ministerio Público como el apoderado de la senadora, entregaron por escrito los resúmenes de sus intervenciones.

3.3.3 Así mismo se le reconoció personería jurídica al apoderado de la senadora, abogado Gonzalo Javier Urbina Jiménez, quien sustituyó¹⁴ en el poder al togado Gabriel de Vega Pinzón.

¹³ Folios 473 a 475 de cuaderno No. 1.

¹⁴ Así consta en el poder que obra a folio 434 del cuaderno No. 1.



3.3.4 En la audiencia pública la defensa de la senadora solicitó negar la pérdida de investidura. Reiteró los argumentos expuestos en el escrito de oposición y efectuó una lectura de las votaciones e intervenciones realizadas por la misma en cada una de las sesiones en las que se señaló su inasistencia por parte de la solicitante.

En adición a ello, observó que las probanzas allegadas al proceso constatan que su representada presentó excusas para ausentarse de las sesiones plenarias y que las mismas se tuvieron por justificadas, bien por razones médicas o porque se encontraba ejerciendo sus funciones como miembro de comisiones accidentales o como Primera Vicepresidenta del Senado.

Finalmente señaló que el comportamiento de la senadora no configuró la causal endilgada.

3.3.5 El Ministerio Público rindió concepto y solicitó negar la pérdida de investidura en razón a los argumentos que se sintetizan a continuación:

3.3.5.1 Las sesiones que se desarrollan en periodos legislativos ordinarios y extraordinarios no son acumulables y deben contabilizarse en forma independiente.

3.3.5.2 El número de sesiones en las que se votaron proyectos de ley y de actos legislativos durante el periodo legislativo extraordinario al que se refirió la solicitante, no alcanza el número de 6 establecido en la casual del artículo 183 constitucional, numeral 2.

3.3.5.3 Las sesiones referidas por la solicitante de la pérdida de investidura en el periodo legislativo ordinario no configuran la causal endilgada, no solamente porque las ausencias de la senadora estuvieron justificadas conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992 sino también porque de las pruebas allegadas al proceso se establece que la congresista, mientras estuvo presente en la sesiones, participó de las votaciones.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia



La Sala Veintisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado es competente para conocer, en primera instancia, de la solicitud de pérdida de la investidura formulada por la señora Adriana María Posso Rodríguez contra la senadora Daira de Jesús Galvis Méndez, con fundamento en los artículos 184 y 237 numeral 5 de la Constitución Política, 37 numeral 7 de la Ley 270 de 1996, 2 de la Ley 1881 de 2018 y el Acuerdo 011 de 31 de enero de 2018, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

2. Calidad de Congresista de la república

Tal como se estableció en el acápite de hechos probados, se encuentra acreditado que la señora Daira de Jesús Galvis fue elegida senadora de la República por el Partido Cambio Radical, en las elecciones que tuvieron lugar el 9 de marzo de 2014, para el período constitucional del 20 de julio de 2014 al 19 de julio de 2018.

3. Problema jurídico

Conforme a los planteamientos expuestos por la solicitante, así como los aducidos por el apoderado de la congresista, la Sala debe resolver si la senadora Galvis Méndez dejó de asistir a más de seis sesiones plenarias donde se votaron proyectos de ley y/o de actos legislativos, en los términos establecidos en el numeral 2 del artículo 183.

Para absolver dicha cuestión, la Sala abordará el estudio de los siguientes temas centrales: **i)** pérdida de investidura en cuanto a su naturaleza, alcance y finalidades **ii)** causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2 del artículo 183 superior **iii)** caso concreto

4. Pérdida de investidura

4.1 Síntesis de antecedentes

La acción pública de pérdida de investidura fue concebida para fortalecer, ampliar y profundizar la participación de la ciudadanía en el ejercicio del control político, con el propósito claro de conferirle al Congreso de la República un mayor grado de aceptación.



La razón de ser de la pérdida de investidura, recogida por el Constituyente de 1991, fue crear un marco jurídico eficaz, capaz de evitar que la investidura de los Congresistas se utilice indebidamente¹⁵, tanto así que, en los antecedentes de la Asamblea, fue clara la intención de impedir que el Congreso pudiera auto reformarse o modificar el alcance de las disposiciones en la materia, porque con lo pretendido era modificar al Congreso de la República para mejorarlo, dignificarlo y ennoblecerlo¹⁶.

Aunque esta posición no quedó plasmada en el texto superior, prevalece dentro de nuestro ordenamiento porque la Corte Constitucional le otorgó a la posibilidad de modificación de la institución de la pérdida de investidura la misma lectura; así lo dejó sentado en la sentencia C-1056 de 2012¹⁷, señalando que le está vedado al Congreso de la República, por exceder los límites de su competencia, introducir reformas sustanciales a la pérdida de investidura¹⁸.

Los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 revelan con claridad la teleología de la institución, de tal manera que el intérprete no puede sino concluir que el objeto de tal ordenamiento radicó en imponer una sanción drástica, punto respecto del cual existió unanimidad, a fin de rescatar la dignidad del Congreso mediante la imposición de un tono moral severo y sin ambages.

Se buscó, igualmente, que el procedimiento que da lugar a la desinvestidura fuera efectivo y respondiera a las expectativas de la ciudadanía partidaria de introducir inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones encaminadas a corregir la situación de indignidad y descrédito que prevalecía en dicho momento¹⁹, siendo ello reflejo de la necesidad e intención inequívoca de recuperar para el Congreso, el prestigio, el buen nivel y el tono²⁰.

¹⁵ Abril 25 de 1991, Comisión Tercera. Estatuto del Congresista – Constituyente Nieto Roa, páginas 34, 35, 37 y 41.

¹⁶ Informe de Plenario, del 28 de mayo de 1991, constituyente Antonio Galán, p. 38.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-1056 del 6 de diciembre de 2012. MP. Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁸ Desde muy temprano la Corte había señalado la intangibilidad de la figura por vía de ley. Cfr. Sentencia C-280 del 25 de junio de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁹ Gaceta Constitucional N°. 79 del 22 de mayo de 1991.

²⁰ Asamblea Nacional Constituyente. Sesión del 25 de abril de 1991. Intervención constituyente Nieto Roa. Página 37.



Es claro que en la pérdida de investidura, el constituyente encontró un instrumento depurador del ordenamiento, a partir del cual **i)** se apuntaló la prevalencia de los intereses generales sobre los meramente individuales o particulares **ii)** se respaldó la necesidad de garantizar la transparencia de las actuaciones de los parlamentarios **iii)** se incentivó una lucha decidida en contra de la corrupción y **iv)** se buscó mejorar la imagen desprestigiada del Congreso de la República y, por esa vía, fortalecer su legitimidad.

4.2 Naturaleza, finalidad y alcance²¹

4.2.1 En cuanto a la naturaleza de la pérdida de investidura se trata, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como la de esta Corporación, señalan los siguientes aspectos: **i)** se trata de una acción pública de origen constitucional, reglada por el legislador **ii)** tiene un carácter sancionatorio y como tal, es manifestación del ejercicio del *ius puniendi* del Estado **iii)** su juzgamiento corresponde a la más alta corporación judicial de la jurisdicción contencioso administrativa, tratándose entonces de un procedimiento judicial sancionatorio.

4.2.2 En lo relativo a su finalidad, se ha reiterado que la desinvestidura se dirige a: **i)** hacer un juicio ético de reproche sobre un comportamiento, en tanto lo que se exige de los representantes elegidos por el pueblo es una conducta recta, pulcra y transparente **ii)** preservar la dignidad del cargo público de elección popular, motivo por el cual también se constituye en mecanismo democrático de participación, a través del cual la ciudadanía ejerce control político sobre sus representantes, a quienes ha entregado un mandato por vía electoral **iii)** juzgar a los miembros de los cuerpos colegiados a partir de un código de conducta previsto en la Constitución, en razón del valor social y político de la investidura que ostentan **iii)** castigar a los miembros de las corporaciones públicas que incurran en conductas consideradas en el ordenamiento como reprochables, por ser incompatibles con la dignidad del cargo.

4.2.3 Como quiera que la pérdida de investidura es un juicio de reproche ético y a la vez un mecanismo de control político de la

²¹ Corte Constitucional, sentencia SU-1159 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sentencia C-280 del 25 de junio de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 4 de agosto de 2015, CP. Hernán Andrade Rincón, Expediente. No. 11001-03-15-000-2015-00872-00. En el mismo sentido ver Consejo de Estado. Sentencia de 5 de agosto de 2014, expediente: 11001-03-15-000-2013-01719-00 (PI).



ciudadanía, su alcance esta dado en función de posibilitar la depuración de las corporaciones públicas cuando sus integrantes incurrir en conductas contrarias al buen servicio, al interés general o a la dignidad que ostentan. Tales comportamientos, en tanto materializan la defraudación del principio de la representación y violentan la confianza democrática de los electores, se castigan severamente con la prohibición perpetua de ejercer el derecho político a ser elegido popularmente, configurando así una limitación de este derecho constitucional y fundamental.

4.2.4 Así pues, la desinvestidura debe estar precedida de un juicio debe ser especialmente riguroso y respetuoso de las prerrogativas del demandado, en especial, los derechos al debido proceso, a participar en política y a conformar el poder público. Consecuentemente, las causas que dan lugar a ella son taxativas y operan de manera restrictiva en los casos, bajo las condiciones y con las consecuencias que la Carta Política establece.

4.2.5 En consonancia, por virtud del principio de taxatividad sólo las conductas que la Constitución Política incluye como causales de pérdida de investidura, pueden dar lugar a este juicio de reproche y, como se dijo, las mismas no son modificables por el legislador, ni pueden tampoco ser objeto de interpretaciones extensivas o analógicas.

4.2.6 En esta línea, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado²², en sus pronunciamientos ha reiterado el alcance de la pérdida de investidura al establecer que: **i)** la figura permite desvincular a un congresista de su cargo de elección popular, si éste llega a incurrir en alguna de las situaciones señaladas 183²³ de la Carta **ii)** la pérdida de investidura corresponde a un régimen de especial rigor exigido a los miembros del Congreso²⁴ **iii)** es una institución autónoma en relación con otros regímenes de responsabilidad de los servidores públicos, sin que el adelantamiento de dos o más procesos por la

²² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 4 de agosto de 2015, CP. Hernán Andrade Rincón, Expediente. No 11001-03-15-000-2015-00872-00.
²³ Dice la Carta Política en su artículo 183: "Los Congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. 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. 3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse. 4. Por indebida destinación de dineros públicos. 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado. PAR.- Las causales 2ª y 3ª no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor." Por otra parte, la Ley 5ª de 1992 en su artículo 296, consagra las siguientes causales. "La pérdida de la investidura se produce: 1. Por violación del régimen de inhabilidades. 2. Por violación del régimen de incompatibilidades. 3. Por violación al régimen de conflicto de intereses. 4. Por indebida destinación de dineros públicos. 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobadas. 6. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mociones de censura. 7. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse. PAR. 1º - Las dos últimas causales no tendrán aplicación cuando, medie fuerza mayor. (El párrafo 2º de este artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-319 de julio 14 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara).

²⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-247/95 M.P. José Gregorio Hernández; C-280/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-162/98 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



misma conducta comporte indefectiblemente la violación del principio universal del *non bis in ídem* iv) el proceso de pérdida de la investidura tiene un carácter jurisdiccional de muy especiales características, que sólo podrá adelantarse por el Consejo de Estado²⁵, y que, dada la severidad de la sanción y la seriedad de las implicaciones sobre los derechos fundamentales en juego, como son el derecho a ser elegido y la participación ciudadana, exigen un acatamiento celoso de las garantías procesales del funcionario acusado²⁶.

4.2.7 De acuerdo con la sentencia dictada por la Corte Constitucional SU-424 de 2016 y al tenor del artículo 1 de la Ley 1881, el juicio de responsabilidad del proceso de pérdida de investidura es de carácter subjetivo, por lo que exige que se lleve a cabo con observancia del debido proceso, particularmente, de los principios *pro homine*, *in dubio pro reo*, de legalidad, objetividad, razonabilidad, favorabilidad, proporcionalidad y culpabilidad.

4.2.7.1 Sobre estos presupuestos la Corte señaló que para que la sanción proceda deben estar verificados los principios de legalidad o tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad; en otras palabras, para imponer la sanción de pérdida de investidura se requiere demostrar en cada caso: **i)** la ocurrencia de la conducta regulada en la ley **ii)** su contraposición con el ordenamiento jurídico y, **iii)** que es culpable en términos del dolo o culpa de quien ostenta la dignidad, en atención a las particulares circunstancias en las que se presentó la conducta y analizando si, el congresista conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló, y si su voluntad se enderezó a realizar la conducta o si existe alguna circunstancia que permita excluir o descartar la culpa.

