



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA 14**

Magistrado Ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 4 de junio de 2026

**Radicación número:** 11001-03-15-000-2022-02835-00 (PI)  
**Actor:** Joan Sebastián Moreno Hernández  
**Demandado:** Gustavo Petro Urrego  
**Referencia:** Pérdida de investidura

*Temas: Niega pérdida de investidura por no encontrar demostrada la causal invocada por el solicitante.*

La Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura 14 del Consejo de Estado decide sobre la solicitud de pérdida de investidura presentada por Joan Sebastián Moreno Hernández en contra de Gustavo Petro Urrego.

Contenido: 1. Antecedentes. 2. Consideraciones. 3. Decisión.

## 1. ANTECEDENTES

1. Joan Sebastián Moreno Hernández presentó, el 24 de mayo de 2022, solicitud de pérdida de investidura en contra del senador Gustavo Petro Urrego, para lo cual invocó la causal prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política. La solicitud estuvo fundada en que el Senador se ausentó entre el 28 de agosto de 2018 y el 27 de abril de 2022 en 17 oportunidades.

2. Para sustentar la solicitud se sostuvo que “[p]ara la primera legislatura del Congreso comprendida entre el 20 de julio de 2018 y el 20 de junio de 2019” presentó 8 inasistencias. Sobre las ausencias, el solicitante sostuvo que 3 de ellas se habían justificado en excusas médicas que no fueron trascritas y validadas por la EPS. En relación con la justificación de otras 3 ausencias indicó que no resultaban apropiadas, ya que a la Resolución 212 de 29 de marzo de 2019 le hacía falta la firma del primer vicepresidente, por lo cual el acto administrativo no tenía valor legal alguno. A lo anterior añadió que las licencias se habían otorgado por un término inferior al mínimo de 3 meses permitido por la Ley. En ese orden de ideas, señaló que las licencias no eran válidas de cara al ordenamiento y las faltas debían considerarse como no justificadas. A la luz de lo anterior, para el solicitante se configuró la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183.2 de la Constitución, pues el Senador no asistió “en un mismo periodo de sesiones, a 6 reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura”.

3. Mediante el Auto de 26 de mayo de 2022 se inadmitió la solicitud de pérdida de inversión, para que el solicitante acreditara su calidad de ciudadano colombiano.

4. El 27 de mayo de 2022, el ciudadano Joan Sebastián Moreno Hernández subsanó la solicitud y acreditó su calidad de ciudadano, mediante la copia digital de su cédula de ciudadanía<sup>1</sup>.

5. El 17 de junio de 2022, el memorial de subsanación entró al despacho<sup>2</sup>.

6. Mediante el Auto de 19 de junio de 2022 se admitió la solicitud de pérdida de inversión, pues se subsanaron adecuadamente los defectos señalados en el auto que la había inadmitido, y se corrió traslado a la parte demandada.

7. Mediante apoderado, el 1 de julio de 2022, el senador presentó los argumentos por los cuales se oponía a la demanda de pérdida de inversión. En síntesis, indicó que (se transcribe): *“en ninguno de los periodos de sesiones antes referidos se alcanza a completar 6 faltas de la[s] referidas en la causal que invoca el demandante”*, pues correspondían a periodos distintos. En ese sentido indicó que las inasistencias referidas por el demandante eran las siguientes y correspondían a estos periodos (se transcribe): *“SEGUNDO PERIODO LEGISLATURA 2018. En este se citan 5 fechas a saber: 28 de agosto de 2018; 16 de octubre de 2018; 6 de noviembre de 2018; 7 de noviembre de 2018; 19 de noviembre de 2018. PRIMER PERIODO LEGISLATURA 2019. 2 de abril de 2019; 3 de abril de 2019; 22 de mayo de 2019. SEGUNDO PERIODO LEGISLATURA 2019. 12 de agosto de 2019; 13 de agosto de 2019; 8 de octubre de 2019; 18 de noviembre de 2019; 12 de diciembre de 2019. PRIMER PERIODO LEGISLATURA 2021. 23 de marzo de 2021; 24 de marzo de 2021. PRIMER PERIODO LEGISLATURA 2022. 19 de abril de 2022; 27 de abril de 2022”*.

8. Adicionalmente, en el escrito del apoderado del senador se sostuvo que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el trámite de transcripción de excusas estaba a cargo del empleador y no podía trasladarse al congresista. Igualmente, indicó que no podía atribuirse al demandado la falta de firma por parte del primer vicepresidente de la Resolución 212 de 2019 al congresista demandado y, además, señaló que la norma que indicaba que las licencias no remuneradas no podían ser inferior a 3 meses se encontraba derogada.

9. Mediante el Auto de 12 de julio de 2022 se decretaron algunas pruebas solicitadas por el accionante y se negaron otras. En adición, se abrió el proceso a prueba y se citó a los testigos.

---

<sup>1</sup> Índice Samai 11.

<sup>2</sup> Índice Samai 13.

10. El 18 de julio de 2022, el accionante presentó recurso de reposición contra la decisión de negar tres testimonios. En síntesis, los argumentos del recurrente fueron que (se transcribe) *“dichos testimonios son trascendentales porque potencialmente pueden explicar a su despacho el contexto y las motivaciones administrativas que soportan una licencia no remunerada inferior a tres meses”*. Además, agregó que *“la prueba testimonial sería útil porque legalmente sirve para demostrar que las licencias no remuneradas inferiores a tres meses no están amparadas bajo criterios de orden constitucional o legal, y que su extraño otorgamiento puede o no, tener algún criterio de orden administrativo al interior de la Mesa Directiva del Senado, pertinentes porque existe una relación directa entre las resoluciones que otorgaron permisos ilegales para salir del país suscritos por los testimoniales (...) el otorgamiento de licencias no remuneradas inferior a tres meses, son el resultado de una política ilegal conocida en el congreso”*.

11. El apoderado del senador demandado sostuvo, en resumen, que *“lo que pretende el demandante con las pruebas testimoniales que le fueron negadas, es demostrar aspectos de derecho, lo que no resulta procedente comprobar con testimonios”*.

12. Mediante el Auto de 19 de julio de 2022 se aplazó la audiencia fijada para la práctica de testimonios.

13. Mediante el Auto de 2 de agosto de 2022 se confirmó el Auto de 12 de julio de 2022, pues ninguna de las inconformidades del recurrente controvertía las razones que llevaron al despacho a negar el decreto de los testimonios y, además, porque el demandante pretendía demostrar con las declaraciones asuntos relacionados con las resoluciones que obraban en el expediente, su contenido y su contrariedad con normas jerárquicamente superiores. En lo concerniente a este último punto, se recordó que las normas jurídicas del orden nacional están relevadas de prueba.

14. El 7 de agosto de 2022, el ciudadano Gustavo Petro Urrego tomó posesión como presidente de la República de Colombia.

15. Mediante Auto de 21 de septiembre de 2022, la Sala Especial de Decisión declaró la falta de competencia del Consejo de Estado para conocer de un proceso de pérdida de investidura en contra de quien ostenta el cargo de presidente de la República.

16. El 20 de octubre de 2022 el solicitante presentó recurso de súplica en contra del Auto de 21 de septiembre de 2022.

17. Al recurso de súplica se le dio trámite de recurso de apelación, por ser el procedente, y mediante auto de 31 de enero de 2023 se concedió para que fuera decidido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

18. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado mediante Auto de 10 de febrero de 2026 revocó el Auto de 21 de septiembre de 2022 y devolvió el expediente al Despacho Ponente en la Sala 14 Especial de Decisión.

19. El 12 de marzo de 2026, el despacho sustanciador fijó fecha para la práctica de los testimonios decretados para el 6 de abril de 2026 a las 3:00 pm.

20. El 6 de abril de 2026 se practicaron los dos testimonios decretados de los señores Jorge Alberto Barrios Salcedo y Rodrigo Botero Moreno con participación de los apoderados de las partes y el Ministerio Público.

21. Mediante el Auto de 29 de abril de 2026 se fijó fecha para la audiencia pública de que trata el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018, el miércoles 13 de mayo a las 9:00 am, diligencia que se realizó de manera virtual.

22. El 8 de mayo de 2026, el apoderado de la parte demandada en el proceso presentó solicitud de modificación de la hora de la audiencia que se llevaría a cabo el miércoles 13 de mayo de 2026 a las 9:00 am, con el fin de que se iniciara a las 8:00 am o a las 2:00 pm, pues fue citado a una diligencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el día de la audiencia a las 10:00 am.

23. El 11 de mayo de 2026 se accedió a la solicitud de modificación de la hora de la audiencia pública y se fijó a las 8:00 am del 13 de mayo de 2026.

24. La audiencia pública se llevó a cabo el 13 de mayo de 2026 con la presencia de los magistrados que conforman la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Inversión 14. A la audiencia concurrieron el solicitante, el apoderado de la parte demandada, y el Ministerio Público.