4.2.7.8 De igual manera, el pronunciamiento unificador reiteró lo ya dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-254A de 2012, acerca de los derechos políticos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el proceso de pérdida de investidura, en el sentido de que dicho procedimiento debe contar con todas las

²⁵ Ver, Corte Constitucional. Sentencias C-319/94 M.P. Hernando Herrera Vergara; C-247/95 M.P. José Gregorio Hernández; C-280/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero. En la última sentencia reseñada, la Corte declaró inexecutable el inciso segundo del numeral 2 del artículo 66 del anterior Código Disciplinario Único –Ley 200/95, por medio del cual el legislador otorgaba competencia al Procurador General de la Nación para adelantar investigaciones que culminaran con la sanción de pérdida de la investidura, de competencia del Consejo de Estado. Para la Corte, ese inciso violaba la Carta, pues, “en relación con los congresistas, la pérdida de investidura es un proceso jurisdiccional disciplinario autónomo de competencia exclusiva del Consejo de Estado, por lo cual no está supeditado ningún tipo de pronunciamiento, tal y como la Corte lo ha señalado –Sentencia C-037/96. La investigación no puede entonces ser atribuida al Procurador, pues se estaría afectando la competencia investigativa y decisoria autónoma del supremo tribunal de lo contencioso administrativo. En estos casos, la labor del Procurador es la de emitir los correspondientes conceptos (CP art. 278 ordinal 2º), pues en relación con la pérdida de investidura, los congresistas gozan de fuero especial”.

²⁶ Este criterio fue reiterado en la sentencia T-086 de 2007. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.



garantías del debido proceso sancionador, bajo las especificidades que le son propias de acuerdo a su naturaleza y finalidad.

4.2.7.9 Sobre este último aspecto, dada la especial naturaleza ética de este juicio sancionatorio, donde lo que se castiga es la trasgresión al código de conducta intachable de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, cuya observancia les resulta obligatoria por razón del alto valor social y político de la investidura que ostentan y por la confianza que se ha depositado en ellos, fruto de la democracia, el constituyente previó no solo una sanción severa sino también única, para todos los comportamientos que consideró reprochables, sin distinción alguna entre ellos.

4.2.7.10 En otras palabras, el ordenamiento constitucional fijó un catálogo de conductas de igual gravedad, porque para todas ellas, independientemente de su configuración normativa en específico, fijó el mismo castigo, este es, la pérdida de investidura. Y ello tiene razón de ser porque, de quienes han sido elegidos popularmente para corporaciones públicas, trátase de congresistas, disputados o concejales, tanto el Estado como la ciudadanía, exigen una conducta impecable e intachable, que responda siempre al máximo de cumplimiento, honestidad, pulcritud y a la mayor de las diligencias en el tratamiento de todos los asuntos que les incumben con ocasión de la labor política en la que se empeñan.

4.2.7.11 En ese sentido y en atención a que las conductas que dan lugar a la pérdida de investidura fueron concebidas con la misma severidad punitiva, para guardar el debido proceso sancionatorio, es imperativo que el juez determine si se configura la causal y si a pesar de que ésta aparezca acreditada, existe alguna circunstancia que excluya la responsabilidad del sujeto, bien sea porque haya actuado de buena fe o, en caso de que la causal lo admita, se esté ante una situación de caso fortuito o fuerza mayor, o en general exista alguna circunstancia que permita descartar la culpa.

5. De la causal de pérdida de investidura

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



“(...) 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. (...)”

Parágrafo. *Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor (...).”*

Por su parte, el artículo 296 numeral 6 de la Ley 5 de 1992²⁷ establece la misma causal constitucional para la pérdida de investidura:

“(...) La pérdida de la investidura se produce: (...) 6. Por 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 (...).”

El parágrafo primero del mencionado artículo dispone que en este caso no tendrá aplicación la causal cuando medien circunstancias de fuerza mayor.

La asistencia también está prevista como deber de los congresistas al tenor del numeral 1 del artículo 268 de la Ley 5 de 1992 y del artículo 271 ibídem²⁸. Estas disposiciones señalan que la ausencia a las mismas sin excusa válida, se sanciona con la pérdida de salarios y prestaciones económicas, sin perjuicio de la desinvestidura si a ella hubiere lugar.

5.1 Elementos que configuran la causal

El texto de la norma constitucional establece que la causal queda configurada cuando se encuentran reunidos los siguientes elementos:

²⁷ Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

²⁸ **Ley 5 de 1992. Artículo 268. Deberes.** Son deberes de los Congresistas: 1. Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte. (...). **Artículo 271. Inasistencia.** La falta de asistencia de los Congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.



i) la inasistencia del congresista ii) que la inasistencia ocurra en el mismo período de sesiones iii) que ello ocurra en seis plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura y iv) que la inasistencia no esté mediada por fuerza mayor.

5.1.1 Inasistencia del congresista

La expresión “inasistencia” constituye el verbo rector de la causal de pérdida de investidura contenida el artículo 183 constitucional. El significado de dicha expresión fue interpretado sistemáticamente, y conforme a la literalidad, la génesis y la teleología de la disposición, así como a su interpretación pragmática, el Consejo de Estado concluyó que **la inasistencia consiste en que el congresista no esté presente en la sesión**²⁹.

Sobre esta base, tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo como las Salas de Decisión Especial de Pérdida de Investidura han

²⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1 de agosto de 2017. MP. Dr. Danilo Rojas Betancourth. Radicado 2014-00529. “(...) 20. **Literalmente** “inasistencia” no es otra cosa que falta de asistencia y ésta expresión a su turno significa hallarse presente. De modo que si un congresista, sin justificación alguna, no asiste a las reuniones establecidas en el artículo 183-2 constitucional, perderá la investidura. 21. Una literalidad no aislada del texto, obliga a cualquier intérprete a observar la relación que existe entre inasistencia y sesión de votación. Basta al efecto recordar lo que dice la norma: Los congresistas perderán su investidura 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” (se resalta). Es decir, la inasistencia relevante para la pérdida de investidura tiene literalmente dos condiciones: (i) que en la reunión se trate al menos uno de los tres temas indicados y (ii) que tales asuntos sean votados en la plenaria²⁹. Al punto que puede afirmarse que si en tal sesión se trata la temática pero no se vota, la ausencia del congresista no será relevante para la pérdida de investidura, lo que refuerza la necesaria relación entre inasistencia y votación. 22. Esto muestra dos rasgos más de la norma, asociados a la estricta legalidad de la sanción que ha de imponerse: (iii) la inasistencia a los debates de este tipo de asuntos en las plenarias del Congreso o de sus Cámaras individualmente consideradas no es relevante para la pérdida de investidura, así como tampoco lo es (iv) la inasistencia a las votaciones de los proyectos de ley y de acto legislativo que tienen lugar al interior de las comisiones constitucionales permanentes. Como la norma no dice p.e. que la investidura se perderá “por la inasistencia a reuniones en las que se debatan y voten proyectos”, sino que solamente limita la exigencia de asistir a las “reuniones plenarias en las que se voten proyectos”, entonces ni el estar presente en las votaciones que se realizan en las comisiones ni la participación en los debates vienen al caso. El contexto relevante de la inasistencia para casos de pérdida de investidura es, se insiste, el momento de la votación en las plenarias de “proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. (...). 24. Una interpretación **histórica** o genética de la norma constitucional refuerza la anterior conclusión, pues en los debates que precedieron a su aprobación, consta que la Asamblea Nacional Constituyente no quiso sancionar y erradicar cualquier forma de ausentismo parlamentario, sino solamente aquella que comporta la inasistencia a las sesiones en las que se vota.



señalado en forma unívoca que, si bien el verbo rector de la causal es la inasistencia, la toma de decisiones colectivas en relación con los asuntos más trascendentales para la democracia, como son la formación y aprobación de actos legislativos, proyectos de ley y mociones de censura, determina que el voto de los congresistas es un elemento estructural del ejercicio de la función legislativa para la cual fueron elegidos popularmente y por tanto, es obligatorio su ejercicio al interior del recinto de las plenarias, cuando en ellas se someten a votación dichos asuntos señalados por el constituyente y confiados a los congresistas por los electores, pues precisamente, de ello se trata y a ello se debe la importante función de legislar.

Bajo estos supuestos, el Consejo de Estado ha sentado el alcance del deber de asistir a las plenarias donde se votan proyectos de ley, de actos legislativos y/o mociones de censura, interpretando que dicha asistencia es sinónimo de presencia y no de permanencia. Es decir, el deber de asistir *“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”*³⁰.

Ahora bien, conforme a lo previsto por el artículo 133 de la Constitución,³¹ así como los deberes de los congresistas,³² la representación democrática del electorado y la importancia que para el constituyente tienen las sesiones plenarias en la que se voten los proyectos de acto legislativo o de ley o las mociones de censura, la asistencia de que trata el numeral 2 del artículo 183 superior debe interpretarse siempre en garantía del cumplimiento de la función legislativa, que no es otra que conformar la voluntad congresal para dictar, nada más ni nada menos que, el ordenamiento jurídico del país.

Ello implica que la participación de los congresistas no esta supeditada,

³⁰ Consejo de Estado. Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. MP. Gabriel Valbuena. Sentencia del 5 de marzo de 2018. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00779-00

³¹ 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.”

³² 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.



necesariamente, a la totalidad de todo lo debatido en una sesión plenaria, en razón a que el deber de participación se extiende a otras actividades como las intervenciones e interpelaciones, la presentación de proposiciones y en general a la actividad dinámica de los cuerpos colegiados para la toma de decisiones.

En consecuencia, si un congresista asiste a la plenaria pero por alguna razón no vota algunos de los asuntos sometidos a consideración, tal incumplimiento del deber de votar no puede dar lugar a la pérdida de investidura, siempre que con su participación haya contribuido eficazmente a la conformación de la voluntad del Congreso de la República en el expedición de actos legislativos y/o leyes y en el ejercicio del control político.

En punto de lo anterior, se resalta que la función legislativa se compone de varios elementos que concurren a efectos de posibilitar tanto el debate como la decisión de adoptar leyes, actos legislativos o ejercer control político. Así lo determinan los artículos 89 y 83 de la Ley 5 de 1992³³, disposiciones que fijan los siguientes i) el llamado a lista que permite establecer la conformación del quorum para deliberar ii) el voto, que surge de la deliberación y debate de los asuntos dentro del recinto de la plenaria iii) el momento en que deben efectuarse las sesiones.

Entonces, a partir de los mencionados elementos resulta claro que el comportamiento esperado de los congresistas es que se presenten a las sesiones plenarias convocadas y participen en las discusiones, deliberaciones y votaciones de los proyectos de ley, de los actos

³³ **Ley 5 de 1992. 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 mediare 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.



legislativos y de las mociones de censura programados en el orden del día, del cual además, tienen conocimiento por anticipado³⁴.

Consecuentemente, como lo ha señalado esta Corporación en distintos pronunciamientos³⁵, para efectos de la configuración de la causal constitucional de pérdida de investidura por inasistencia a las sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley y/o de actos legislativos y/o de mociones de censura, la votación constituye uno de los indicadores de la presencia del congresista en la formación de la voluntad legislativa, que permite presumir la asistencia del congresista, claro está, sin perjuicio de que tales presunciones puedan ser desvirtuadas conforme a las restantes pruebas que obren en el proceso.

Por ejemplo si se acredita que registró su asistencia en el llamado a lista y votó nominalmente pero no estuvo presente en las votaciones ordinarias, es posible aplicar la presunción. Así mismo, si se prueba que estuvo presente en una votación nominal pero no registró su voto, hay lugar a dar aplicación a la presunción. Lo anterior porque como se indicó, la asistencia no puede ser sinónimo de permanencia sino de presencia, y ella exige la participación del congresista en la conformación de la voluntad legislativa cuando se trata de expedir actos legislativos, leyes o mociones de censura.

En este sentido los tipos de votación fijados en los artículos 129 y 130 de la Ley 5 de 1992³⁶ cobran relevancia, en tanto el registro de cada

³⁴ **Ley 5 de 1992. Artículo 82. Publicación.** Los respectivos Presidentes de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes publicarán el orden del día de cada sesión. Para darle cumplimiento será suficiente disponer su fijación en un espacio visible de la correspondiente secretaría. (...).

³⁵ **Ver pronunciamientos:** Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1 de agosto de 2017. MP. Danilo Rojas Betancourth. Sala Novena Especial de Decisión de PI. Sentencia del 5 de marzo de 2018. MP. Gabriel Balbuena Hernández. Sala Dieciocho Especial de Decisión de PI. Sentencia del 25 de abril de 2018. MP. Oswaldo Giraldo López. Sala Once Especial de Decisión de PI. Sentencia del 21 de mayo de 2018. MP. Stella Jeannette Carvajal del Basto.

³⁶ Ley 5 de 1992. Artículo 129. Votación ordinaria. Modificado por el art. 1, Ley 1431 de 2011. Se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiera en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe. **Artículo 130.** Votación nominal. [Modificado por el art. 2, Ley 1431 de 2011](#). Si la respectiva Cámara, sin discusión, así lo acordare, cualquier Congresista podrá solicitar que la votación sea nominal y siempre que no deba ser secreta, caso en el cual se votará siguiendo el orden alfabético de apellidos. En estas votaciones se anunciará el nombre de cada uno de los Congresistas, quienes contestarán, individualmente, "Sí" o "No". En el acta se consignará el resultado de la votación en el mismo orden en que se realice y con expresión del voto que cada uno hubiere dado.



voto nominal permite establecer con certeza si el congresista participó de la misma o no, mientras que el voto ordinario no lo permite, pues atiende a la unanimidad decisoria de la plenaria.

Derivado de lo anterior, en aquellas sesiones en que se realicen votaciones nominales y ordinarias, el registro del voto nominal, salvo prueba en contrario, indica la presencia del congresista en la sesión. En las sesiones en donde las votaciones sean todas ordinarias, salvo prueba en contrario, el llamado a lista para conformación del quórum deliberatorio, permite presumir su presencia en la sesión. En el caso de sesiones donde solamente se vote nominalmente y el congresista sólo registre su voto en algunas de ellas, salvo prueba en contrario, podrá presumirse que estuvo presente en la sesión.

En este punto también resulta necesario traer a colación lo dicho en la sentencia del 5 de marzo de 2018 de la Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, en cuanto a que el Acto Legislativo 01 de 003 adicionó el artículo 160 de la Constitución, *“inspirado en la intención de asegurar la presencia de los congresistas en las sesiones plenarias, elevó a norma constitucional el requisito del **anuncio previo**, según el cual es preciso que se informe con antelación cuáles son los proyectos que van a ser sometidos a la decisión de la plenaria, pues siendo obligatoria la presencia de los congresistas en las sesiones donde se abordarán tales temas, lo mínimo que puede esperarse es que los obligados a asistir tengan pleno y oportuno conocimiento de ello”*.

Si en adición a lo anterior se tiene en cuenta que el artículo 83 de la Ley 5ª de 1992 señala claramente la hora fecha y duración de las sesiones, de suyo que el congresista conoce de antemano los días en que se votarán los proyectos de actos legislativos y de ley y en general, cualquiera de los asuntos que se tratan en cada sesión y se someterán a votación, por lo cual, su no concurrencia o retiro del recinto de manera injustificada, puede dar lugar a la pérdida de investidura.

Ahora bien, en lo que concierne al llamado a lista, el artículo 89 ejusdem es claro al disponer que éste se realiza llegada la hora



para la cual fue convocada la sesión plenaria, con el fin de verificar la conformación del quórum constitucional y que 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. Por su parte el artículo 91 ibídem, precisa que sólo una vez se ha verificado el quórum, el Presidente de cada Corporación declarará abierta la sesión, empleando la fórmula "Ábrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al orden del día para la presente reunión".

De lo anterior se desprende con nitidez que el llamado a lista para registrar la asistencia de los congresistas tiene la clara y única finalidad de verificar el quorum para abrir la sesión; por lo mismo es un acto previo y perfectamente separable del de sesionar, más aún si se repara en que el propio artículo 83 de la Ley 5 de 1992, dispone que el tiempo de duración de la sesión a partir del momento en que se declara abierta la sesión. En consecuencia, no puede entender que un congresista asiste a la sesión plenaria si respondió el llamado a lista y abandona el recinto sin presentar excusa o justificación aceptables para ello.

En punto de lo anterior, la reseñada sentencia del 1 de agosto de 2017 dictada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo precisó lo siguiente:

(...) *"30.2.2. Atendiendo a la obligatoriedad del voto, es posible afirmar que el solo hecho de haber participado en la votación de un proyecto de ley, de acto legislativo o de una moción de censura es en sí mismo demostrativo de que el congresista asistió a la sesión, mientras que el hecho contrario, esto es, abstenerse de votar, es indicativo, prima facie, justamente de lo opuesto. **Con todo, puede ocurrir que un congresista, contrariando las disposiciones legales, se abstenga de votar estando en el recinto legislativo. Si tal circunstancia llegara a presentarse, el acta deberá dar cuenta de ello³⁷, por lo que el senador o representante no perderá su investidura porque la inasistencia, en estas condiciones, no estaría demostrada.*** (Negrilla fuera de Texto)

³⁷ [16] Cuando la votación es nominal, el acta de la sesión informa el número total de congresistas presentes en el recinto al momento en que ella se realiza, al igual que la identidad de cada uno de ellos. Adicionalmente, informa cuántos y quiénes votan de forma afirmativa, cuántos y quiénes lo hacen de forma negativa, y cuántos y quiénes, aun estando presentes, se abstienen de votar.



*30.2.3. También puede suceder que el congresista atienda el llamado a lista y permanezca en el debate, pero que al momento de la votación decida retirarse del recinto, con el fin, por ejemplo, de disolver el quórum decisorio o simplemente de manifestar su inconformidad con algún asunto en particular. **Si ello ocurre, y la votación se realiza, la inasistencia se configuraría, por lo que corresponderá al senador o representante demostrar que tal comportamiento se encontraba justificado por las circunstancias que rodearon su proceder, lo cual necesariamente remite al análisis del quinto elemento de la causal.**" (Negrilla fuera de Texto)*

Ahora bien, como el verbo rector de la causal en estudio es inasistir, entendida tal inasistencia como sinónimo de presencia y no de permanencia en la sesión, y como el voto³⁸ es un deber personal, intransferible e indelegable, respecto del cual sólo es posible excusarse con autorización del Presidente de la Mesa Directiva por las causas expresamente señaladas en la ley, resulta ser un indicador que permite, en ausencia de prueba en contrario, presumir que el congresista estuvo presente en la sesión, sin que pueda efectuarse la misma presunción en relación con el llamado a lista, por las razones que ya se señalaron.

De acuerdo con todo lo anterior y conforme con el principio de taxatividad al que se sujeta la interpretación de las disposiciones sancionatorias, el incumplimiento del deber de votar puede dar lugar a sanción en los términos del régimen orgánico congresal pero no a la pérdida de investidura, siempre que no se desvirtúe que tal incumplimiento afectó de manera eficaz el proceso de formación legislativa, porque en dichos casos es posible entender que se materializa el ausentismo parlamentario que el constituyente quiso combatir al establecer la causal del numeral 2 del artículo 183 de la

³⁸ **Ley 5 de 1992. Artículo 123.** Reglas. En las votaciones cada Congresista debe tener en cuenta que: (...) **3.** El voto es personal, intransferible e indelegable (...). **Artículo 124.** Excusa para votar. El Congresista sólo podrá excusarse de votar, con autorización del Presidente, cuando al verificarse una votación no haya estado presente en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate. **Artículo 126.** Presencia del Congresista. Ningún Senador o Representante podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación. **Artículo 127.** Decisión en la votación. Entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido. Para abstenerse de hacerlo sólo se autoriza en los términos del presente Reglamento.



Carta Política.

5.1.2 La inasistencia debe ocurrir en el mismo período de sesiones

En cuanto elemento se refiere, el Consejo de Estado en reciente decisión se refirió a las diferentes clases de sesiones dispuestas en el ordenamiento, es decir, las ordinarias, las extraordinarias, las reservadas y las especiales. No obstante, conforme al texto de la norma constitucional que describe la causal del numeral 2 del artículo 183, lo que es relevante para determinar si hay lugar o no a la pérdida de investidura, es que las seis inasistencias ocurran el **mismo período de sesiones**.

Al respecto, la Sala Once Especial de Decisión de Pérdida de Investidura se pronunció³⁹ sobre este aspecto en los siguientes términos:

(...) la expresión «período de sesiones» contenida en el numeral 2º del artículo 183 de la Carta, debe ser interpretada de manera armónica con lo dispuesto en el artículo 138 de la Constitución que prevé:

ARTICULO 138. 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.

Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.

En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo. (Negrilla fuera de texto).

*De la norma transcrita se puede establecer que cuando el Congreso se reúne por derecho propio, a dichas reuniones se les denomina **sesiones ordinarias**, las*

³⁹ Consejo de Estado. Sala 11 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. MP. Stella Jeannette Carvajal Basto. Sentencia del 21 de mayo de 2018, Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00779-00



cuales se llevan a cabo en dos períodos por año que constituyen una sola legislatura. La propia Constitución determina la fecha de inicio y la de terminación de dichos períodos así: el primero, comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y, el segundo, entre el 16 de marzo y el 20 de junio, en los cuales el Congreso está habilitado para ejercer la plenitud de sus funciones.

El artículo 138 de la Carta también establece la posibilidad de que haya **sesiones extraordinarias** y que constituyen períodos extraordinarios, en los cuales, a diferencia de los ordinarios, el Congreso es convocado por el Gobierno Nacional⁴⁰ durante el tiempo y para tratar los temas que éste determine, período dentro del cual también puede ejercer su función de control político.

En el mismo sentido, el artículo 85 de la Ley 5ª de 1992 se refiere a los diferentes tipos de sesiones en los que se reúne el Congreso y allí también se distingue entre las sesiones ordinarias y extraordinarias, así:

ARTÍCULO 85. CLASES DE SESIONES. Las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones son públicas, con las limitaciones establecidas en el presente Reglamento.

Reglamentariamente se dividen en ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas.

Son sesiones ordinarias, 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 constitucionales;

Son sesiones extraordinarias, las que son convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas;

(...)

De lo expuesto, se pueden concretar las diferencias entre las sesiones ordinarias y extraordinarias, así:

Sesiones ordinarias	Sesiones extraordinarias
El Congreso se reúne por derecho propio.	El Congreso es convocado por el Gobierno Nacional.

⁴⁰ **C.P. Art. 115.** El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

(...)



Sesiones ordinarias	Sesiones extraordinarias
<i>Se cumplen todas las funciones constitucionales asignadas.</i>	<i>Se ocupa únicamente de los asuntos que el Gobierno somete a su consideración, sin perjuicio de la función de control político.</i>
<i>Son dos períodos que constituyen una sola legislatura y están comprendidos entre: i) el 20 de julio y el 16 de diciembre y ii) el 16 de marzo y el 20 de junio.</i>	<i>El término lo señala el Gobierno Nacional.</i>
<i>Ocurren en los períodos ordinarios de sesiones del congreso</i>	<i>Solamente se pueden realizar en los períodos de receso.</i>

Lo anterior permite claramente establecer que unos son los períodos de sesiones ordinarias y otros los períodos de sesiones extraordinarias, por tanto, la interpretación sistemática de la normativa denota que tanto el constituyente como el legislador previeron la existencia de sesiones extraordinarias que a su vez se desarrollan en períodos extraordinarios” (...).

En línea con lo anterior, la Sala reitera lo dicho por la Sala Once Especial de Decisión, en el sentido de que la literalidad de la disposición constitucional impide acumular las inasistencias de las sesiones ordinarias con las sesiones extraordinarias, pues se trata de sesiones que el propio artículo 138 superior diferencia tanto en su elemento temporal como en lo referente a la convocatoria, es decir, las ordinarias se realizan por derecho propio mientras que las extraordinarias corresponden al llamamiento del Gobierno Nacional.

De igual manera, en razón a la naturaleza sancionatoria del proceso de pérdida de investidura, la causal sólo resulta pasible de análisis bajo un criterio restrictivo sin que sea posible aplicarla extensivamente a situaciones no previstas expresamente por el texto constitucional⁴¹. Lo contrario vulneraría el principio de legalidad y por esta vía el derecho fundamental al debido proceso del artículo 29 constitucional.

Ahora bien, aunque no pueden sumarse las inasistencias de un período de sesiones ordinarias a un período de sesiones extraordinarias para efectos de determinar la pérdida de investidura por la causal analizada, si es posible contabilizar las inasistencias en un mismo período de sesiones, esto es, ordinarias u extraordinarias, de forma tal que si se alcanza el número de seis inasistencias a sesiones plenarios donde se voten proyectos de ley y/o de acto legislativo y/o mociones de censura,

⁴¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 20 de noviembre de 2007. Radicado 2007-00286 (PI), M.P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado.



en forma independiente en cada uno de ello, el congresista puede perder la investidura.

5.1.3 Las seis inasistencias deben serlo de reuniones plenarias en las que se voten proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura

El análisis de este elemento requiere entender que la función legislativa que corresponde constitucionalmente al Congreso de la República, esta traspasado por una serie de etapas que resultan esenciales para que dicha corporación forme una voluntad legislativa y adopte las decisiones que surjan en consecuencia.

Sobre este aspecto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴² hizo un exhaustivo análisis, a partir del cual señala que la función

⁴² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1 de agosto de 2017. MP. Danilo Rojas Betancourth. Expediente 11001-03-15-000-2014-00529-00 (...) “35. Los proyectos de ley y de acto legislativo, si bien conforman una unidad, tienen diversos componentes, a saber: el informe de ponencia, el articulado, las proposiciones, el título, el informe de conciliación y el informe de objeciones presidenciales. Cada uno de estos componentes se debate y se vota por separado, conforme avanza su trámite en el Congreso, y de su aprobación o improbación depende que un determinado texto pueda llegar a convertirse en una ley de la República o en un acto reformativo de la Constitución. (...) 35.1. El **informe de ponencia** es un elemento sustancial en la formación de la voluntad democrática de las Cámaras por cuanto contribuye a que los miembros del pleno de cada célula legislativa conozcan el tema global del proyecto de ley. Además, su aprobación permite que el trámite legislativo prosiga con su siguiente etapa, esto es, la discusión del articulado previa a su votación, mientras que su falta de aprobación ocasiona, indefectiblemente, que no pueda continuarse con dicho trámite. 35.2. El **articulado** comprende la parte dispositiva del proyecto, el cual puede ser modificado durante el trámite legislativo tal como lo establece el artículo 160 de la Ley 5 de 1992: “todo congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso”. Las enmiendas se solicitan a través de proposiciones, que pueden suprimir, adicionar o modificar la totalidad del proyecto de ley o parte de su articulado. También es posible solicitar el archivo de un proyecto mediante una proposición de este tipo – proposición de archivo–, la cual debe decidirse con prelación porque su aprobación impide proseguir con el debate y votación del informe de ponencia y del articulado. De ahí que la asistencia del congresista a las sesiones donde se votan estas últimas proposiciones resulta relevante para que se configure la causal de pérdida de investidura, del mismo modo en que resulta relevante la asistencia a las sesiones en las que se votan los otros tipos de proposiciones porque al final implican una decisión sobre el articulado. 35.3. El **título** es otro componente fundamental del proyecto puesto que no solo lo identifica, sino que también define su contenido (Constitución Política, artículo 169). Para que proceda la votación de este aparte del proyecto, es necesario que la de todo el articulado haya concluido, por lo cual ésta última siempre precede a la anterior. Junto con el título, se somete a votación una pregunta, por medio de la cual se insta a los senadores o representantes a que manifiesten si quieren o no que determinado proyecto de ley o de reforma constitucional se convierta en ley de la República o en acto legislativo. 35.4. Por su parte, los **informes de conciliación** sirven para superar las diferencias que surgen de los textos aprobados en una y otra Cámara. En la medida en que la propia Constitución Política, en su artículo 160, autoriza al Congreso para introducir a los proyectos las modificaciones y adiciones que considere pertinentes durante el segundo debate o la segunda vuelta, la aprobación de estos informes por las plenarias del



legislativa pasa por debatir y votar el articulado y el título, los informes de ponencia, las proposiciones de archivo, las objeciones presidenciales, los informes de conciliación y los informes de ponencia, de forma tal que todos ellos son partes inescindibles del trámite del proyecto de ley, lo cual se predica igualmente de los actos legislativos, con la diferencia de que éstos no admiten el trámite de objeciones presidenciales.

Conforme con lo anterior, la Sala señala lo siguiente: i) aquellas sesiones plenarias en donde no se efectúan votaciones de proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, cumpliendo cualquiera de las etapas de formación de la voluntad democrática del congreso, resultan irrelevantes para el análisis de la pérdida de investidura ii) cuando en un periodo legislativo, extraordinario u ordinario, no se realicen mínimo seis sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, cumpliendo cualquiera de las etapas de formación de la voluntad democrática del congreso, la inasistencia del congresista tampoco resulta relevante para la pérdida de investidura.

Senado y de la Cámara constituye un requisito sine qua non del proceso legislativo, cuando existen discrepancias, porque de esta forma es posible superarlas y unificar los textos que finalmente habrán de pasar a sanción presidencial, a condición, eso sí, de que se respeten los principios de identidad y consecutividad, mediante modificaciones que no sean sustanciales y que guarden una relación temática con lo aprobado en la cada una de las Cámaras. 35.5. Por último, los **informes de objeciones presidenciales** son la respuesta del órgano legislativo a los reparos que formula el presidente de la República a los proyectos de ley, bien sea por razones de conveniencia o de inconstitucionalidad. A través del debate y votación de estos informes, las Cámaras deciden si insisten o no en la aprobación del proyecto. Entonces, las objeciones formuladas por el gobierno obligan al Senado y a la Cámara a reflexionar nuevamente sobre el contenido de la iniciativa legislativa. De ahí que el artículo 167 de la Constitución Política disponga que “[e]l proyecto de ley objetado total o parcialmente por el gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate”. 35.5.1. Al prescribir que se realizará nuevamente el segundo debate, la Constitución establece claramente que la insistencia de las Cámaras hace parte del procedimiento legislativo, puesto que –como lo ha señalado la Corte Constitucional–, “el texto, aunque sea aprobado por las Cámaras, sigue siendo un simple proyecto, si no ha recibido la correspondiente sanción presidencial (CP arts 157 ord 4° y 167)”. 35.5.2. Además, la intervención del Congreso resulta decisiva para la suerte del proyecto. Así, si las Cámaras no insisten, el proyecto se archiva, pero si lo hacen, y las objeciones estuvieren fundadas en razones de inconveniencia, el presidente deberá sancionarlo sin poder presentar otras nuevas; si no lo hace, procederá en tal sentido el presidente del Congreso. En cambio, si las objeciones estuvieren fundadas en motivos de inconstitucionalidad, la iniciativa deberá ser remitida a la Corte Constitucional, que puede declararlo exequible o inexecutable de un modo total o parcial. En el primer evento, el presidente tendrá que sancionar el proyecto, mientras que en el segundo, procederá su archivo. Empero, si la Corte resuelve que el proyecto es parcialmente exequible, deberá devolverlo a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga o integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con la sentencia.



5.1.4 Que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivos de fuerza mayor

El párrafo del artículo 183 de la Constitución Política, prevé que la causal de pérdida de investidura del numeral 2, no se configura cuando medie fuerza mayor que justifique la inasistencia del congresista. Por su parte, el artículo 64 del Código Civil define la fuerza mayor o el caso fortuito como aquel evento imprevisto al que no es posible resistirse, es decir, es un evento que no se pudo conocer o anticipar porque su ocurrencia escapa al normal y cotidiano devenir de las cosas. Es así como se dicha enuncia como tales el terremoto, el naufragio, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, entre otros.

No obstante, existen otras situaciones excepcionales previstas en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992 que el legislador orgánico tiene como justificativas de la inasistencia a las sesiones plenarias. Por un lado está la incapacidad física debidamente comprobada, por el otro se encuentran el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso y la autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el reglamento de la misma.

A su turno, el artículo 124 ejusdem establece que los senadores y representantes miembros de la Cámaras, pueden excusarse de votar, con autorización del presidente, cuando al verificarse una votación no haya estado presente en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate.

Como quiera que en el asunto bajo estudio la solicitante de la pérdida de investidura señaló que las inasistencias de la senadora Daira de Jesús Galvis no fueron justificadas, mientras que la congresista alegó que asistió, participó y votó en las sesiones plenarias pero que en tuvo a bien retirarse de las mismas en razón al cumplimiento de comisiones oficiales o por encontrarse excusada médicamente, la Sala se referirá exclusivamente a estas dos causales de justificación que son las relevantes en el presente caso.



El párrafo del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, establece el procedimiento general que debe surtirse en relación con las excusas que presentan los congresistas por inasistencia a las sesiones, el cual reza así:

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

Por su parte, el inciso segundo del artículo 60 establece: *“En cada una de las Cámaras se dispondrá la integración de la Comisión de Acreditación Documental a razón de cinco (5) miembros por cada corporación, y por el período constitucional. Los documentos que acrediten las calidades exigidas de quienes aspiran a ocupar cargos de elección del Congreso o de las Cámaras Legislativas, serán revisados por la Comisión dentro de los cinco (5) días siguientes a su presentación. El informe respectivo será evaluado por la plenaria de la corporación, antes de proceder a la elección del caso”.*

Conforme con la Resolución 132 de 2014 expedida por la Mesa Directiva del Senado de la República (artículo segundo), se delegó en el Secretario General del Senado recibir las incapacidades, licencias, permisos o manifestaciones de fuerza mayor; así mismo, en el artículo tercero se asignó, al mismo servidor, el seguimiento de los procesos de valoración de tales documentos y de descuento de nómina por inasistencias que no se encuentren justificadas.

El artículo quinto de la misma resolución señala que dentro de los treinta días siguientes a la radicación de la documentación, la mesa de Acreditación Documental proferirá el dictamen, el cual se radicará ante la Mesa Directiva a efectos de que mediante acto administrativo se pronuncie sobre el mismo.

En su párrafo el artículo quinto mencionado, dispone que las excusas por incapacidad médica deberán ser expedidas por la EPS o en su defecto serán transcritas por estas o por los médicos del Senado de la república, quienes también podrán expedirlas.



Los artículos sexto y séptimo de dicha resolución, señalan que el acto administrativo expedido por la Mesa Directiva es objeto de los recursos legales que rigen la materia y que, una vez en firme éste, la Secretaría General comunicará a la Dirección General Administrativa ordene los descuentos de nómina que correspondan por razón de las inasistencias.

En lo relativo a permisos, licencias y comisiones oficiales la resolución en comento no contiene disposición alguna.

Pues bien, de la configuración de esta regulación se deduce que el procedimiento reglamentado se dirige exclusivamente a autorizar las sanciones de descuento que proceden por los días no laborados, es decir, su despliegue en los estrictos términos señalados en dicho cuerpo normativo, solamente tiene lugar cuando los soportes documentales allegados por el senador no resultan aceptable para la Comisión de Acreditación Documental. En otras palabras, el diseño de la regulación no responde a los casos en que se tiene por aceptada la documentación que soporta la excusa presentado por inasistencia a las sesiones.

Con fundamento en lo anterior, la Sala señala que resulta reprochable al Congreso de la República y en particular al Senado, la inexistencia de reglamentación que en forma expresa determine un procedimiento que permita documentar el trámite que efectúa la Comisión de Acreditación Documental y la Mesa Directiva para tener por aceptadas las excusas que presentan los senadores por inasistencia a las sesiones, pues como se dejó señalado, la existente se refiere al procedimiento opuesto, es decir, el que debe adelantarse cuando no se tienen por aceptadas las excusas.

En este sentido, tal abstención legislativa y reglamentaria no resulta admisible porque el Congreso de la República, como órgano legislativo y político, tiene la prerrogativa constitucional de fijar su propio reglamento sin interferencia de ninguna otra rama del poder público, pero a su vez está obligado, conforme a los principios que rigen la democracia participativa en nuestro estado social de derecho, a garantizar al máximo la transparencia en el ejercicio de todas sus



competencias y funciones, lo que incluye garantizar al electorado que desde el interior de la Corporación se combate eficazmente cualquier práctica que pueda configurar el ausentismo parlamentario.

5.1.4.1 Incapacidad médica debidamente comprobada

El análisis que antecede se corrobora con la configuración normativa de las incapacidades médicas en la ley 100 de 1993 y en su reglamentación. El artículo 206 ibídem, establece que para los afiliados del régimen contributivo las incapacidades se reconocerán por la EPS o por la ARL, según correspondan a enfermedades generales o a enfermedades profesionales o laborales, respectivamente y que se financiarán con cargo a los recursos destinados para el pago de dichas contingencias en el respectivo régimen, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.

En esta misma línea el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud 780 de 2016, señala en el artículo 2.1.13.4 que, para el reconocimiento y pago de la prestación económica de la incapacidad por enfermedad general, conforme a las disposiciones laborales vigentes, se requerirá que los afiliados cotizantes hubieren efectuado aportes por un mínimo de cuatro (04) semanas, que no habrá lugar al reconocimiento de la prestación económica de la incapacidad por enfermedad general con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando éstas se originen en tratamientos con fines estéticos o se encuentran excluidos del plan de beneficios y sus complicaciones.

Así mismo, el parágrafo 1 del artículo 3.2.1.10 ejusdem, dispone que en el Sistema General de Seguridad Social en Salud serán de cargo de los respectivos empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los dos (02) primeros días de incapacidad laboral originada por enfermedad general y de las Entidades Promotoras de Salud a partir del tercer (3) día y de conformidad con la normatividad vigente.

Teniendo en cuenta que éstas son las únicas normas que regulan lo relativo a las incapacidades médicas en el ordenamiento general de la salud, la Sala advierte que la Resolución 132 de 2014 es aplicada formalmente, a aquellos casos en que la Comisión de Acreditación



Documental considera aceptables las excusas presentadas por los senadores en razón de incapacidades médicas, no así en los casos en que la Comisión de Acreditación Documental, tiene por aceptados los soportes médicos radicados por los senadores para justificar sus inasistencias.

Este razonamiento se sustenta también en que, el procedimiento establecido en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992 es general, por lo que en ausencia de reglamentación del Mesa Directiva que expresamente señale la manera en que debe surtirse el procedimiento para tener por aceptadas las excusas médicas, como sucede en este caso, por defecto se deduce que el procedimiento establecido en la Resolución 132 de 2014 se surte cuando la mismas son consideradas como no aceptables.

Tal entendimiento adquiere importancia si se tiene en cuenta que el Secretario General del Senado, tal como se señaló en el acápite de los hechos probados, certificó que las incapacidades médicas presentadas por la senadora Galvis Méndez fueron aceptadas y ante el requerimiento probatorio que se le hizo en la etapa probatoria, de allegar los dictámenes de la Comisión de Acreditación Documental y la decisión definitiva de las mismas expedida por la Mesa Directiva, señaló que, conforme con la información y documentación recaudada, las excusas médicas presentadas por la senadora fueron aceptadas conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992. Por tanto, adjuntó las comunicaciones que hizo llegar la senadora para excusarse, así como las correspondientes incapacidades médicas.

De todo lo anterior es posible colegir que lo que interesó regular en esta materia a la ley y a la reglamentación son dos asuntos fundamentalmente:

Por una parte, la forma en que opera el reconocimiento dinerario de los días que la persona se ausenta de su lugar de trabajo o deja de cumplir con su actividad o labor, con independencia del régimen privado o público al que pertenezca. Por otra parte, la conformación de un historial que permita en determinado momento, tanto al empleador, sea público o privado, como al trabajador, bien pertenezca a un régimen público, general o especial o a uno privado, establecer el debido



cumplimiento o incumplimiento de las labores, actividades o funciones que corresponden a efectos de tomar las medidas o acciones que correspondan cuando no existe justificación para un determinado comportamiento asociado con el empleo o con el ejercicio de un cargo público.

5.1.4.2 Comisiones oficiales

En relación con este aspecto, lo primero que debe señalarse es que el artículo señala que las comisiones oficiales que sirven de excusa para inasistir a las sesiones son aquellas que se cumplen fuera de la sede del Congreso de la República, por lo que en principio, cualquier otra situación administrativa relativa al cumplimiento de comisiones quedaría por **fuera de la causal**.

No obstante, la función legislativa propia de los congresistas implica no sólo el ejercicio de la función legislativa al interior del recinto cuando se sesiona para deliberar y/o para votar los proyectos de ley, los de actos legislativos o las mociones de censura, pues la labor parlamentaria responde también a la realización de actividades que se cumplen en recintos distintos pero al interior del Congreso, pero que de una u otra manera están estrechamente ligadas al ejercicio legislativo y político propios de la Corporación.

A manera de ejemplo se señalan algunas como sesionar en las distintas comisiones, previstas en la Constitución y en la Ley 5 de 1992, donde se estudian, se discuten y se viabilizan las distintas iniciativas legislativas que cursan en su seno, o hacer parte de la Mesa Directiva de las Cámaras o de comisiones accidentales que se crean por eventos, situaciones o coyunturas relevantes a la función legislativa, o responder al llamamiento de su bancada para atender asuntos legislativos, o también participar de eventos que son importantes, necesarios, estratégicos o convenientes, para el ejercicio legislativo del cuerpo colegiado, como pueden ser los actos protocolarios en los que se atienden misiones extranjeras, eventos académicos o se imponen honores.

La Sala advierte que, dada la naturaleza especial de las comisiones oficiales de los congresistas, ya sea que se cumplan dentro o fuera del



país o incluso por fuera del recinto de la corporación, deben surtir un trámite formal que implica la autorización expresa por parte de la Mesa Directiva para tal efecto.

Sin embargo, comoquiera que la Ley 5 de 1992 sólo se ocupa de aquellas excusas aceptables para inasistir a la sesión, la excusa que presenta un congresista para retirarse del recinto cuando ya se encuentra abierta la sesión plenaria en la que se votan proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, responde más bien a la naturaleza de un permiso de retiro que, para el caso del Senado de la República, no tiene un trámite reglamentario específico pues la Resolución 132 de 2014 expedida por la Mesa Directiva del Senado nada señaló al respecto.

Sobre este punto, se observa que en el ordenamiento general regulatorio del servicio público, no es posible encajar este especial permiso en una de las situaciones administrativas reguladas. Veamos:

El Decreto Ley 2400 de 1968, por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil, dispone en el artículo 22 que a los empleados se les podrá otorgar comisión para los siguientes fines: para cumplir misiones especiales conferidas por sus superiores; para seguir estudios de capacitación; para asistir a reuniones, conferencias, seminarios y para realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presten sus servicios; también se les puede conceder para ejercer las funciones de un empleo de libre nombramiento y remoción cuando la comisión recaída en un funcionario escalafonado en carrera.

Por su parte el artículo 23 ibídem, dispone que los empleados podrán ser encargados para asumir parcial o totalmente las funciones de empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, por ausencia total o definitiva del titular. Cuando se trate de ausencia temporal, el encargo podrá conferirse hasta por el término de aquella y en caso de vacante definitiva, hasta por un plazo máximo de tres (3) meses. Vencido éste término el encargado cesará automáticamente en el ejercicio de tales funciones y el empleo deberá proveerse de acuerdo a los procedimientos normales.



A su vez, el Decreto 1950 de 1973, por el cual se reglamentan los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración de personal civil, establece en su Título IV. De la Situaciones Administrativas, lo siguiente:

Los empleados vinculados regularmente a la administración, pueden encontrarse en las siguientes situaciones administrativas: (...) “*en permiso*” o “*en comisión*” (...).

El artículo 75 ejusdem, señala que el empleado se encuentra en comisión cuando, por disposición de autoridad competente, ejerce temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atiende transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular (...).

De acuerdo con el artículo 76 ibídem las comisiones pueden ser:

- De servicio: para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, hace parte de los deberes de todo empleado y puede dar lugar al pago de viaticos conforme a las disposiciones legales.
- Para adelantar estudios.
- Para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción.
- Para atender invitaciones de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales o de instituciones privadas.

De acuerdo a las anteriores disposiciones, es claro que el permiso presentado por un Senador para ausentarse de una sesión plenaria que ya inició y en la que se encuentra presente, resulta ajeno a las situaciones administrativas reguladas en el régimen del servicio público.

6. Caso concreto

6.1 Periodo extraordinario de sesiones



Tal como quedó señalado en el acápite de los hechos probados, de acuerdo con la Certificaciones expedidas por el Secretario General del Congreso y las Gacetas legislativas ya señaladas, en el periodo legislativo extraordinario en el que sesionó el Senado de la República, sólo se votaron proyectos de actos legislativos y/o proyectos de ley en 4 de dichas sesiones: el **14 y 21 de febrero** y el **8 y 13 de marzo**. No la hubo en las sesiones del 6 y 7 de marzo y en ninguna de las sesiones se votaron mociones de censura.

Tal como se señaló en el marco teórico en el que se referenció el estudio de los elementos que configuran la causal prevista en el numeral 2 del artículo 183 superior, los periodos legislativos extraordinarios y ordinarios no son acumulables a efectos de sumar las inasistencias de uno y otro.

En consecuencia, las inasistencias que corresponden a este periodo y que fueron alegadas por la solicitante, son irrelevantes para la pérdida de la investidura, pues el número mínimo requerido para que se configure la causal es de 6 inasistencias a sesiones plenarias donde se voten proyectos de ley o de actos legislativos o mociones de censura, y en este caso, de la totalidad de las sesiones del periodo legislativo extraordinario, sólo en 4 de ellas se realizaron las votaciones exigidas por la causal constitucional.

Así pues, al no configurarse uno de los elementos esenciales que estructuran la causal, no es posible subsumir en la misma las presuntas inasistencias alegadas por la solicitante, motivo por el cual las mismas quedan descartadas a efectos de realizar cualquier análisis adicional sobre ellas.

6.2 Periodo ordinario

En atención a los hechos probados y conforme a los certificados expedidos por el Secretario General del Senado de la República, en el periodo legislativo ordinario se realizaron 27 sesiones plenarias. Sólo en 14 de ellas se votaron proyectos de ley y/o proyectos de actos legislativos; en ninguna de las 14 se votaron mociones de censura.



Como se observa, en este periodo legislativo el número de sesiones, en las que se realizaron las votaciones exigidas por el texto constitucional que consagra la causal de pérdida de investidura, supera el mínimo de seis exigido por el texto constitucional. Consecuentemente, la Sala se ocupará de establecer si en cada una de dichas sesiones se configura o no la inasistencia en los términos del numeral 2 del artículo 183 constitucional.

6.2.1 Sesión ordinaria del 22 de marzo de 2017. Confrontadas las Certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 322 de 2017, contentiva del Acta 61 que da cuenta del desarrollo de esta sesión, se tiene probada la asistencia de la senadora porque de 6 asuntos sometidos a votación nominal en la plenaria, la senadora votó 4 de ellos. El primero fue el orden del día, posteriormente dejó de votar dos informes de conciliación de proyectos de ley, luego votó otro informe de conciliación y dos impedimentos puestos a consideración de la plenaria.

Conclusiones: Las votaciones nominales indican que estuvo presente en la sesión y que participó en el proceso de formación de los proyectos de ley. No obstante, como obra en el expediente prueba de que la senadora se retiró de la sesión y que la excusa presentada se tuvo como aceptable por la Mesa Directiva conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992⁴³, no es posible computarla como inasistencia. Ello porque el elemento principal de la causal es el verbo asistir y no el verbo votar, y porque además, su retiro de la sesión se tuvo por justificado.

Debe señalarse que la senadora Galvis Méndez fue ponente del proyecto de Ley 162 de 2016, por lo que es plausible considerar que era necesaria su participación en la reunión con los líderes pescadores, a efectos de tratar los asuntos de la pesca ilegal de dicho proyecto de ley.

⁴³ Ver acápite de Hechos probados. De ello dan cuenta: El permiso que presentó la senadora Galvis Méndez para ausentarse de la plenaria, en el que señaló que debía atender en la Primera Vicepresidencia a la delegación de pescadores para tratar temas relacionados con el proyecto de ley 162 de 2016, que establece medidas contra la pesca ilegal, y la certificación expedida por el Secretario General del Congreso de fecha 22 de mayo de 2018 donde se señaló que fue tenido como excusa aceptable en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992.



A lo anterior se suma que existe en el plenario prueba de que tal sesión se efectuó en el recinto de la Primera Vicepresidencia del Senado, con lo queda suficientemente demostrado que el retiro de la Senadora en esta sesión plenaria, tuvo relación directa con sus funciones legislativas.

6.2.2 Sesión ordinaria del 29 de marzo de 2017. Comparadas las Certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 360 de 2017, contentiva del Acta 63 que da cuenta del desarrollo de esta sesión, se tiene probada la asistencia de la Senadora porque de 6 asuntos sometidos a votación nominal en la plenaria, la Senadora votó 3 de ellos. El primero fue el orden del día, posteriormente votó un informe de conciliación, luego un informe de objeciones del ejecutivo a un proyecto de ley. Seguidamente dejó votar un impedimento, un informe de conciliación de proyecto de ley y antes del cierre de la sesión dejó de votar otro impedimento. En esta sesión se realizaron tres votaciones ordinarias.

Conclusiones: Las votaciones nominales indican que estuvo presente en la sesión y que participó en el proceso de formación de los proyectos de ley. Así mismo, respecto a los asuntos que se votaron en forma ordinaria, en razón a que realizó votaciones nominales, debe aplicarse la presunción de asistencia, pues no hay prueba que la desvirtúe. Por este motivo no es posible computar esta sesión como inasistencia. Ello porque el elemento principal de la causal es el verbo asistir y no el verbo votar.

Como en el expediente obra prueba de que la Senadora se retiró de la sesión y que la excusa presentada⁴⁴ se tuvo como aceptable conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, tampoco es posible computar esta sesión como inasistencia, pues su retiro de la sesión se tuvo como justificado.

⁴⁴ Ver acápite de Hechos probados. De ello dan cuenta: El permiso presentado para ausentarse de la sesión para tratar, con la Asociación Colombiana de Ingenieros Eléctricos Capítulo Bolívar –ACIEMBOL-, temas de la comisión accidental de la que hace parte y es coordinadora conforme a la Resolución 101 de 2016, para el seguimiento permanente a la intervención que desarrolla la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a los Servicios de Energía de la Costa Caribe y la certificación expedida por el Secretario General del Senado, donde se señaló que la excusa se dio por aceptada en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992.



Al respecto, la Sala señala que la Senadora Galvis Méndez hizo parte, en calidad de coordinadora, de la Comisión Accidental Permanente de Seguimiento a los temas relacionados con la empresa Electricaribe. En consecuencia, es posible colegir que se requería de su presencia en la reunión, con el fin de atender los asuntos de seguimiento para los cuales se constituyó dicha comisión accidental.

6.2.3 Sesión ordinaria del 5 de abril de 2017. Al contrastar las Certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 470 de 2017, contentiva del Acta 65 que da cuenta del desarrollo de esta sesión, se tiene probada la asistencia de la Senadora porque de 14 asuntos sometidos a votación nominal en la plenaria, la Senadora votó 10 de ellos. En esta sesión se votaron de manera ordinaria 5 asuntos más.

Conclusión: Las votaciones nominales indican que estuvo presente en la sesión y que participó en el proceso de formación de los proyectos de ley. Así mismo, respecto a los asuntos que se votaron en forma ordinaria, en razón a que realizó votaciones nominales, debe aplicarse la presunción de asistencia pues no hay prueba que la desvirtúe. Por este motivo tampoco es posible computar esta sesión como inasistencia. Lo anterior porque el elemento principal de la causal, es el verbo asistir y no el verbo votar.

Como en el expediente obra prueba de que la Senadora se retiró de la sesión y que la excusa presentada⁴⁵ se tuvo como aceptable conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, tampoco es posible computar esta sesión como inasistencia, pues su retiro de misma se tuvo justificado.

Sobre este punto, la Sala señala que si bien la senadora Galvis Méndez se retiró de la sesión por razones médicas, lo cierto es que la cronología de la sesión y su participación en las votaciones nominales, permiten a la Sala deducir que la congresista estuvo presente y

⁴⁵ Ver acápite de Hechos probados. La senadora presentó excusa explicando que debió ausentarse de la sesión plenaria por razones médicas, para lo cual anexó orden médica de la misma fecha, expedida por la Sección de Bienestar y Urgencias Médicas del Congreso de la República y conforme a la certificación expedida por el Secretario General del Senado, la misma se tuvo como aceptable en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992.



participó en el proceso de formación legislativo, pues aunque se ausentó por dos lapsos de tiempo, es claro que al iniciar las votaciones nominales de la sesión estuvo presente, al igual que en el intermedio donde se retomaron nuevamente las votaciones nominales, y también en la parte final cuando, luego de votaciones ordinarias, la plenaria retomó una votación nominal.

6.2.4 Sesión ordinaria del 26 de abril de 2017. Al contrastar las Certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 544 de 2017, contentiva del Acta 69 que da cuenta del desarrollo de esta sesión, se tiene probada la inasistencia de la Senadora porque de 46 asuntos sometidos a votación nominal en la plenaria, la Senadora votó 2 de ellos en forma consecutiva. Primero votó el orden del día y luego el informe de conciliación del proyecto de ley estatutaria 003/17 Senado. En esta sesión no realizaron votaciones ordinarias.

Conclusión: Las votaciones nominales indican que no estuvo presente en la sesión. Tan sólo votó un informe de conciliación de un proyecto de ley estatutaria pero no participó en ninguno de los componentes requeridos para la formación del Proyecto de Acto Legislativo 003/17 Senado y que fueron puestos a consideración de la plenaria. De este proyecto se votó lo siguiente:

- Proposición positiva con que termina informe de ponencia PAL 003/17 Senado
- Proposición presentada para crear subcomisión que estudie el PAL 003/17 Senado
- PAL 003/17 Senado: Omisión de lectura articulado, bloque del articulado con modificaciones propuestas, título y que sea norma constitucional

Posteriormente se sometieron a consideración los siguientes asuntos, en los cuales tampoco votó:

- Proposición positiva con que termina el Informe de conciliación del PAL 12/17 Senado



- PAL 13/17 Senado: Omisión de lectura articulado, bloque del articulado con modificaciones propuestas, título con modificación propuesta y que surta trámite en Cámara de Representantes

En esta sesión se votaron 39 impedimentos presentados por senadores en el trámite del Proyecto de Acto Legislativo 003/17. Aunque la votación de los impedimentos no hace parte del proceso de formación de la voluntad legislativa, la ausencia de votación de los mismos por parte de la congresista, sumada a la ausencia de votación de los proyectos de Actos Legislativos 003/17 Senado, 12/17 Senado y 13/17 Senado, constituyen prueba suficiente de que la Senadora Daira Galvis Méndez estuvo presente en el inicio de la sesión y luego se retiró de la misma.

En esta oportunidad no es posible dar aplicación a la presunción de asistencia basada en las 2 votaciones nominales realizadas, por cuanto el registro contenido en la Gaceta Legislativa desvirtúa la presencia de la congresista en la sesión plenaria, pues no participó en ninguna de las restantes 44 votaciones y tampoco hay constancia alguna de que la congresista hubiera sido autorizada para no votarlos conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992.

Ahora bien, aunque en el expediente obra prueba de que la Senadora se retiró de la sesión y que la excusa presentada⁴⁶ se tuvo como aceptable conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, el permiso radicado para dar noticia de su retiro de la sesión no puede considerarse justificado a la luz de la causal de pérdida de investidura, pues no se ajusta a ninguno de los supuestos de justificación permitidos por la Ley 5 de 1992.

En efecto, como quedó sentado en el marco teórico que rodeó el estudio del presente caso, las excusas que permiten justificar las ausencias de los Congresistas a las sesiones son el caso fortuito, la fuerza, la incapacidad física debidamente comprobada, el cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso y la autorización expresada por la Mesa Directiva o el Presidente de la respectiva Corporación, en los casos indicados en el presente Reglamento.

⁴⁶ Ver acápite de hechos probados. La senadora presentó excusa y el Secretario General del Senado certificó que la misma fue aceptada conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992.



Ni la asistencia a una sesión de bancada de mujeres para tratar el tema de licencia de maternidad de las mujeres congresistas ni el llamado del su partido para considerar asuntos que están siendo votados, constituyen caso fortuito ni fuerza mayor, tampoco responden a una incapacidad médica. Tampoco hay constancia de que fuera expresada a la senadora una autorización de la Mesa Directiva o del Presidente de la Corporación en la sesión, para ausentarse en razón de estas dos actividades, pues de ello no da cuenta la Gaceta Legislativa.

Sobre el llamamiento que le hizo su partido para tratar asuntos legislativos, la Sala advierte que tal convocatoria no configura en manera alguna una manifestación del derecho de oposición contenido en el artículo 112 constitucional, pues el hecho de que se actúe como bancada, regida por los propios estatutos y directrices internas para votar los asuntos sometidos a consideración en las distintas cámaras del Congreso de la República, no significa que tal motivo justifique que los parlamentarios no estén presentes en la plenaria y dejen de participar en el proceso de formación legislativa que les corresponde.

Sobre la base de que el aspecto temporal y material de las sesiones es reglado, razón por la que se conocen con anticipación tanto los asuntos a tratar en la plenaria como el día y la hora en que se efectúa la misma, no resulta aceptable privilegiar un llamamiento interno del partido o una reunión de mujeres de la bancada sobre el ejercicio de la función legislativa que le ha confiado el electorado a los congresistas, ni tener tal motivo como excusa justificada, y aun cuando así lo dictaminaron la Comisión de Acreditación del Senado y la Mesa Directiva, lo cierto es que tal decisión no fue adoptada conforme a lo señalado en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992. En consecuencia, la Sala reitera que la inasistencia a la sesión del 26 de abril de 2017 no se encuentra justificada y debe computarse como tal.

6.2.5 Sesión ordinaria del 3 de mayo de 2017. Al contrastar las certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 591 de 2017, contentiva del Acta 71 que da cuenta del desarrollo de esta sesión, se tiene probada la inasistencia de la senadora porque de 3 asuntos sometidos a votación nominal en la plenaria, la senadora votó 1 de ellos: el orden del día. En esta sesión



no hubo votaciones ordinarias y se sometieron a consideración un informe de conciliación de un proyecto de ley y un impedimento.

Conclusión: Las votaciones nominales indican que no estuvo presente en la sesión y que no participó en el proceso de formación del único componente del mismo que se sometió a votación, el informe de conciliación del proyecto de ley 104/16 Senado. Como quiera que no se realizaron votaciones ordinarias, no resulta aplicable la presunción de asistencia pues está claramente establecido que la senadora solamente votó el orden del día y no está acreditado que se la hubiera autorizado para no votar conforme lo permite el artículo 124 de la Ley 5 de 1992, o que en ella concurriera impedimento alguno o conflicto de interés.

En relación con esta sesión no se presentó excusa alguna por parte de la senadora Daira de Jesús Galvis Méndez para inasistir o retirarse de la mencionada sesión. De ello da cuenta tanto la Gaceta Legislativa, como las certificaciones expedidas por el Secretario General del Congreso de la República, así como el escrito de oposición presentado por el apoderado de la congresista donde no se hace mención alguna a excusa presentada para esta sesión.

Consecuentemente esta plenaria debe computarse como inasistencia para efectos de la pérdida de investidura.

6.2.6 Sesión ordinaria del 10 de mayo de 2017. Cotejadas las certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 593 de 2017, contentiva del Acta 73 que da cuenta del desarrollo de esta sesión, se tiene probada la asistencia de la senadora porque de 7 asuntos sometidos a votación nominal en la plenaria, la senadora votó 4 de ellos. En esta sesión se votaron de manera ordinaria 2 asuntos más.

Conclusión: Las votaciones nominales indican que estuvo presente en la sesión y que participó en el proceso de formación de los proyectos de ley. Así mismo, respecto de los asuntos que se votaron en forma ordinaria, en razón a que realizó votaciones nominales, debe aplicarse la presunción de asistencia pues no hay prueba que la desvirtúe. En razón a lo anterior esta sesión no puede tenerse como inasistencia,



pues el elemento principal de la causal, es el verbo asistir y no el verbo votar.

Como en el expediente obra prueba de que la senadora se retiró de la sesión y que la excusa presentada⁴⁷ se tuvo como aceptable conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, tampoco es posible computar esta sesión como inasistencia, pues su retiro de misma se entendió justificado, y además porque, se repite, sus votaciones nominales permiten presumir que asistió a la plenaria.

Sobre este punto, la Sala señala que la senadora Galvis Méndez, en su calidad de Primera Vicepresidenta atendió asuntos del Caucus Conservatorio Colombiano de los Océanos, actividad que si bien no corresponde al ejercicio de la función legislativa, se encuentra estrechamente ligada con asuntos ambientales que resultan de importancia estratégica para el Congreso de la República, tal como lo evidencian las constancias expedidas por el Secretario General del Senado y los soportes documentales allegados junto con la misma, a partir de los cuales se corroboró que la Corporación cuenta con una Fundación para el Caucus de los Océanos de la cual es cofundadora la senadora Daira de Jesús Galvis Méndez.

Bajo este panorama esta sesión plenaria no puede computarse como inasistencia en razón a que la senadora asistió a la misma, mientras estuvo presente participó en el proceso de formación legislativo y su retiro se tuvo por justificado por la Mesa Directiva del Senado en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992.

6.2.7 Sesión ordinaria del 17 de mayo de 2017. Hecha la confrontación de las certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 691 de 2017, contentiva del Acta 75 que da cuenta del desarrollo de esta sesión, se tiene probada la asistencia de la senadora porque en dicha sesión se llevaron a cabo 18 votaciones, 11 votaciones ordinarias de proyectos de ley, 1 ordinaria de proyecto de acto legislativo y 6 votaciones nominales, de las cuales en

⁴⁷ Ver acápite Hechos Probados. La Senadora presentó permiso para ausentarse de la sesión plenaria para cumplir compromisos de la Oficina de la primera Vicepresidencia con el Caucus Conservatorio Colombiano y adelantar la agenda programada, y la misma fue aceptada en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, conforme lo señaló la certificación del Secretario General del Senado del 22 de mayo de 2018.



sólo 1 de ellas votó la senadora. Dicha votación nominal fue la penúltima que se realizó antes del cierre.

Conclusión: La votación nominal es un indicador de la presencia de la senadora en la plenaria. Aun cuando no participó de la totalidad de las votaciones nominales, el hecho de que hubiese registrado su asistencia sumado a la votación nominal que realizó y a que en la plenaria se efectuaron 12 votaciones ordinarias, así como a la cronología en que se presentó dicha votación, debe presumirse que estuvo sesión.

Ahora bien, como en el expediente obra prueba de que la senadora se retiró de la sesión y que la excusa médica presentada⁴⁸ se tuvo como aceptable conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, tampoco es posible computar esta sesión como inasistencia, pues su retiro de la misma se entendió justificado.

Sobre este punto, la Sala observa que la senadora Galvis Méndez se excusó porque se le diagnosticó una cefalea o migraña y se le recomendó reposo por 6 horas. De acuerdo con ello, al confrontar la cronología de la sesión y las votaciones, queda en evidencia que la congresista se ausentó temporalmente con motivo justificado pero retornó a la sesión, como lo demuestra la última de sus votaciones nominales antes del cierre de la sesión.

Así las cosas, esta sesión plenaria no puede computarse como inasistencia en razón a que la senadora asistió a la misma, mientras estuvo presente participó en el proceso de formación legislativo y su retiro además de haber sido temporal, se tuvo como justificado por la Mesa Directiva del Senado en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992.

6.2.8 Sesión ordinaria del 23 de mayo de 2017. Al contrastar las certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 931 de 2017, contentiva del Acta 76 que da cuenta del desarrollo de esta sesión, se tiene probada la asistencia de la senadora porque de 7 asuntos sometidos a votación nominal en la

⁴⁸ Ver acápite de Hechos probados. La Senadora presentó valoración médica donde se le indicó guardar reposo por 6 horas. Diagnóstico: Cefalea –migraña-



plenaria, la senadora votó 3 de ellos. En esta sesión se votaron en forma ordinaria 4 asuntos más.

Conclusión: Las votaciones nominales indican que estuvo presente en la sesión y que participó en el proceso de formación de los proyectos de ley. Así mismo, respecto a los asuntos que se votaron en forma ordinaria, en razón a que realizó votaciones nominales, debe aplicarse la presunción de presencia pues no hay prueba que la desvirtúe. Por este motivo tampoco es posible computar esta sesión como inasistencia. Ello por cuanto el elemento principal de la causal está configurado por el verbo rector asistir y no por el verbo votar.

Como en el expediente obra prueba de que la senadora se retiró de la sesión y que la excusa presentada⁴⁹ se tuvo como aceptable conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, tampoco es posible computar esta sesión como inasistencia, pues su retiro de misma se tuvo justificado.

Sobre este punto, la Sala señala que si bien la senadora Galvis Méndez se retiró de la sesión, lo cierto es que la cronología de la sesión y su participación en las votaciones nominales, permiten a la Sala deducir que la congresista estuvo presente y participó en el proceso de formación legislativo, pues aunque se ausentó en un primer lapso de tiempo, es claro que regresó a las sesión y participó no sólo de la votaciones sino también de la dinámica del debate.

Lo anterior queda establecido por el registro que aparece en la Gaceta Legislativa 931/17, donde se consignó, en un primer momento de la plenaria, que la senadora llamo al Presidente para decirle que estaba de acuerdo con la proposición de aplazar la discusión de Proyecto de Ley 162/16 del cual era ponente (página 19). Como consecuencia de ello, la Presidencia designó una subcomisión para el estudio del mencionado proyecto para que rinda informe y entre sus integrantes se designó a la senadora Galvis Méndez (página 20).

⁴⁹ Ver acápite de Hechos probados. La senadora presentó excusa explicando que debió ausentarse de la sesión plenaria por razones médicas, para lo cual anexó orden médica de la misma fecha, expedida por la Sección de Bienestar y Urgencias Médicas del Congreso de la República



Así mismo, en un segundo momento de la sesión, quedó registrada una interpelación de la senadora en el debate del proyecto de ley 58/16 Senado, donde solicitó crear una subcomisión para estudiarlo y para rendir informe, con el fin de solventar los cuestionamientos que surgieron en la sesión sobre el mismo. Además, quedó registrado que la Senadora fungió como Presidenta un lapso de esta sesión, correspondiente al debate del proyecto de ley 66/15 Senado (páginas 37, 38 y 39).

No obstante lo anterior, la Sala observa que la excusa presentada por la senadora obedeció al ejercicio de funciones propias del cargo como miembro designado de la Comisión Accidental que se creó para mediar entre los representantes del Gobierno Nacional, la comunidad en general y los líderes del paro cívico que se realiza en el Departamento del Chocó y en el Municipio de Buenaventura, tal como consta en la Resolución 206/17, expedida por la Mesa Directiva del Senado

De acuerdo con el análisis que antecede, esta sesión plenaria no puede computarse como inasistencia en razón a que la Senadora asistió a la misma, mientras estuvo presente participó en el proceso de formación legislativo y su retiro además de haber sido temporal, se tuvo como justificado por la Mesa Directiva del Senado en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992.

6.2.9 Sesión ordinaria del 24 de mayo de 2017. Al contrastar las certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 932 de 2017, contentiva del Acta 77 que da cuenta del desarrollo de esta sesión, se tiene probada la asistencia de la Senadora porque de 20 asuntos sometidos a votación nominal en la plenaria, la Senadora votó 12 de ellos. En esta sesión se votaron de manera ordinaria 6 asuntos más y dentro de las votaciones nominales se consideraron 14 impedimentos, de los cuales la Senadora votó en 8.

El orden en que se desarrolló la plenaria y las votaciones indican su presencia en la mayoría de asuntos votados, así: primero votó el orden del día, luego se votó en forma ordinaria tres informes de conciliación de proyectos de ley. Posteriormente, votó en forma nominal una proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de Ley Estatutaria 112/16 Senado, luego votó la omisión de



lectura articulado del proyecto, bloque del articulado, título y que haga tránsito a la Cámara de Representantes en el mismo proyecto. Acto seguido votó la omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado con las modificaciones propuestas, título y que surta trámite a la Cámara de Representantes del proyecto de ley 66/15 Senado.

Luego se votaron 14 impedimentos presentados en el trámite del proyecto de acto legislativo 170/16; de ello la senadora votó 8. Posteriormente no votó el informe con que terminó la ponencia del proyecto de ley 170/16 Senado ni tampoco votó, de este proyecto, la omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado, título y que sea ley de la República. A continuación se realizaron tres votaciones ordinarias, una la modificación al orden del día, otra a la proposición positiva con que terminó el informe de ponencia del Proyecto de Ley Estatutaria 118/16 Senado y la tercera fue la omisión de lectura articulado del proyecto, bloque del articulado, título y que surta trámite a la Cámara de Representantes, de este mismo proyecto de acto legislativo.

Conclusión: Las votaciones nominales indican que estuvo presente en la sesión y que participó en el proceso de formación de los proyectos de ley. Así mismo, respecto a los asuntos que se votaron en forma ordinaria, en razón a que realizó votaciones nominales, debe aplicarse la presunción de asistencia pues no hay prueba que la desvirtúe. Conforme con ello no es posible computar esta sesión como inasistencia, pues el verbo rector, elemento principal de la causal es inasistir, no votar.

Como en el expediente obra prueba de que la Senadora se retiró luego de la sesión luego de realizar 12 votaciones nominales, las cuales estuvieron intermediadas por 3 votaciones ordinarias, y que la excusa presentada para salir del recinto se tuvo como aceptable conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, tampoco es posible computar esta sesión como inasistencia, pues tal retiro se dictaminó justificado.

Sobre este punto, la Sala señala que si bien la Senadora Galvis Méndez se retiró de la sesión para cumplir un compromiso adquirido con la UMATA de Cartagena en la socialización del Programa Alimentario Nacional contra el Desperdicio de Alimentos PANDA, tal



retiro no puede considerarse como inasistencia, porque la cronología registrada de la sesión y de su participación en las votaciones nominales, prueban que la congresista estuvo presente en la mayoría de la sesión y que participó en el proceso de formación legislativo, y porque, en todo caso, su retiro del recinto del recinto fue tenido por justificado.

6.2.10 Sesión ordinaria del 7 de junio de 2017. Revisadas las certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 1020 de 2017, contentiva del Acta 82 que da cuenta del desarrollo de esta sesión, se tiene probada la asistencia de la Senadora porque de 11 asuntos sometidos a votación nominal en la plenaria, la Senadora votó 4 de ellos. En esta sesión se votaron de manera ordinaria 2 asuntos más.

Conclusión: Las votaciones nominales que realizó son indicativas de que estuvo presente en la sesión y de que participó en el proceso de formación de los proyectos de ley. Así mismo, como se votaron asuntos en forma ordinaria, en razón a que realizó votaciones nominales debe aplicarse la presunción de presencia, pues no hay prueba que la desvirtúe. Corolario de lo anterior, la sesión no puede computarse como inasistencia. Ello por cuanto el verbo rector de la causal es asistir, no el verbo votar.

6.2.11 Sesión ordinaria del 13 de junio de 2017. Luego de cotejar las certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 1169 de 2017, contentiva del Acta 83 que registró el desarrollo de esta sesión, se tiene probada la asistencia de la Senadora porque de 12 asuntos sometidos a votación nominal en la plenaria, la Senadora votó 11 de ellos. En esta sesión se votaron de manera ordinaria 10 asuntos más.

El orden en que se desarrolló la plenaria y las votaciones indican su presencia en la mayoría de asuntos votados, así:

Primero votó el orden del día, luego no votó los artículos 9 y 10 con modificaciones propuestas, bloque del articulado, título y que haga tránsito a la Cámara de representantes del proyecto de ley 63/15 Senado.



Posteriormente se realizaron 6 votaciones ordinarias al informe de ponencia del proyecto de ley 032/16 Senado, el articulado del mismo proyecto, su título y que surta trámite en la Cámara de Representantes, el informe de ponencia y la proposición positiva con que termina el informe de ponencia y la omisión de lectura del articulado, bloque del articulado con modificaciones, título y que haga tránsito a la Cámara de Representantes del proyecto de acto legislativo 112/15, así como la proposición positiva con que termina el informe de ponencia y la aprobación del articulado con modificación propuesta al texto, título y que surta trámite en Cámara del proyecto de ley 035/16 Senado.

Luego se retomaron las votaciones nominales para 10 impedimentos presentados en el trámite de dos proyectos de ley, de los cuales la senadora votó la totalidad. Acto seguido se produjeron 4 votaciones ordinarias relacionadas con los proyectos de ley 005/16 y 28/16.

Conclusión: Las votaciones nominales indican que estuvo presente en la sesión y que participó en el proceso de formación de los proyectos de ley. Así mismo, respecto a los asuntos que se votaron en forma ordinaria, en razón a que realizó votaciones nominales, debe aplicarse la presunción de asistencia pues no hay prueba que la desvirtúe. Consecuencialmente, no es posible computar esta sesión como inasistencia.

Como en el expediente obra prueba de que la Senadora se retiró de la sesión porque asistió al acto protocolario de imposición de honores a la Directora de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a quien impuso, como Primera Vicepresidenta del Senado, la condecoración, y que la excusa presentada para salir del recinto se tuvo como aceptable conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, tampoco es posible computar esta sesión como inasistencia, pues tal retiro se dictaminó justificado.

Sobre este punto, la Sala observa que si bien la Senadora Galvis Méndez se ausentó del recinto, su comportamiento obedeció al cumplimiento como Primera Vicepresidenta del Senado, de la función asignada constitucionalmente al Congreso de la República en el numeral 15 del artículo 150 de la carta superior, cual es decretar



honoros a los ciudadanos que hayan servido a la patria. Así quedó establecido con las certificaciones expedidas por el Secretario General del Congreso, la resolución correspondiente en la que se designó a la Primera Vicepresidenta del Senado para imponer a la mencionada servidora la Orden del Congreso de Colombia en el grado de Caballero, así como a la constancia de realización del evento expedida por la jefe de Protocolo del Senado.

Como consecuencia de lo anterior, su retiro del recinto en desarrollo de la plenaria no puede considerarse como inasistencia, porque la cronología registrada de la sesión y de su participación en las votaciones nominales, prueban que la congresista estuvo presente en la mayoría de la sesión y que participó en el proceso de formación legislativo, y porque, en todo caso, su retiro del recinto obedeció a un acto protocolario, propio de las funciones del Congreso de la república, y como tal fue tenido por justificado.

6.2.12 Sesión ordinaria del 14 de junio de 2017. Confrontadas las certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 049 de 2018, contentiva del Acta 84 que registró el desarrollo de esta sesión, se tiene probada la asistencia de la Senadora porque votó 4 de 10 asuntos sometidos a votación nominal en la plenaria. En esta sesión se votaron de manera ordinaria 44 asuntos más, incluido el orden del día.

Conclusión: Las votaciones nominales son un indicador de la presencia de la senadora en la plenaria. Aun cuando no participó de la totalidad de las votaciones nominales, el hecho de que hubiese registrado su asistencia sumado a las 4 votaciones nominales que realizó y a que en la plenaria se efectuaron 44 votaciones ordinarias de las 54 totales que se realizaron, permite concluir que participó en el proceso de formación legislativo.

Ahora bien, como en el expediente obra prueba de que la senadora se retiró de la sesión y que la excusa médica presentada⁵⁰ se tuvo como aceptable conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, tampoco es

⁵⁰ Ver acápite de hechos probados. La senadora presentó excusa conforme a la incapacidad médica que se le dio por 24 horas, con diagnóstico de colitis, y el Secretario General del senado certificó que dicha incapacidad médica se tuvo como aceptable conforme con el artículo 90 de la Ley 5 de 1992.



posible computar esta sesión como inasistencia, pues su retiro de la misma se entendió justificado.

Sobre este punto, la Sala observa que la senadora Galvis Méndez se excusó por diagnóstico de colitis que generó su incapacidad por 24 horas. De acuerdo con ello, al revisar la cronología de la sesión y las votaciones efectuadas, nominales y ordinarias, no es posible determinar el momento exacto en el que se retiró del recinto ni como dicha ausencia impactó su participación en la formación de la voluntad legislativa, pues de los 54 asuntos votados 44 lo fueron de manera ordinaria. De esta forma, no cabe otra cosa que dar aplicación a la presunción de su presencia derivada de sus votaciones nominales; por tanto la Sala no puede computar esta sesión como inasistencia.

6.2.13 Sesión ordinaria del 15 de junio de 2017. Una vez confrontadas las certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 046 de 2018, contentiva del Acta 85 que registró el desarrollo de esta sesión, se tiene probada la inasistencia la senadora y la aceptación de la misma por parte de la Mesa Directiva del Senado.

Así se observa en la Gaceta Legislativa, donde se constató que la senadora Daira de Jesús Galvis Méndez no asistió a esta sesión plenaria y presentó su excusa debidamente soportada. En tal documento se registró que la congresista fue citada por parte de la Fiscalía 04 Seccional de Cartagena para asistir a una diligencia judicial el jueves 15 de junio de 2017 a las 8:30 am.

La excusa está soportada en la Gaceta Legislativa con la correspondiente citación y con el escrito de presentación de la misma, donde se observa que se radicó el 14 de junio de 2017 ante la Secretaria General del Senado, dirigida al Presidente del Senado, señor Mauricio Lizcano Arango.

En consecuencia, su ausencia en esta sesión plenaria no constituye inasistencia pues existe una justificación por razón del llamamiento judicial respecto del cual se predica de todo ciudadano el deber de cumplimiento, y fue aceptado en los términos establecidos en el artículo 90, pues constituye un evento de fuerza mayor de aquellos



enunciados en el artículo 64 del Código Civil, en concreto, corresponde a un acto de autoridad ejercido por un funcionario público.

6.2.13 Sesión ordinaria del 20 de junio de 2017. Al contrastar las certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado con la Gaceta Legislativa 050 de 2018, contentiva del Acta 86 que da cuenta del desarrollo de esta sesión, se tiene probada la asistencia de la senadora porque de 57 asuntos sometidos a votación nominal en la plenaria, la senadora votó 35 de ellos. En esta sesión se votaron de manera ordinaria 13 asuntos más.

En la Gaceta Legislativa se constató que la senadora votó el orden del día. , no votó un impedimento presentado en el trámite del proyecto de acto legislativo 05/16. Luego se efectuaron 6 votaciones ordinarias a informes de conciliación de proyectos de ley. Acto seguido se retomaron las votaciones nominales para 15 impedimentos presentados en el trámite del proyecto de ley 170/16, de los cuales la senadora votó 10 y no votó 5. Tampoco votó la suficiente ilustración del proyecto de acto legislativo 05/16.

Luego votó la proposición positiva con que terminó el informe de ponencia del proyecto de acto legislativo 05/17. Enseguida se votó de manera ordinaria una fe de erratas de un proyecto de ley. A continuación votó 22 impedimentos de los 32 presentados en el trámite del proyecto de ley 170/16 y también votó el informe de conciliación de este mismo proyecto. Posteriormente se votaron de manera ordinaria la proposición positiva con que terminó el informe de ponencia y la omisión de lectura del articulado, el articulado en bloque, título y que surta trámite en Cámara de Representantes del proyecto de ley 254/17.

Así mismo se votó en forma ordinaria la proposición positiva con que terminó el informe de ponencia y la omisión de lectura del articulado, el articulado en bloque, título y que surta trámite en Cámara de Representantes del proyecto de ley 242/17. Luego, en la modalidad ordinaria, votaron la proposición positiva con que terminó el informe de ponencia del proyecto de ley 182/16 y la omisión de lectura del articulado, el articulado en bloque, título y que surta trámite en Cámara de Representantes del mismo proyecto.



Conclusión: Las votaciones nominales indican que estuvo presente en la sesión y que participó en el proceso de formación de los proyectos de ley. Así mismo, respecto a los asuntos que se votaron en forma ordinaria, en razón a que realizó votaciones nominales, debe aplicarse la presunción de asistencia pues, aun cuando obra excusa presentada por la senadora para retirarse del recinto por motivo de incapacidad médica, que fue aceptada por la mesa Directiva conforme con lo señalado en el artículo 90 de la Ley 5 de 1992, de la cronología de la sesión, registrada en la Gaceta Legislativa, es posible establecer su participación más no, cuál fue el momento en que se retiró del recinto y como tal hecho influyó en la formación de las leyes y actos legislativos que se votaron ese día.

Por las razones expuestas, la Sala concluye que se encuentra la asistencia de la senadora a la sesión, así como su participación en la formación de las leyes y actos legislativos que se sometieron a votación, y que su retiro del recinto por razones de incapacidad médica se tuvo como aceptable por la Mesa Directiva en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992. En consecuencia no es posible computar esta sesión como inasistencia.

6.3 Resumen del resultado de las asistencias e inasistencia

6.3.1 Sesiones a las que asistió

6.3.1.1 En atención al análisis que hizo la Sala acerca de la asistencia y participación de la senadora Daira de Jesús Galvis Méndez en las 14 sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o de actos legislativos durante el periodo ordinario comprendido entre el 22 de marzo y el 20 de junio de 2017, quedó demostrado que la senadora asistió a las sesiones del **22 y 29 de marzo, 5 de abril**, así como a las del **10, 17, 23 y 24 de mayo** y a las realizadas el **7, 13, 14, y 20 de junio de 2017**.

6.3.1.2 Ello es así porque las Gacetas Legislativas y las Certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado, junto con los soportes documentales allegados por éste y por el apoderado de la congresista, permitieron constar:



6.3.1.2.1 Que los retiros del recinto fueron tenidos como aceptables en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992.

6.3.1.2.2 Que las actividades legislativas invocada por la senadora como excusa, efectivamente tuvieron ocurrencia.

6.3.1.2.3 Que tales actividades correspondieron, en algunos casos, al ejercicio de su rol de Primera Vicepresidenta del Senado, y en otros, al ejercicio de sus funciones legislativas en calidad de congresista y miembro de Comisiones Accidentales.

6.3.1.2.4 Que aun cuando la senadora presentó excusa para retirarse de las plenarias, de la cronología en que se desarrollaron estas sesiones y de las votaciones nominales que realizó la senadora, así como de las ordinarias que se llevaron a cabo, participó en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos tratados.

6.3.1.2 Igualmente, quedó establecido que inasistió a la sesión del **15 de junio** del mismo año pero que su ausencia estuvo debidamente justificada por motivo de fuerza mayor, razón por la cual no es relevante para la pérdida de investidura.

6.3.1.3 Conforme a lo anterior, el comportamiento de inasistencia invocado por la solicitante de la pérdida de investidura respecto a estas sesiones no configura la causal prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Nacional.

6.3.2 Sesiones a las que inasistió

6.3.2.1 En atención al análisis que hizo la Sala acerca de la asistencia y participación de la senadora Daira de Jesús Galvis Méndez en las 14 sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y/o de actos legislativos durante el periodo ordinario comprendido entre el 22 de marzo y el 20 de junio de 2017, quedó demostrado que la senadora no estuvo presente en las sesiones del **26 de abril y 3 de mayo de 2017**.

6.3.2.2 Lo anterior porque las Gacetas Legislativas y las Certificaciones expedidas por el Secretario General del Senado, junto con los soportes documentales allegados por éste, permitieron constatar:



- **Para la sesión del 3 de mayo de 2017**

6.3.2.2.1 Que de 3 asuntos sometidos a votación nominal en la plenaria del 3 de mayo, la senadora votó 1 de ellos: el orden del día.

6.3.2.2.2 Que no participó en el proceso de formación del único componente del proyecto de ley 104/16 que se sometió a votación en dicha plenaria, el informe de conciliación del proyecto de ley.

6.3.2.2.3 Que que no se realizaron votaciones ordinarias en esta sesión y por tanto no resulta aplicable la presunción de asistencia que ha sido fijada por esta Corporación.

6.3.2.2.4 No acreditó que la senadora hubiera sido autorizada para no votar conforme lo permite el artículo 124 de la Ley 5 de 1992, o que en ella concurriera impedimento alguno o conflicto de interés para no votar el componente puesto a consideración de la plenaria.

6.3.2.2.5 No se presentó excusa alguna por parte de la senadora Daira de Jesús Galvis Méndez para inasistir o retirarse de la mencionada sesión.

- **Para la sesión del 26 de abril de 2017**

6.3.2.2.6 Que la senadora de 46 asuntos sometidos a votación nominal en la plenaria, votó solamente 2 de ellos en forma consecutiva. Primero votó el orden del día y luego el informe de conciliación del proyecto de ley estatutaria 003/17 Senado.

6.3.2.2.7 Que que no se realizaron votaciones ordinarias en esta sesión y por tanto no resulta aplicable la presunción de asistencia que ha sido fijada por esta Corporación.

6.3.2.2.8 Que no es posible dar aplicación a la presunción de asistencia basada en las 2 votaciones nominales realizadas, por cuanto el registro contenido en la Gaceta Legislativa desvirtúa la presencia de la congresista en la sesión plenaria, pues no participó en ninguna de las restantes 44 votaciones. Así pues no quedó demostrada su



participación en el proceso de formación legislativa.

6.3.2.2.9 Que la excusa presentada por la senadora para ausentarse de la plenaria en razón a la convocatoria realizada por su partido para tratar temas legislativos, no se ajusta a ninguno de los supuestos de justificación permitidos por la Ley 5 de 1992 ni tampoco corresponde al ejercicio del derecho de oposición en los términos señalados en los artículos 107, 108 y 11 constitucionales.

6.3.2.2.10 Que la constancia allegada al proceso para acreditar que en la senadora asistió a un evento convocado en la Primera Vicepresidencia para la bancada femenina, en el que se trató el tema de las licencias de maternidad de las mujeres congresistas, no constituye excusa aceptable en los términos del artículo 90 de la Ley 5 de 1992.

6.3.2.2.11 Que no hay constancia alguna de que fuera expresada a la senadora una autorización de la Mesa Directiva o del Presidente de la Corporación para ausentarse en razón de estas dos actividades.

6.4 La causal prevista en el artículo 183 numeral 2, exige que las inasistencias que dan lugar a la pérdida de la investidura ocurran en un mínimo de seis sesiones dentro del mismo periodo. En este caso, aun cuando las dos inasistencias en que incurrió la senadora tuvieron ocasión dentro del mismo periodo ordinario, su número es de dos (2), por lo tanto no es posible subsumir su comportamiento en la causal.

6.5. No obstante, aunque las inasistencias de la demandada no configuraron la causal de pérdida de investidura, ello no quiere decir que las mismas no puedan tener efectos disciplinarios, razón por la cual se compulsará copias de esta providencia con destino a la Procuraduría General de la Nación.

7. Conclusiones y cierre argumentativo

La Sala Veintisiete Especial de Decisión, conforme con lo señalado a lo largo de las consideraciones reitera lo siguiente.



7.1 La causal prevista en el artículo 183 numeral 2, exige que las seis sesiones plenarias estén comprendidas en un mismo periodo, por lo tanto no es posible computar la legislatura en periodos diferentes, es decir, las inasistencias de un periodo ordinario y uno extraordinario no son acumulables y se contabilizan por separado para cada periodo.

7.2 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 de participar en el proceso de formación legislativa, siendo siempre de la evaluación por parte del juez.

7.3 La participación en la votación nominal y el llamado a lista 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, y a partir de ellas se pueden formular las siguientes presunciones que pueden ser desvirtuadas:

7.3.1 Cuando la votación haya sido nominal y votación ordinaria, si el congresista votó nominalmente, es posible presumir su asistencia incluso aunque no hubiera respondido el llamado a lista.

7.3.3 Cuando la votación haya sido exclusivamente ordinaria, es posible presumir la asistencia a partir del llamado a lista.

7.3.4 Cuando la votación haya sido exclusivamente nominal y el congresista no votó, no resulta posible presumir la asistencia aunque se hubiera respondido el llamado a lista, pues se repite, éste es un acto previo a la apertura de la sesión, perfectamente separable de la ella.

7.4 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, las mismas 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.

7.5 En el caso bajo examen, la senadora demandada dejó de asistir sin excusa justificada conforme con lo señalado en el artículo 90 de la Ley



5 de 1992 a las sesiones ordinarias del 26 de abril y 3 de mayo de 2017. En consecuencia, no se reúne el número de 6 sesiones exigido para la configuración de la causal de pérdida de investidura.

7.6 En cuanto al periodo legislativo extraordinario bajo análisis, las sesiones plenarias en las que se votaron proyectos de ley y de actos legislativos fueron 4. Consecuentemente, no se reúne el número de 6 sesiones exigido para la configuración de la causal de pérdida de investidura.

7.7 Las inasistencias que por su número no llegan a configurar la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2 del artículo 183 superior, podrían configurar el posible incumplimiento a los deberes del congresista, lo que podría implicar una falta disciplinaria; motivo por el cual se pondrán en conocimiento estas circunstancias para los efectos pertinentes.

De conformidad con las razones expuestas a los largo de las consideraciones de este proveído, es claro para la Sala que en este caso el comportamiento de inasistencia endilgado a la senadora Daira de Jesús Galvis Méndez no supera el juicio de tipicidad, motivo por el cual no resulta posible decretar la pérdida de su investidura.

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

FALLA:

PRIMERO: Negar la pérdida de investidura de la senadora DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ, conforme a las razones explicadas en la parte motiva de esta providencia.

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: Compulsar copias de esta providencia con destino a la Procuraduría General de la Nación para lo de sus respectivas competencias.

CUARTO: 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.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente de la Sala Especial
Consejera de Estado

STELLA JEANNETTE CARVAJAL DEL BASTO
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Consejera de Estado

ADRIANA MARÍA MARÍN
Consejera de Estado