25. En la audiencia, en resumen, las partes reiteraron los argumentos presentados en la solicitud de pérdida de inversión y su contestación<sup>3</sup>. Por su parte, la Procuradora delegada ante esta Corporación conceptuó que debía negarse la solicitud de pérdida de inversión, pues no se acreditó que hubiera habido 6 inasistencias dentro de un mismo periodo de sesiones, razón por la cual no se configuró el supuesto fáctico previsto en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política. Además, con base en la jurisprudencia de esta Corporación sostuvo que el trámite de transcripción y validación de las incapacidades médicas por parte de la EPS no era necesario para considerar que una inasistencia había sido injustificada.

## 2. CONSIDERACIONES

---

<sup>3</sup> Audiencia disponible en Samaj, índice 131.

26. Antes de entrar en el estudio de la solicitud de pérdida de investidura presentada en contra del entonces Senador Gustavo Petro Urrego, esta Sala Especial de Decisión pone de presente que, mediante el auto de 21 de septiembre de 2022<sup>4</sup>, se declaró la falta de competencia para conocer de este proceso de pérdida de investidura, pues el ciudadano Gustavo Petro Urrego fue electo presidente de la República el 7 de agosto de 2022. En esa oportunidad, por las razones consignadas en ese Auto, la Sala Especial de Decisión 14 consideró que no tenía competencia para adelantar un proceso de pérdida de investidura en contra del Presidente de la República, entre otras: por la ausencia de una asignación de competencias expresa para el Consejo de Estado; la existencia de un fuero constitucional en ciertas materias para protección del ejercicio del cargo de Presidente; la garantía para el ejercicio pleno de las funciones del Presidente; y el respeto al principio de separación de poderes. Sin embargo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante Auto de 10 de febrero de 2016 revocó esa decisión, por lo que se procede al estudio del asunto.

27. Le corresponde a la Sala decidir si se encuentra configurada la causal de pérdida de investidura contenida en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución debido a la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a 6 reuniones plenarias en las que se voten proyectos legislativos, de ley, o mociones de censura. Lo anterior, entre otras, pues para el solicitante las excusas médicas y las licencias no remuneradas del demandado no justificaron su inasistencia.

28. La Sala negará la pérdida de investidura de Gustavo Petro Urrego, entonces Senador de la República de Colombia, pues no se presentaron 6 inasistencias injustificadas en un mismo periodo de sesiones, por lo que no se configuró la causal establecida en el artículo 183.2 de la Constitución Política.

29. En el caso, la causal invocada se encuentra prevista en el artículo 183.2 de la Constitución de Colombia que establece que los Congresistas perderán su investidura “[p]or 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”.

30. La jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso del Consejo de Estado ha señalado, en reiteradas ocasiones, que para que se configure esta causal es necesario que concurren los siguientes elementos: “(1).- la inasistencia del congresista; (2).- **que la inasistencia ocurra en el mismo período de sesiones**; (3).- que las seis sesiones a las que deje de asistir sean reuniones plenarias; (4).- que en ellas se voten proyectos de ley, de acto

---

<sup>4</sup> Al momento de proferir ese Auto no hacían parte de la Sala los magistrados Juan Camilo Morales Trujillo y Claudia Esperanza Rodríguez Velásquez.

legislativo o mociones de censura y (5).- que la ausencia no esté justificada o no se haya producido por motivo de fuerza mayor”<sup>5</sup>.

31. En relación con el concepto de “período de sesiones”, el artículo 138 de la Constitución señala: [e]l Congreso, por derecho propio se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo periodo iniciará el 16 de febrero y concluirá el 20 de junio”.

32. Así, el primer periodo de sesiones comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, y el segundo empieza el 16 de febrero de concluye el 20 de junio. Debido a la naturaleza sancionatoria que tiene la pérdida de investidura, y, particularmente, la interpretación que debe tenerse de las causales para que proceda, no podrían acumularse inasistencias de distintos periodos o legislatura, y así lo ha referido expresamente la Sala Plena de lo Contencioso. En ese sentido se ha indicado claramente (se transcribe): “no es posible asimilar el periodo con la legislatura, ni tampoco es viable sumar las inasistencias de dos periodos de una misma legislatura, ni la inasistencia entre sesiones ordinarias y extraordinarias, pues esa interpretación desconocería el principio de legalidad en materia sancionatoria y desbordaría el entendimiento de la causal para extenderla a supuestos fácticos no regulados”<sup>6</sup>.

33. En el caso, el escrito a través del cual se solicitó la pérdida de investidura solamente invocó la presunta inasistencia del Congresista a un número inferior a 6 sesiones dentro del mismo período de sesiones. De esa manera, en el escrito de pérdida de investidura se puso de presente lo siguiente (se transcribe):

**QUINTO:** hasta el momento de la presentación de esta demanda de pérdida de investidura, el señor Gustavo Francisco Petro Urrego, ha reportado un total de 17 inasistencias a sesiones plenarias donde se han votado proyectos de ley como se presenta a continuación:

	Fecha de inasistencias
5.1	28 de agosto de 2018
5.2	16 de octubre de 2018
5.3	06 de noviembre de 2018
5.4	07 de noviembre de 2018
5.5	19 de noviembre de 2018
5.6	02 de abril de 2019
5.7	03 de abril de 2019
5.8	22 de mayo de 2019
5.9	12 de agosto de 2019

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 27 de marzo de 2019, Exp. 11001-03-15-000-2018-02151-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Décima Especial de Pérdida de Investidura, Sentencia de 28 de mayo de 2019, Exp. 11001-03-15-000-2018-04350-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 13 de junio de 2018, Exp. 11001-03-15-000-2018-00318-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintidós Especial de Pérdida de Investidura, Sentencia de 19 de abril de 2022, Exp. 11001-03-15-000-2019-01603-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 23 de enero de 2024, Exp. 11001-03-15-000-2019-01599-02.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 7 de mayo de 2019, Exp. 11001-03-15-000-2018-02417-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 27 de marzo de 2019, Exp. 11001-03-15-000-2018-02151-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 23 de enero de 2024, Exp. 11001-03-15-000-2019-01599-02.

5.10	13 de agosto de 2019
5.11	08 de octubre de 2019
5.12	18 de noviembre de 2019
5.13	12 de diciembre de 2019
5.14	23 de marzo de 2021
5.15	24 de marzo de 2021
5.16	19 de abril de 2022
5.17	27 de abril de 2022

**SÉPTIMO:** Para la primera legislatura del Congreso comprendida entre el 20 de julio de 2018 y el 20 de junio de 2019, el señor Gustavo Petro Urrego presentó las siguientes inasistencias. Como se muestra y enumera en el cuadro que precede:

ACTA	FECHA	GACETA
07	28/08/2018	1104/2018
15	16/10/2018	1107/2018
24	06/11/2018	114/2019
25	07/11/2018	489/2019
28	19/11/2018	492/2019
45	02/04/2019	821/2019
46	03/04/2019	630/2019
58	22/05/2019	969/2019

34. Como puede observarse de la lectura de la solicitud de pérdida de investidura que dio origen a este proceso, el solicitante no alegó la inasistencia a 6 sesiones en el mismo periodo del entonces Senador de la República. El solicitante invocó 8 ausencias, en la misma legislatura, pero en dos periodos de distintos.

35. A la luz de lo señalado, las inasistencias de 28 de agosto de 2018, 16 de octubre de 2018, 6 de noviembre de 2018, 7 de noviembre de 2018, y 19 de noviembre de 2018, para un total de 5, ocurrieron en el primer periodo de sesiones de esa legislatura; mientras que 3 de ellas, de 2 de abril de 2019, 3 de abril de 2019, y 22 de mayo de 2019, ocurrieron en el segundo periodo de sesiones de la legislatura. Con lo cual, se constata de manera clara que no se configura el supuesto de hecho previsto en el artículo 183.2 de la Constitución Política de Colombia.

36. Sobre este asunto resulta relevante hacer notar al solicitante que para los efectos de la configuración de la causal invocada no puede confundirse la legislatura con los periodos de sesiones. Cada legislatura está conformada por dos periodos de sesiones. Sobre ello la Constitución Política es absolutamente clara: la causal se configura por la inasistencia a 6 sesiones "en un mismo periodo de sesiones" y la legislatura está conformada por "dos periodos por año", como lo prescribe el artículo 138 de la Constitución.

37. Así las cosas, no resulta necesario estudiar si las inasistencias fueron o no justificadas, pues con independencia de ello, se ha constatado que no se configuró el supuesto fáctico previsto en la Constitución Política, artículo 183 numeral 2. De igual manera, ante la ausencia de cargos por periodos distintos a los aquí analizados, le corresponde a la Sala negar la solicitud de Pérdida de Investidura en contra de Gustavo Petro Urrego

En virtud de lo expuesto el despacho,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de pérdida de investidura presentada en contra de Gustavo Petro Urrego.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta decisión comunicar a la Mesa Directiva del Senado de la República, al Consejo Nacional Electoral, y al Ministerio del Interior.

**TERCERO:** Contra esta Sentencia procede el recurso de apelación de conformidad con lo normado por el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado