



**CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL
DE DECISIÓN 24**

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C, diecinueve (19) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Acción: Pérdida de investidura Expediente 11001-03-15-000-2018-02245-00

Solicitante: **Miguel Ángel Mora**

Demandado: Carlos Felipe Mejía Mejía (senador de la República)

Materia: Pérdida de investidura por presunta violación de la causal primera del artículo 183 de la Constitución Política

Procede la sala especial de decisión 24 del Consejo de Estado a dictar la sentencia que en derecho corresponda dentro del proceso relacionado con la acción de pérdida de investidura incoada por el señor Miguel Ángel Mora contra el señor Carlos Felipe Mejía Mejía, como senador de la República durante el período constitucional 2014-2018.

I. LA SOLICITUD (ff. 1 a 5).

1.1 Pretensión. El solicitante deprecia se declare la pérdida de investidura del Senador Carlos Felipe Mejía Mejía, elegido para el período constitucional 2014-2018, al haber incurrido en la causal contenida en el número 1 del artículo 183 de la Constitución Política, según la cual los congresistas perderán su investidura, entre otras causales, «Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses».

1.2 Hechos. Relata el peticionario que el 26 de junio de 2018, se discutió en la plenaria del Senado de la República el proyecto de ley 225 de 2018, «Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la jurisdicción especial para la paz».

Dice que el demandado se declaró impedido para participar en la discusión y votación de ese proyecto de ley, «por tener un familiar en tercer grado de consanguinidad secuestrado y asesinado por las FARC».

Sostiene que dicho impedimento fue sometido a consideración y votación de los demás miembros de la plenaria del Senado de la República, quienes lo aceptaron, momento a partir del cual el senador Mejía estaba en la obligación de abstenerse de participar o influir en la discusión y votación del proyecto, por lo que debía salir del recinto de la plenaria.



Que no obstante, durante la discusión y la votación de otros impedimentos e inclusive las del proyecto de ley 225 de 2018 (lo cual tuvo lugar en la tarde del 26 de junio de 2018), el senador permaneció en el recinto de la plenaria, «guarnecido bajo los arcos ubicados justo atrás de los escritorios de los parlamentarios, junto al pasillo de acceso, lugar desde donde no tuvo limitación alguna para continuar comunicándose con otros congresistas habilitados para participar en el debate y darles indicaciones inclusive mediante gestos, como puede verificarse en los videos anexos donde queda en evidencia tal conducta aproximadamente a las 2:40 P.M» (sic).

1.3 La causal de pérdida de investidura invocada. La causal alegada por el solicitante es la contenida en el número 1 del artículo 183 de la Constitución Política, esto es, «1. Por violación del régimen de inhabilidades é incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses».

El peticionario arguye que la violación del régimen de conflicto de intereses se presentó por «negarse a salir del recinto de la plenaria del Senado pese a haberse aceptado su impedimento para discutir y votar un proyecto de Ley y, aún más grave, dar indicaciones o influir en la opinión y voto de sus colegas representan, sin lugar a duda, una violación ostensible al régimen de conflicto de intereses, toda vez que salta a la vista que el Senador del Centro Democrático CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA, a sabiendas que debía abstenerse de tales acciones, prefirió incurrir intencionalmente en ellas con el ánimo lesivo de participar subrepticamente en un debate legislativo que le estaba vedado -en razón del tantas veces mencionado impedimento-, y de su públicamente conocida aversión al proceso de paz» (sic).

II. TRÁMITE PROCESAL

La solicitud de pérdida de investidura fue presentada el 4 de julio de 2018 (ff. í a 17), admitida mediante auto de 5 de julio siguiente (f. 21), notificada personalmente el 6 y 11 de los mismos mes y año al agente del Ministerio Público y al demandado, en su orden (ff. 25 y 26).

2.1 Contestación de la solicitud (ff. 30 a 44). El 18 de julio 2018, el demandado, por medio de apoderada, presentó escrito de respuesta a la solicitud de pérdida de investidura, para lo cual se opuso a las pretensiones. Se refirió a los hechos de esta en el sentido de que los distinguidos con los



numerales 2 es cierto, 1, 3, 4 y 5 no lo son y el 6 no constituye situaciones fácticas.

Como argumentos de defensa, asevera que en el presente caso no se configura la causal de pérdida de investidura invocada porque «El demandado (i) no participó en la discusión y votación de la Proposición positiva con la cual termina el informe de ponencia del Proyecto de Ley No. 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial de Paz", discusión y votación realizadas el 26 de junio de 2018; (ii) no participó en la discusión y aprobación del articulado, título y que sea ley el Proyecto de Ley No. 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara, celebradas el 27 de junio de 2018; y (iii) no participó en la discusión y aprobación del informe de conciliación del Proyecto en mención, las que ocurrieron el 28 de junio de 2018; lo cual demuestra que en su condición de senador no intervino en el trámite legislativo del Proyecto de Ley plurimencionado. Y en consecuencia no se configura en el sub lite la causal de pérdida de investidura alegada» (sic para toda la cita).

2.2 Período probatorio. A través de auto de 23 de julio de 2018 (ff. 61a 68), se ordenó tener como pruebas las aportadas tanto por el solicitante como por el demandado; se negó la solicitud de certificación del secretario general del Senado de la República¹ de la hora exacta en que se votó el impedimento propuesto por el senador; se decretaron las demás pedidas por las partes y de oficio otra², las cuales se practicaron.

2.3 Audiencia pública. Concluida la etapa probatoria, por medio de auto de 25 de septiembre de 2018 (f. 168), se fijó el 3 de octubre último para celebrar la audiencia pública prevista en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018, en la que intervinieron, en su orden, el magistrado conductor del proceso, el señor agente del Ministerio Público y el apoderado del demandado (ni el solicitante ni el demandado asistieron), quienes presentaron por escrito sus alegatos (ff. 179 a 182).

"[...] en razón a que esta prueba no resulta útil y necesaria. Lo anterior porque se solicitarán los videos completos de dicha sesión y las gacetas del Congreso de la República de las sesiones en las que se tramitó el proyecto de ley 225 de 2018 del Senado de la República y además en el expediente ya reposa copia del orden de los días 20, 26, 27 y 28 de junio de 2018, aportados por la parte demandada».

² «Oficéese, por secretaría general, al secretario general del Senado de la República para que dentro de un (1) día siguiente al recibo de la correspondiente comunicación, envíe copia de la historia laboral del Senador Carlos Felipe Mejía Mejía, para el período 2014-2018, junto con sus anexos».



2.3.1 Concepto del Ministerio Público (ff. 174 a 176). El señor procurador delegado para la conciliación administrativa, en su intervención, la cual también aportó por escrito, conceptuó en el sentido de que se deben negar las pretensiones de la solicitud de pérdida de investidura.

Divide su intervención en dos puntos así: i) antecedentes y ii) consideraciones del Ministerio Público, que a su vez es fraccionada en tres partes, a saber: a, análisis puntual de algunos aspectos procesales relevantes, en particular se refiere a las pruebas y en general a las garantías del proceso y su legalidad, b; el estudio sobre el problema jurídico a resolver y las cuestiones a decidir, y c; conclusiones finales.

Sobre el primero de los aspectos, esto es, los antecedentes del procedimiento adelantado por la Corporación, hace un resumen de la solicitud de pérdida de investidura y su contestación.

Frente a lo segundo estima que «[...] se ha cumplido en la actuación procesal con los supuestos jurídicos de validez, de garantías y de debido proceso previstos en la Constitución Política, en el CPACA y en particular en la Ley 1881 de 2018».

Advierte que el problema jurídico que debe abordar y resolver la Sala consiste en «determinar si el Senador Carlos Felipe Mejía Mejía incurrió o no en la causal de pérdida de investidura consagrada en el número 1) del artículo 183 de la Constitución Política, en consonancia con el artículo 182 de la Carta Política, es decir, valorar si incurrió en conflicto de intereses».

Que «el senador Mejía Mejía dio cumplimiento al deber consagrado en el artículo 182 de la Constitución Política en consonancia con los artículos 286 y 292 de la Ley 5a de 1992, al manifestar por escrito su conflicto de intereses al Presidente de la corporación. Así mismo, se demostró la eficacia de ese impedimento al ser aceptado por el Senado de la República».

Afirma que «Este Congresista efectivamente se declaró impedido, evitando en un primer momento que se configurara la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses consagrada en el numeral 1) del artículo 183 de la Constitución Política».



Concluye que teniendo en cuenta que «el Senador se declaró impedido y al parecer no abandonó de inmediato el recinto, según los videos obrantes en el proceso, como se analiza en detalle por esta Procuraduría, esa conducta tampoco tendría la identidad suficiente o las características de que resultare influyente o determinante, de las decisiones de algún miembro del Congreso o de la Corporación. No se demostró en este evento ningún tipo de participación efectiva por el Senador Mejía Mejía en las decisiones».

2.3.2 Intervención del abogado del demandado. El abogado defensor en su intervención, la cual también aportó por escrito, solicita se niegue la solicitud de pérdida de investidura, a partir de varios de los argumentos que expuso en la contestación de la demanda (ff. 200 a 206).

Señala que esta Corporación en sentencia de 6 de junio de 2017¹, al analizar los elementos que configuran la causal de pérdida de investidura consagrada en el numeral 1 del artículo 183 superior consideró:

' ; 3.- El conflicto de intereses como causal de desinvestidura de congresista . [...]

3.2.- Repárese que la noción de conflicto de intereses presupone el deber del Congresista de suministrar información relevante, veraz, auténtica y completa, lo que impone *i*) revelar cualquier situación que lo inhiba de participar en asuntos sometidos a su consideración, *ii*) registrar las . cuestiones relacionadas con su actividad privada en el libro que para el efecto establece cada Cámara, donde se deberá incluir la participación en sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, similares, o en cualquier organización o actividad con o sin ánimo de lucro en el país o . fuera de él, y *iii*) declararse impedido cuando observe un conflicto de . intereses en un asunto en el que deba participar, bien sea por desprenderse un interés para su cónyuge, compañera o compañero permanente, parientes ubicados dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o de sus socios de hecho o derecho o por tener incidencia directa el asunto objeto de consideración con las actividades e intereses privados del Congresista o su núcleo familiar.

[...]

3.7.- Finalmente, la jurisprudencia ha considerado que para la estructuración de la sanción constitucional en comento por ocurrir un conflicto de intereses es menester la reunión favorable de los siguientes

¹ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, consejero ponente Jaime Orlando



presupuestos: (i) La calidad de congresista, elemento transversal y común a todo juicio de desinvestidura, (ii) La concurrencia de un interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza de quien es congresista o su círculo cercano, (iii) su no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación, (iv) haber conformado el quorum o participado el congresista

Concluye que los elementos destacados por la jurisprudencia para declarar la pérdida de investidura de un congresista por la causal invocada en la demanda en el presente caso no se cumplen porque: «El demandado (i) manifestó su impedimento para votar el Proyecto de Ley No. 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial de Paz", y fue separado del trámite legislativo del mismo el día 26 de junio de 2018 al ser aceptado su impedimento, (ii) no participó en la discusión y votación de la Proposición positiva con la cual termina el informe de ponencia del Proyecto de Ley No. 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial de Paz", discusión y votación realizadas el 26 de junio de 2018; (iii) no participó en la discusión y aprobación del articulado, título y que sea ley el Proyecto de Ley No. 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara, celebradas el 27 de junio de 2018; y (iv) no participó en la discusión y aprobación del informe de conciliación del Proyecto en mención, las que ocurrieron el 28 de junio de 2018; lo cual demuestra que en su condición de senador expuso su impedimento, éste le fue aceptado por la plenaria del Senado de la República, no intervino en el trámite legislativo del Proyecto de Ley plurimencionado, y en consecuencia no se configura en el *sub lite* la causal de pérdida de investidura alegada».

2.4 Luego de realizada la audiencia pública, la Sala consideró necesario requerir nuevamente de la secretaría general del Senado de la República que remitiera al proceso «copia de todos y cada uno de los videos de las cámaras ubicadas al interior del recinto del Senado, incluidas las del pasillo de acceso a los escritorios de los parlamentarios, de la sesión de 26 de junio de 2018, en la que se discutió el proyecto de ley 225 de 2018, en particular entre las 2 y las 6 p. m». No obstante, la jefe de la división de planeación y sistemas del Senado de la República informó que no contaban con dichos videos.

Asimismo, el 26 de octubre último la secretaría del Senado de la República envió las gacetas de las sesiones plenarias de los días 20, 26 y 28 de junio, de las cuales se dio traslado a las partes y al Ministerio Público por el término de tres



días.

Mediante memorial de 25 de octubre de 2018 (ff. 243 a 245), el demandado, por medio de su apoderado, reitera los argumentos presentados en sus alegaciones finales referentes a que el senador Mejía no participó en ninguna de la etapas de aprobación del proyecto de ley. Solicita a la Sala declarar «probada las excepciones propuestas y niegue las pretensiones de la demanda de pérdida de investidura».

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva de los artículos 184 y 237 (numeral 5) de la Constitución Política, 2 de la Ley 1881 de 2018, 37 (numeral 7) de la Ley 270 de 1996 y 111 de la Ley 1437 de 2011, esta sala especial de decisión es competente para conocer de la presente solicitud de pérdida de investidura, en primera instancia.

3.2 Problema jurídico. Corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si el senador Carlos Felipe Mejía Mejía, para el período constitucional 2014-2018, incurrió en la causal de pérdida de investidura establecida en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política, en consonancia con el 182 *ibidem*, esto es, si violó o no el régimen de conflicto de intereses.

3.4 Hechos probados. El material probatorio traído al plenario da cuenta de la situación respecto de los hechos a los cuales se refiere la presente solicitud, en tal virtud, se destaca:

a) Según certificado del secretario general del Senado de la República (ff. 44 y 132) y copia de la Resolución 3006 de 17 de julio de 2014 expedida por el Consejo Nacional Electoral (ff. 6 a 21), se declaró elegido senador de la República al ciudadano Carlos Felipe Mejía Mejía por el período 2014-2018.

b) Copia del impedimento presentado por el senador demandado, para participar en la discusión y votación del proyecto de ley 225 de 2018, con sello de aprobado de 26 de junio de 2018, y en el que manifestó «[...] tener un familiar en tercer grado de consanguinidad secuestrado y asesinado por las ÍARC», que fuere presentado y aprobado en la sesión plenaria de 26 de junio último, con 29 votos contra 10, por el Senado de la República.

c) DVD contentivo de tres videos aportados por el demandante, de 11, 12y36



segundos, en los que se registra al demandado en los pasillos exteriores del recinto del Congreso de la República.

d) Certificación expedida por el secretario general del Senado de la República en la que informa:

Que el día 26 de junio de 2018 se votaron impedimentos y, se aprobó en sesión plenaria el impedimento para discutir y votar el proyecto de Ley número 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz", presentado por el honorable Senador **CARLOS FELIPE MAJÍA MEJÍA**, cuya votación es la siguiente:

Por el SI: 30 Por
el NO: 10 Total
votos: 40

Igualmente certifico que, el día 26 de junio de 2018 se aprobó la Proposición positiva con que termina el informe de Ponencia, la cual NO fue votada por el Honorable Senador **Carlos Felipe Mejía Mejía**, por lo anterior, no participó en la discusión y votación, por haber sido aprobado su impedimento arriba mencionado.

De la misma manera certifico que, el día 27 de junio de 2018 se aprobó el Articulado, Título y que sea ley el **Proyecto de Ley número 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara**, el cual NO fue votado por el Honorable Senador, **Carlos Felipe Mejía Mejía**, por lo anterior, no participó en la discusión y votación, por haber sido aprobado su impedimento en mención.

Certifico que, el día 28 de junio de 2018 se aprobó el informe de conciliación del **Proyecto de Ley número 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara**, el cual NO fue votado por el Honorable senador, **Carlos Felipe Mejía Mejía**, por lo anterior. No participó en la discusión y votación, por haber sido aprobado su impedimento mencionado (sic).

e) 3 DVD y 3 CD allegados por el secretario general del Senado de la República, que contienen los videos de las sesiones y las gacetas⁴ en las que se discutió el proyecto de ley y el impedimento del senador. De los cuales se destaca lo siguiente:

i) La sesión de 20 de junio de 2018 tuvo inicio a las 10 y 25 de la mañana

⁴ Mediante oficios SGE-CS-4615-2018 y SGE-CS-4616-2018, remitió las actas de las plenarias 71, 73 y 75 (gacetas del Congreso 785, 786 y 822 de 2018), correspondientes a las sesiones de 20, 26 y 28 de junio de esta anualidad.



en el orden del día estaba programado para debate el proyecto de ley 225 de 2018 (minuto 50:27 del DVD aportado por la secretaría del Senado de la República).

En dicha sesión se decidió votar la proposición hecha por un número plural de senadores (4:26:33 a 6:00:34), que fuere aprobada por la plenaria del Senado, para lo cual se designó una subcomisión que efectuó un estudio de todas las inquietudes sobre el proyecto de ley y presentó un informe.

En la gaceta 785 se registró que: i) «los honorables Senadores Nadia Georgette Blel Scaff, Juan Manuel Galán Pachón, Andrés García Zuccardi, Milton Arlex Rodríguez Sarmiento y Daira de Jesús Galvis Méndez, dejan constancia de su retiro del recinto por tener impedimento al Proyecto de ley número 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara».

ii) En la sesión de 26 de junio de 2018, la plenaria del Congreso de la República estudió y aprobó por 29 votos contra 10, el impedimento presentado por el senador Carlos Felipe Mejía Mejía (2:13:34 a 2:18:32), y de acuerdo con lo manifestado por el presidente del Congreso, este se retiró del recinto.

iii) En las sesiones plenarias de 27 (videos 01:24:10 a 4:40:06) y 28 de junio (gaceta 786), se debatió y aprobó el proyecto de ley 225 de 2018, sin que se evidencie presencia, participación, debate o votación del demandado.

f) Oficio SGE-CS-2520-2018 suscrito por el secretario general del Senado de la República, con el cual aporta el orden del día de las sesiones de 20, 26, 27 y 28 de junio (ff. 42 a 55).

g) Cinco escritos contentivos de peticiones del senador Mejía dirigidos al secretario general del Senado de la República, orientadas a obtener la certificación de sus actuaciones en la plenaria durante el trámite del proyecto de ley 225 de 2018 Senado y 239 de 2018 Cámara, así como copia de los videos de las sesiones, el orden del día, las actas de las sesiones y las gacetas del Congreso.



3.5 Línea jurisprudencial sobre la causal de pérdida de investidura consagrada en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política. A

La Sala hace un recuento de la línea jurisprudencial desarrollada por el Consejo de Estado respecto de la causal uno del artículo 183 de la Constitución Política².

En sentencia de 20 de enero de 1994³, esta Corporación estudió el caso de un congresista que participó en la aprobación de la Ley 30 de 1992, sin que previamente se hubiese declarado impedido. Sobre el particular precisó:

El Congresista [...] tenía interés directo como miembro Contribuyente de la Universidad Cooperativa de Colombia en participar en el segundo debate y votación que se le dio en la plenaria de la Cámara de Representantes al proyecto de Ley 161 de 1992, en la sesión del 15 de diciembre de 1992, que se convirtió posteriormente en la Ley 30 de 1992, dado que el artículo 132 de ésta beneficiaba a la misma como institución de economía solidaria de educación superior que es. Ese interés es particular y concreto por cuanto en la calidad de miembro contribuyente aludida podía participar en la toma de decisiones referentes a la destinación de los beneficios obtenidos y de los servicios que surgieran de los mismos. Al no haberse declarado impedido en el mencionado debate y votación violó el régimen de conflicto de intereses.

A través de fallo de 12 de marzo de 1996⁴, el Consejo de Estado analizó un asunto de pérdida de investidura concerniente a un senador que promovió y votó un proyecto de ley, con el cual buscaba suspender el proceso por enriquecimiento ilícito que adelantaba la Corte Suprema de Justicia en su contra, así:

Estima la Sala, y con ello no se está sentado una tesis de última hora, que no es necesario, ni conveniente, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de la presencia de un conflicto de interés por razones de orden moral. Basta la consagración genérica tal como se formula en el artículo 182 de la Constitución o como se plantea en el 286 de la Ley 5a, o como se estructura en la causal primera de impedimento consagrada en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil. No es admisible para la Sala el argumento de que en el estado actual de la legislación sólo es posible hablar de conflicto de interés respecto a los Congresistas, cuando

² Consejo de Estado, *Pérdida de investidura de congresistas 1991-2017*. Colombia, Editorial Ibáñez, volumen 1, 2018.

³ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 20 de enero de 1994 radicado: AC-796, magistrado ponente: Ernesto Rafael Ariza Muñoz.



éste tiene connotación económica. Tampoco es admisible el argumento de que sólo en la medida en que el legislador tipifique unas prohibiciones precisas de carácter ético podría deducirse impedimento moral. Esto último equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de interés de los Congresistas impera la ética de que todo está permitido. No hay razón para afirmar que no por haber sido establecido por el legislador un catálogo o listado de todas las conductas que puedan dar lugar a que se tipifique el conflicto de intereses de índole moral, ello se traduzca en la imposibilidad de aplicarlo (...) conforme a la normatividad analizada de la Ley 5a de 1992, sobre conflicto de intereses, la obligación del congresista, cuando la decisión a tomarse le afectare de alguna manera, es la de declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivos. Entonces, la transgresión del tal imperativo se configura en el momento en que el Congresista, que debió declararse impedido, participa en los debates o vota, con prescindencia de los resultados del debate o de la votación, pues ni la Constitución Política, ni la ley, regularon la pérdida de la investidura condicionándola a tales resultados. Además, tampoco incide sobre la configuración del conflicto de intereses, la circunstancia de que de aprobarse la norma, ésta resulte ajustada al ordenamiento jurídico

Mediante providencia de 14 de mayo de 1996⁵, examinó la solicitud de pérdida de investidura de un senador que no se declaró impedido para votar un proyecto de ley con el que se pretendía convertir el enriquecimiento ilícito en una conducta subalterna, y se sostuvo:

Para el día 13 de diciembre de 1995, el senador Francisco José Jattin Safar tenía conocimiento de los hechos materia de investigación en las diligencias preliminares adelantadas en su contra, toda vez que para entonces ya había rendido versión libre, según consta en las copias autenticadas de la misma. Le es permitido a la Sala concluir sin vacilación alguna, que los temas del enriquecimiento ilícito y del alcance que el artículo cuestionado tenía sobre su juzgamiento, gravitaba en tomo del debate. De dichas advertencias no podía sustraerse el senador Francisco José Jattin Safar, para que se pueda argumentar, como lo dice en su escrito de oposición, que enfrente entre el proyecto de artículo transcrito y el tipo penal de enriquecimiento ilícito no existe relación alguna [...] No hay duda entonces que el senador Jattin Safar, aun sin ser abogado, sabía que de aprobarse el artículo cuestionado se irían a favorecer las personas cuestionadas penalmente por enriquecimiento ilícito ya que se trataba de exigir que para que se configurara el delito previamente se debía determinar la ilicitud de los dineros recibidos. Corresponde entonces precisar si el 13 de diciembre de 1995 conocía

⁵Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 14 de mayo de 1996, radicado: AC-3303, magistrado ponente: Dolly Pedraza de Arenas.

⁶Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 12 de marzo de 1996 radicado:



oficialmente el senador Francisco José Jattin Safar, que su conducta estaba siendo cuestionada por parte de las autoridades penales. La Sala sin vacilar responde que el senador sí tenía conocimiento oficial de que su conducta era objeto de investigación por el presunto delito de enriquecimiento ilícito; sabía en consecuencia que el artículo que votó afirmativamente ese día le podía beneficiar directamente, porque al modificarse el entendimiento que del tipo penal tenía la Fiscalía, las diligencias preliminares en su contra que adelantaba la Corte Suprema de Justicia, podrían tomar un rumbo diferente.

En fallo de 10 de marzo de 1998⁹, se examinó el caso de un representante a la Cámara que no se declaró impedido para participar del trámite del proyecto de ley sobre extinción de dominio de bienes, que incidía directamente en sus intereses, y se estimó:

La causal invocada para solicitar la pérdida de la investidura es la contemplada en el numeral 1° del artículo 183 de la Constitución Política, por haber incurrido el Representante a la Cámara Rafael Humberto Alfonso en conflicto de intereses. No queda duda de que cuando inició el trámite del proyecto de Ley 113 Cámara, sobre extinción del dominio, ya el Representante Alfonso Acosta conocía la existencia del proceso penal en su contra, por el presunto delito de peculado por apropiación, delito que estaba mencionado en el artículo 2 de proyecto de ley aprobado por las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, como de aquellos que pueden dar lugar a la extinción del dominio de bienes. Es claro entonces que ese proyecto de ley en alguna forma podía afectar su situación frente al proceso penal que contra él se venía y se viene adelantando, y que ante ese hecho su trámite mediante manifestación de impedimento, como lo ordenan los artículos 182 de la Constitución, 286 291, y 292 de la ley 5 de 1992. Pero lejos de hacerlo, el 10 de diciembre de 1996 suscribió una constancia apoyando la modificación del art 32 del proyecto con la tesis de la irretroactividad relativa, es decir, extinción aplicada a bienes adquiridos con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, y en esa misma fecha votó favorablemente una proposición sustitutiva del artículo 32. Sí bien es cierto, ha sostenido esta Sala que la incidencia natural y general de las leyes no se constituye necesariamente en causal de impedimento pues de ser ello así la labor parlamentaria resultaría imposible, es innegable que estando pendiente y en curso, en contra del Representante un proceso penal por peculado, la ley sobre extinción del dominio de bienes y su vigencia lo podían afectar directamente. El hecho de que, finalmente, hubiera votado el acta de conciliación y el proyecto tal como se convirtió en ley de la República, sin que su texto le reporte beneficio, no subsana la irregularidad de haber intervenido activamente en su trámite y participado en las votaciones respectivas.

⁹Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 10 de marzo de 1998, radicado: AC-5371, magistrado ponente: Clara Forero de Castro.



Con sentencia de 7 de julio de 1998⁶, se decidió el caso de un representante a la Cámara que no se declaró impedido para participar del trámite del proyecto de ley sobre extinción del dominio de bienes, cuando este podía afectar directamente sus intereses, en los siguientes términos:

Está demostrado en el expediente, que el demandado fue elegido Representante a la Cámara por el departamento de Boyacá para el período comprendido del 20 de julio de 1994 al 19 de julio de 1998, también que se encuentra investigado por los presuntos delitos de peculado por apropiación, celebración indebida de contratos y falsedad ideológica en documento público y en documento privado y que desde el 29 de diciembre de 1993 rindió indagatoria ante la Unidad de Fiscalía Delegada • ante el Tribunal del Distrito Judicial de Tunja, Fiscalía Tercera, por los presuntos delitos de peculado por apropiación y falsedad en documento privado. Asimismo, que participó en el trámite de los proyectos que dieron origen al Estatuto Anticorrupción y a la Ley de Extinción de Dominio; por lo anterior concluye la Sala que en el caso presente, el Representante a la Cámara infringió el régimen de conflicto de interés. Incurrió, en consecuencia, en conflicto de intereses desde el momento en que intervino en el trámite de los Proyectos de ley (...) por tanto se configura la causal de pérdida de investidura consagrada en el numeral 1º del artículo 183 de la Carta Política.

Por medio de providencia de 14 de mayo de 2002⁷, dictado en un proceso de pérdida de investidura de un representante a la Cámara, que no se declaró impedido para participar del trámite del proyecto de Código de Procedimiento Penal, pese a que contenía normas sobre libertad y medidas de aseguramiento que podían beneficiarlo; por la existencia de varios procesos e indagaciones preliminares en su contra en la Corte Suprema de Justicia, se consideró:

La Sala Penal de la Corte hizo saber que cursan diligencias previas contra el doctor Francisco Canossa Guerrero por los presuntos delitos de injuria ■ y calumnia, [...] mediante auto del 2 de junio de 1999 se ordenaron la apertura de investigación preliminar y la práctica de diligencia de versión libre. En providencia del 18 de septiembre de 2001 se declaró abierta la instrucción [...] se tiene como evidente que los días 23 y 24 de junio de 1999 y el 9 de agosto siguiente, el demandado tuvo conocimiento legal por haber rendido versión libre, de que había sido denunciado penalmente por los delitos de injuria y calumnia. [...] Con posterioridad a las versiones libres ya mencionadas, se presentaron por el Fiscal General de

⁶ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 7 de julio de 1998, radicado: AC-5878, magistrado ponente: Germán Ayala Mantilla.

⁷ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 14 de mayo de 2002, radicado:



la Nación, los proyectos de Códigos Penal y de Procedimiento Penal ante el Congreso [...] Así las cosas, infiérase que al demandado sí lo afectaba el proyecto del artículo 218, pues de convertirse en ley, surgía para él la posibilidad mediante su retractación voluntaria y sin requerir del consentimiento del ofendido, de librarse de responsabilidad respecto de los ilícitos de injuria y calumnia que se le habían imputado; razón por la cual, el congresista Canossa Guerrero estaba en la obligación de poner en conocimiento de la Cámara la situación que lo inhibía para participar en el trámite del asunto sometido a su consideración. [...] Y en lo referente a la Plenaria de la Cámara, se tiene en cuenta que según el acta de la sesión del 14 de diciembre de 1999, en la que consta que se dio segundo debate y votó el proyecto de Código Penal, al iniciarse la sesión a las 3:40 de la tarde, según el encabezamiento del acta, o a las 2:00 p.m., según el orden del día, el demandado figura entre los 133 Representantes a la Cámara que estaban presentes, [...] sobre el congresista demandado pesaba el deber constitucional establecido en el artículo 182 de la Carta Política y reproducido en el 286 de la Ley 5 de 1992 de hacer saber a la Corporación legislativa su situación, que moralmente lo inhibía para participar en la aprobación del proyecto mencionado, por entrar en pugna su interés personal, por el beneficio que sin duda alguna producía el nuevo artículo sobre retractación [...] el demandado Francisco Canossa Guerrero incurrió en quebranto del Régimen de Conflicto de intereses previsto en el numeral Iº del artículo 183 de la Constitución Política como causal de pérdida de investidura; razón por la cual habrá de accederse al pedimento formulado en el escrito introductorio del presente proceso. [...] [L]a Sala decretará la pérdida de investidura de Representante a la Cámara, de Francisco Canossa Guerrero".

Mediante fallo de 11 de marzo de 2003¹², el Consejo de Estado decidió la solicitud de pérdida de investidura sobre un senador que omitió manifestar su impedimento, en el trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 680 de 2001 (por la cual se reforman las Leyes 14 de 1991, 182 de 1995, 335 de 1996 y se dictan, otras disposiciones en materia de televisión), pese a que su hija fungía como representante legal de televidista Telecomunicaciones SA, beneficiaría indirecta de un contrato de concesión para explotar el servicio de televisión por cable en la Costa Atlántica. En esta oportunidad dijo:

En el caso sub examine, obra la certificación de la Secretaría General de la Comisión Sexta del Senado en la que hace constar que revisada el Acta de la Comisión núm. 11 de 18 de octubre de 2000, correspondiente a la aprobación en primer debate del proyecto de ley que posteriormente se convirtió en la Ley 680 de 2001 se constató que el Senador Jaime Rodrigo Vargas Suárez no asistió a la discusión y aprobación

¹² Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 11 de marzo de 2003,



ejemplar de la Gaceta del Congreso núm. 341 de 16 de julio de 2001, que contiene el Acta de la Plenaria núm. 48 de la sesión ordinaria de 20 de junio de 2001 consta que el Senador Jaime Rodrigo Vargas Suárez contestó el llamado a lista [...] Cabe señalar, además, que la configuración de la causal de pérdida de investidura invocada en la demanda no solo se presenta cuando el congresista asiste o interviene en las distintas votaciones a través de las cuales se aprueba el proyecto para convertirlo en ley, sino que, conforme se establece claramente en los artículos 286 de la Ley 5a de 1992 y 16 de la Ley 144 de 1994 basta al efecto la sola participación en los debates [...] Lo que ha quedado transcrito pone manifiesto que el demandado sí participó activamente en el trámite del proyecto que se convirtió en Ley 680 de 2001. [...] Finalmente, es del caso destacar que con su sola intervención en los debates, de la forma en que quedó evidenciado, el demandado dejó Ver en qué consiste el provecho que le reportaría a las empresas que representó, actuando inclusive como dueño de las mismas, cuando negoció la adquisición de los equipos pertenecientes a los distintos operadores informales del sistema de televisión por suscripción en la Costa Norte [...] En consecuencia, resulta claro para la Sala que el demandado estaba impedido de intervenir en el trámite del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 680 de 2001, por la cual se reforman las Leyes 14 de 1991, 182 de 1995, 335 de 1996 y se dictan otras disposiciones en materia de Televisión, y al no haber manifestado tal impedimento y, por el contrario, haber contribuido al quorum para aprobar el informe de la Comisión de Conciliación por no haber demostrado que se retiró del recinto antes de la votación y participado activamente en los debates que se dieron en el seno de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado, incurrió en la causal de pérdida de investidura consistente en la violación del régimen de conflicto de intereses".

La sala plena de esta Corporación en sentencia de 16 de octubre de 2012⁸, estudió la causal de violación del régimen de conflicto de intereses de un congresista, al no haberse declarado impedido en el trámite del proyecto de ley 292 de 2008 Cámara y 332 de 2008 Senado, por el cual se modificó el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, aprobado como Ley 1294 de 2009, pese a tener interés directo o por interpuestas personas en instituciones educativas privadas a nombre de terceros, en las cuales se invirtieron recursos de la Nación, y explicó:

De las pruebas reseñadas no emerge que el proceder del demandado refleje el interés general, impersonal, objetivo o altruista con que, se supone, deben el cual se parte del supuesto de que hay insuficiencia en las instituciones educativas oficiales para ser asumido por entidades de carácter particular a las cuales aquellos pertenecen, aspecto

¹³ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 16 de octubre de 2012,



puede considerarse que las circunstancias de que derivarían provecho los Congresistas sean generales y comunes por igual a todos ellos [...] era imperativo que manifestara su impedimento para intervenir en las votaciones relacionadas con los proyectos de ley referidos a la materia en cuestión, pues tales nexos son anteriores al trámite de las referidas Leyes [...] Como no se declaró impedido, debiendo hacerlo, dada la incidencia directa que el tema del servicio educativo tiene en su vida familiar, su conducta encuadra dentro de los supuestos fácticos que configuran la violación del régimen de conflicto de intereses y, por ende la causal de pérdida de investidura alegada

La Corporación el 9 de julio de 2013⁹, falló un asunto en el que el demandante aducía que el congresista, motivado por un interés personal, presentó ponencia, participó en el debate y dirección de la sesión -a título de presidente de la Comisión Legal de Cuentas-, en la que se aprobó el traslado de un proceso de responsabilidad fiscal de la contraloría de Antioquia a la Contraloría General, así:

Conforme a las pruebas obrantes en el proceso, no puede obviarse una circunstancia y es la consciencia que el demandado tenía del contenido, sentido y alcance de la proposición presentada por otros congresistas, la cual estaría dirigida a obtener que cesara la supuesta persecución política que existía en su contra, facilitando que la Contraloría General de la República asumiera la competencia y conociera del juicio de responsabilidad fiscal adelantado en su contra a efecto de garantizarle imparcialidad en el seguimiento de la causa. No puede plantearse la existencia de un desconocimiento del temario tratado en la sesión de la Comisión Legal de Cuentas referida, pues el parlamentario era plenamente consciente del sentido de la proposición y de las consecuencias derivadas en caso de ser aprobada es por ello que resulta improcedente aducir que con la misma buscaba la defensa del sistema jurídico en abstracto, pues la proposición tenía un contenido particular y concreto cual era la aplicación del control excepcional por parte de la Contraloría General de la República dentro de un proceso de responsabilidad fiscal seguido en su contra. [...] Bajo este orden de ideas y atendiendo el marco jurisprudencial anotado, así como los medios de convicción obrantes en el expediente, imperativo resulta para la Sala afirmar que en el presente caso el Congresista obró con pleno conocimiento de la materia que era objeto de debate, si se tiene en cuenta: (i). Que la materia objeto de deliberación fue anunciada por la Secretaría de la Comisión Legal de Cuentas en una sesión en la cual fungía como Presidente, (ii). Que una vez presentada, el inculpado realizó una intervención donde expuso la situación que lo aquejaba en relación con la investigación fiscal que se adelantaba en la Contraloría General de Antioquia y que reclamó se adoptaran los correctivos de rigor, (iii). Que

¹⁴ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 9 de julio de 2013, radicado: 11001-03-15-000-2011-01559-00, magistrada ponente: Hernán Andrade Rincón.



terminada su intervención, fue aprobada por los integrantes de la Comisión Legal de Cuentas -incluido él-, producto de lo cual se comunicó a la Contraloría de Antioquia la obligación de trasladar el expediente a conocimiento de la Contraloría General de la República. Pollo anotado, la Sala considera que están presentes los elementos que estructuran el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura, toda vez que se produjo la colisión entre el señalado interés directo del congresista y la defensa del interés general que estaba obligado a respetar atendiendo su condición de representante, y se acreditó-incluso-la ocurrencia del elemento subjetivo que, si bien no ha sido uniformemente exigido por la Sala Plena de esta Corporación, lo cierto es que se configuró claramente en el presente caso, pues se demostró fehacientemente su ocurrencia ante el reclamo que el mismo parlamentario presentó ante sus compañeros de la Comisión Legal de Cuentas para obtener el apoyo requerido en punto a obtener el traslado del expediente.

El 19 de septiembre de 2017¹⁵, la sala plena se ocupó de la solicitud de pérdida de investidura de un congresista que realizó exigencias económicas al entonces representante legal de Saludcoop EPS, señor Carlos Gustavo Palacino Antía, como contraprestación de su gestión parlamentaria a favor del Grupo Saludcoop; adicionalmente, se cuestionaba su participación y votación en el trámite del proyecto de reforma al sistema general de salud, hoy Ley 1438 de 19 de enero de 2011, en razón a que su esposa tenía vínculo laboral con la mencionada EPS y existieron relaciones comerciales con la IPS Salud con Calidad, y consideró:

[...]Causal de pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses. [...] [S]e encuentran configurados, los elementos estructurales de la causal de pérdida de investidura consistente en la violación del régimen de conflicto de intereses, toda vez que el congresista demandado, pese al interés directo, actual, cierto y personal i- que tenía frente al proyecto de ley [...] 01 de 2010 Senado, 106 de 2010 ■ Cámara, por medio de la cual se Reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, y sus Proyectos Acumulados: 95 de 2010 Senado, 143 de 2010 Senado, 147 de 2010 Senado, 160 de 2010 Senado, 161 de 2010 Senado, 182 de 2010 senado, 035 de 2010 Cámara, 087 de 2010 Cámara, 111 de 2010 Cámara y 126 de 2010 Cámara: conoció de este en su condición de ponente, junto con otros congresistas,- cuyo informe de ponencia (publicación autorizada el 11 de noviembre de 2010) proponía su sometimiento a debate, sin que se declarara impedido para actuar como tal (pues su esposa ostentaba la calidad de gerente regional de Saludcoop eps y él tema intereses claros frente a la IPS Salud con Calidad), dándole, por el contrario, impulso al

¹⁵ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 19 de septiembre de 2017, Radicado: 11001-03-15-000-2014-01602-00, magistrado ponente: Carmelo Perdomo Cuéter.



trámite legislativo. Incluso debió abstenerse de presentar, en condición de autor, el proyecto de ley 126 de 2010 Cámara, que se acumuló al precitado, por lo que desde ese momento se configuró el conflicto de intereses. Los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y sin más disquisiciones sobre el particular, nos conducen a decretar la pérdida de . \ investidura del ex representante a la Cámara Hólger Horacio Díaz . . Hernández, como en efecto se decidirá".

De la línea jurisprudencial se pueden extraer las siguientes conclusiones: i) los congresistas deben declararse impedidos cuando observen un conflicto de intereses en un asunto en el que deban participar, bien sea por desprenderse un interés para su cónyuge, compañera o compañero permanente, parientes ubicados dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o de sus socios de hecho o derecho o por tener incidencia directa el asunto objeto de consideración con las actividades e intereses privados del Congresista o su núcleo familiar; ii) no hay razón para afirmar que al no haber establecido el legislador un catálogo o listado de todas las conductas que puedan dar lugar a que se tipifique el conflicto de intereses de índole moral, ello se traduzca en la imposibilidad de aplicarlo, y iii) la configuración de la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses no solo se presenta cuando el congresista asiste o interviene en las distintas votaciones a través de las cuales se aprueba el proyecto para convertirlo en ley, sino que, conforme se establece claramente en los artículos 286 de la Ley 5ª de 1992 y 18 de la Ley 1881 de 2018, basta al efecto la sola participación en los debates.

^

3.6 Caso concreto. *Prima facie*, ha de anotarse que el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura de congresistas se encuentra contemplado en los artículos 183 (numeral 1) de la Constitución Política y 296 (numeral 1) de la Ley 5ª de 1992.

Igualmente, la Constitución Política, en su artículo 182, prevé que «Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones», por lo que la 5ª de 1992 regula el tema así:

SECCIÓN IV.



CONFLICTO DE INTERESES.

Artículo 286. Aplicación. Todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente¹⁰, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

Artículo 287. Registro de intereses privados. En cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de intereses privados en el cual los Congresistas consignarán la información relacionada con su actividad privada. En ella se incluirá la participación en sociedades anónimas o de responsabilidad limitada y similares, o en cualquier organización o actividad privada económica o sin ánimo de lucro de la cual haga parte, en el país o fuera de él.

Artículo 288. Término de inscripción. Los Congresistas deberán inscribir sus intereses privados en el registro dentro de los primeros treinta (30) días del período constitucional, o de la fecha de su posesión.

Artículo 289. Publicidad del registro. El Secretario General de cada una de las Cámaras hará público el registro, y lo expresará, además, en la Gaceta del Congreso.

Artículo 290. Modificación del registro. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los Congresistas, deberá inscribirse en el registro dentro de los treinta (30) días siguientes a la protocolización del cambio.

Artículo 291. Declaración de impedimento. Todo Senador o Representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés.

Artículo 292. Comunicación del impedimento. Advertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento.

Artículo 293. Efecto del impedimento. Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista.

«...en el entendido de que en igualdad de condiciones, ellas comprenden también a los integrantes de las parejas de un mismo sexo».

¹⁰ Aparte subrayado declarado condicionalmente exequible, por los cargos analizados, por la Corte



La excusa así autorizada se entenderá válida para los efectos del párrafo del artículo 183 constitucional, si asistiere a la sesión el Congresista.

El Secretario dejará constancia expresa en el acta de la abstención.

Artículo 294. Recusación. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

La decisión será de obligatorio cumplimiento.

Artículo 295. Efecto de la recusación. Similar al del impedimento en el artículo 293.

Por su parte, el artículo 18 de la Ley 1881 de 2018 preceptúa, en relación con el conflicto de intereses, que «Los congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán comunicarlo por escrito a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación para que, decida si los Congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos».

Ahora bien, en lo referente al alcance de la causal que se analiza, la sala plena, de lo contencioso-administrativo de esta. Corporación, en sentencia de 1.1 de mayo de 2009¹⁷, explicó «[...] que el conflicto de intereses surge cuando el congresista tiene interés directo en la decisión correspondiente, porque lo afecta de alguna manera, o afecta a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a sus parientes, o a sus socios. Cuando lo advierte, está en el deber de declarar su impedimento [...]».

Asimismo, se ha dicho que el conflicto de intereses «[...] tiene ocurrencia cuando en la persona de un congresista exista un interés directo, particular y

¹⁷ Consejo de Estado, expediente: 11001-03-15-000-2009-00043-00, magistrado ponente: Alfonso Vargas Rincón; criterio reiterado en otras sentencias, a saber: de 24 de agosto de 2010, expediente PI-2009-01352-00, magistrada ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia; 12 de abril de 2011, expediente: 2010-01325-00 magistrado ponente: Enrique Gil Botero; y 16 de octubre de 2012, expediente 2011-00207-00, magistrada ponente: María Elizabeth García González.



actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración, de la que le genere a él o a sus familiares o socios, un beneficio de carácter real, y no obstante estar en esa situación, no se declare impedido de participar en los debates o votaciones respectivas»¹⁸.

Adicionalmente, se ha aclarado que «[...] la situación de conflicto debe analizarse en cada caso específico, para determinar si las particulares circunstancias del congresista, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes, o socios, se contraponen con el interés comprometido en el asunto o materia en el que intervenga»¹⁹.

En cuanto al elemento *interés directo* que configura la mencionada causal, la Corte Constitucional, en sentencia C-1040 de 19 de octubre de 2005²⁰, sostuvo:

Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio. Sobre el particular la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la comprobación del mismo: "debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna. Sólo dentro de los límites de un determinado ordenamiento jurídico, puede tener para el congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992, relevancia su interés, el cual no puede ser otro que aquél en el cual sus destinatarios tengan relación directa con el mismo"²¹. Por otra parte, el interés se torna en particular, cuando la adopción de una decisión en un asunto concreto le generaría al parlamentario un provecho o beneficio, específico y personal, para sí mismo o para quienes de acuerdo con la ley se encuentren relacionados con él, y que no obstante estar consciente de dicha circunstancia, no manifiesta su impedimento para participar en el debate o votación correspondiente. Finalmente, el interés debe ser inmediato, con el propósito de excluir sucesos o hechos contingentes e imprevisibles, sobre los cuales no sea posible determinar o predecir con

¹⁸ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso-administrativo, consejero ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié, sentencia de 9 de noviembre de 2004, demandada: Yidis Medina Padilla. Derrotero reiterado en fallo de 20 de noviembre de 2007, expediente 11001-03-15-000-2007-00286-00, magistrado ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado.

¹⁹ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso-administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, expedientes acumulados «71001-03-15-000-2008-01180-00(PI)- 2008-01367», magistrada ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia.

²⁰ Magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

²¹ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 26 de julio de 1994. Radicado: AC-1499, magistrado ponente: Delio Gómez Leyva.

cierto grado de convicción y de evidencia fáctica su realización en el futuro.

En la ya citada providencia de I° de noviembre de 2016, expediente 11001-03-15-000-2015-01571-00¹², esta Corporación recopiló los precedentes jurisprudenciales relevantes acerca del asunto, con el propósito de delimitar los presupuestos necesarios para determinar cuándo un congresista incurre en violación del régimen de conflicto de intereses, en los siguientes términos:

Siendo consecuente con los antecedentes jurisprudenciales referenciados y reiterados, la Sala hace hincapié en los presupuestos cuya existencia debe quedar demostrada de forma suficiente y concurrente dentro del proceso, en orden a verificar la configuración de la causal mencionada:

- a) Que la persona señalada de adelantar la actuación violatoria del régimen de conflicto de intereses, ejerza o haya ejercido la investidura de Congresista de la República;
- b) La existencia de un interés directo, particular y actual del Congresista, ya sea de orden moral o económico, en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; y,
- c) Que a pesar de ello, el Congresista participe efectivamente del respectivo trámite, sin haber manifestado su impedimento para actuar o sin haber sido recusado para los efectos.¹³

El presupuesto "a)", común a las causales de pérdida de investidura, exige para este escenario la calidad cualificada del sujeto activo que incurrió en un conflicto de intereses mediante el ejercicio irregular de su investidura congresional, esto es, que debe acreditarse su condición de Senador o Representante a la Cámara.

El presupuesto "b)" encierra tres componentes principales que deben destacarse: el interés directo, particular y actual; su esencia moral o económica; y los asuntos o temas que son puestos a consideración e intervención del Congresista.

[...]

Por otra parte, el presupuesto "c" exige que además de haberse verificado la existencia del interés particular en cabeza del Congresista involucrado en el respectivo trámite, éste participe efectivamente del mismo, sin que hubiese manifestado su impedimento para actuar o sin haber sido recusado para conseguir apartarlo del tema.

¹² Consejera ponente: María Elizabeth García González.

¹³ Acerca de estos requisitos, ver sentencias de 12 de abril de 2011, radicado: 2010-01325 (PI), consejero ponente: Enrique Gil Botero y de 24 de febrero de 2015, radicado: 2012-01139 (PI), consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso.



La participación efectiva en el trámite se materializa con el estudio, decisión, debate, votación, censura y/o intervención en los asuntos congresionales; en principio, "el congresista está en la obligación de manifestar el impedimento cuando advierta la existencia del eventual conflicto de intereses, de tal modo que le permita a la comisión o corporación legislativa correspondiente definir o decidir el impedimento. No se trata, como es obvio, de una decisión puramente discrecional del congresista. De todas las circunstancias de hecho que pudieran configurar un interés privado de índole económico o moral debe surgir la obligación del congresista de manifestar el impedimento²⁴", por lo que de guardar silencio al respecto quedaría activada la causal [negrilla de la Sala].

Sobre el último aspecto, atañedor a la intervención en el trámite legislativo, se ha estimado que «[...] el impedimento puede darse por **la participación** o votación en una decisión o asunto de que conozca el Congreso de la República, sea que se trate de deliberaciones y votaciones relacionadas con proyectos de ley o actos legislativos, o se trate de una decisión trascendental. En efecto, es inequívoco el artículo 291 al señalar que el congresista debe declararse impedido cuando observe que existe un conflicto de intereses **para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental**»²⁵ (se destaca).

Incluso, se ha precisado que comporta una violación del régimen de conflicto de intereses, cuando el congresista a pesar de estar impedido, constituye el quorum deliberativo, pues aunque no interviene en el debate ni en la votación, sí participa en la conformación de aquel; así se dejó anotado en sentencia de 11 de marzo de 2003, expediente 11001-03-15-000-2002-0519-01 (PI-047), consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, al considerar que «[...] resulta claro para la Sala que el demandado estaba impedido de intervenir en el trámite del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 680 de 2001, "por la cual se reforman las Leyes 14 de 1991, 182 de 1995, 335 de 1996 y se dictan otras disposiciones en materia de Televisión", y al no haber manifestado tal impedimento y, por el contrario, haber contribuido al quorum para aprobar el informe de la Comisión de Conciliación por no haber demostrado que se retiró del recinto antes de la votación y participado activamente en los debates que se dieron en el seno de la Comisión Sexta

²⁴ Consejo de Estado, sentencia de 23 marzo de 2010, radicado: 11001-03-15-000-2009-00198-00(P1). Magistrado ponente: Hugo Fernando Bastidas.

²⁵ Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso-administrativo, sentencia de 23 de marzo de 2010, radicado: 11001-03-15-000-2009-00198-00, magistrado ponente: Hugo Fernando Bastidas Barcenás.



Constitucional Permanente del Senado, incurrió en la causal de pérdida de investidura consistente en la violación del régimen de conflicto de intereses».

Del anterior recuento normativo y jurisprudencial se concluye que el régimen de conflicto de intereses busca blindar la actividad legislativa de cualquier injerencia de tipo personal por parte del congresista, al mediar un interés directo que pudiere afectar su decisión frente a algún tema en particular, sea suyo o de su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus parientes dentro de] cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o su socio(s) de derecho o de hecho, imponiéndole el deber de declararse impedido para participar en el trámite de los asuntos que atañen a la rama legislativa del poder público, el cual en caso de ser aceptado implicará designar un nuevo ponente o excusarlo del debate y votación.

Ahora bien, en primera instancia, la Sala procede a estudiar la causal de violación del régimen de conflicto de intereses, endilgada al accionado, a partir de los tres elementos objetivos que la estructuran y el material probatorio obrante en el expediente, así:

i) «Que la persona señalada de adelantar la actuación violatoria del régimen de conflicto de intereses, ejerza o haya ejercido la investidura de Congresista de la República».

En efecto, como se relacionó en el acápite de las pruebas, se encuentra, debidamente acreditado dentro del expediente, según certificado expedido por el secretario general del Senado de la República (ff. 44 y 132) y copia de la Resolución 3006 de 17 de julio de 2014, emanada del Consejo Nacional Electoral (ff. 6 a 21), que el ciudadano Carlos Felipe Mejía Mejía fue elegido, senador de la República por el período 2014-2018.

En tal sentido, es claro que en la época de ocurrencia de los hechos, esto es los días 26, 27 y 28 de junio de 2018, durante los cuales se adelantó el trámite del proyecto de ley 225 de 2018 del Senado de la República, el demandante ostentaba la investidura de senador de dicha Cámara.

ii) «La existencia de un interés directo, particular y actual del Congresista, ya sea de orden moral o económico, en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso».



V) c.

De acuerdo con la certificación expedida por el secretario general del Senado de la República (f. 39), la gaceta del congreso 73 (f.229)¹⁴ y el video de la sesión¹⁵ de 26 de junio de 2018(f. 111), se encuentra probado que para la sesión plenaria de dicho día, el senador Mejía presentó el impedimento para participar en el trámite del proyecto de ley 225 de 2018 Senado, 239 de 2018 Cámara, «Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz», en el que expresó «[...] tener un familiar en tercer grado de consanguinidad secuestrado y asesinado por las FARC», y que este fue aprobado con 29 votos contra 10 por la plenaria del Senado de la República.

Por lo tanto, la Sala advierte que se encuentra configurado el interés directo, actual, cierto y personal del congresista, toda vez que el proyecto de ley buscaba adoptar unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz, que precisamente de acuerdo con la exposición de motivos fue presentado por el Gobierno nacional¹⁶, en razón a que:

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, contiene seis (6) puntos axiales que fueron convenidos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, tras décadas de conflicto armado y un proceso de negociación.

El Punto 5 desarrolló el "Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto", incluyendo a la Jurisdicción Especial para la Paz en el marco de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), bajo el entendido que, "resarcir a las víctimas está en el centro del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

Las Reglas de Procedimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, serán trascendentales en la administración de justicia transicional, especialmente para las víctimas, como quiera que permitirán la investigación, el juzgamiento y la sanción de las más graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario en aras de avanzar en la lucha contra la impunidad.

En tal sentido, es claro para esta Sala que ante la manifestación del senador Mejía que dicho grupo armado había secuestrado y asesinado a un familiar en tercer grado de consanguinidad, estaba incurso en un conflicto de intereses de

¹⁴ Aportada por la secretaría del Senado de la República de manera digital en CD.

¹⁵ Aportada por la secretaría del Senado de la República de manera digital en DVD.

¹⁶ Informe de ponencia para primer debate en comisiones conjuntas del senado de la república y de la cámara de representantes al proyecto de ley 225 de 2018 Senado 239 de 2018 Cámara «por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la jurisdicción especial para la paz».



carácter moral.

ili) «Que a pesar de ello, el Congresista participe efectivamente del respectivo trámite, sin haber manifestado su impedimento para actuar o sin haber sido recusado para los efectos».

Frente al deber que le asiste a los congresistas de declararse impedidos cuando observen un conflicto de intereses en un asunto en el que deban participar, bien sea por desprenderse un interés para su cónyuge, compañera o compañero permanente, parientes ubicados dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o de sus socios de hecho o derecho o por tener incidencia directa en el asunto objeto de consideración con las actividades e intereses privados del congresista o su núcleo familiar, encuentra la Sala que efectivamente el congresista se declaró impedido en debida forma y su impedimento fue aceptado desde el 26 de junio de 2018. [

En consecuencia, la Sala comparte lo concluido por el Ministerio Público en sus alegatos, en el sentido de que no encuentra que el material probatorio recaudado, tenga la virtualidad de demostrar que el demandado participó en el debate de 26 de junio o haya ejercido influencia alguna en el voto de sus compañeros.

Asimismo, está probado que el presidente del Senado dejó constancia de viva voz de la salida del senador Mejía del recinto el 26 de junio de 2018 (2:13:34 a 2:18:32) por lo que no se halla acreditado que este hubiese participado de manera directa o indirecta para incidir en los votos de sus colegas desde el momento de la presentación de su impedimento en el proyecto de ley 225 de 2108.

Por lo expuesto, en el caso bajo estudio teniendo como presupuestos los hechos alegados en la demanda¹⁷, se advierte que no se configuró conflicto de intereses, en razón a que «cuando se concreta alguna circunstancia que obliga al congresista a separarse del tema que compete resolver al Congreso, aquél debe ponerla en conocimiento de la Corporación, so pena de ser recusado».¹⁸

¹⁷De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación la solicitud de pérdida de investidura es el marco o límite de decisión de fondo. Ver sentencia de 21 de febrero de 2017, sala plena de lo contencioso administrativo, expediente 11001-03-15-000-2015-01564-00 (PI), acumulado 11001-03-15-000-2015-01698-00, magistrado ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹⁸Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 6 de julio de 2017, radicado 11001-03-15-000-2015-01908-00 (PI), magistrada ponente: Marta Nubia Velásquez Rico.



En el presente asunto el congresista demandado i) se declaró impedido, ii) el impedimento le fue aceptado por la plenaria del senado, iii) no concurrió a ninguna de las votaciones del proyecto después de la aceptación del impedimento y iv) no se probó la supuesta influencia al voto de algunos de sus compañeros congresistas, alegada por el solicitante.

Por lo tanto, la Sala estima que la conducta es atípica en cuanto el comportamiento del senador Mejía no fue contrario al ordenamiento jurídico y, en particular, al régimen de conflicto de intereses, en la medida en que al advertir su conflicto de interés, presentó su impedimento en debida forma ante la plenaria del Senado y, una vez le fue aceptado, se encuentra probado que no participó en el trámite del proyecto del ley.

Colige la Sala que, contrario a los casos de los precedentes jurisprudenciales analizados en los que era evidente que los congresistas a los cuales esta Corporación los ha despojado de su investidura por violar el régimen de conflicto de intereses, por cuanto utilizaron intencionalmente su dignidad para favorecer sus intereses personales (económicos y morales) o los de su núcleo familiar o negocial, participando en el trámite de proyectos de ley, en el presente asunto, en cambio, no se observa que el demandado haya abandonado el interés general, impersonal y objetivo en su actuar.

Los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y sin más disquisiciones sobre el particular, nos conducen a negar la pérdida de investidura del senador Carlos Felipe Mejía Mejía, como en efecto se decidirá.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala especial de decisión 24, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, de acuerdo con el Ministerio Público,

FALLA:

1.º NIÉGASE la solicitud de pérdida de investidura formulada por el ciudadano Miguel Ángel Mora contra el senador Carlos Felipe Mejía Mejía, identificado con cédula de ciudadanía 10.257.313 de Manizales, conforme a lo indicado en la parte motiva.

2.º Comuníquese esta providencia al Ministerio del Interior, al Consejo,

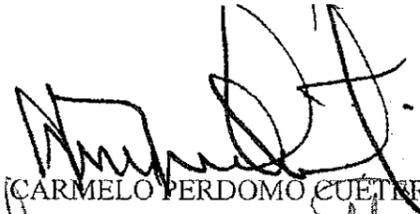


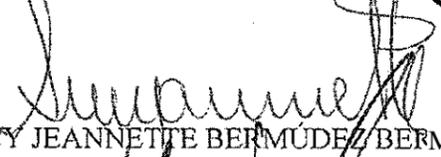
Nacional Electoral y a la mesa directiva del Senado de la República.

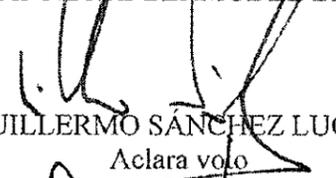
3.º Ejecutoriada la presente sentencia, archívese el expediente, previas las constancias y anotaciones que fueren menester.

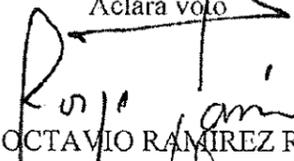
Notifíquese, publíquese y cúmplase,

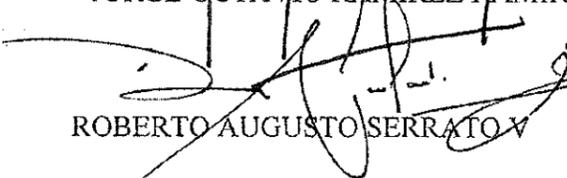
Este proyecto fue estudiado y aprobado en sesión de sala especial de decisión 24 de la fecha.


CARMELO PERDOMO CUÉTER


LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ


GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Aclara voto


JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ


ROBERTO AUGUSTO SERRATO V



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA n°. 24

Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER

Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02245-00

Solicitante: MIGUEL ÁNGEL MORA

Congresista: CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA-PRIMERA INSTANCIA

CONFLICTO DE INTERÉS EN CONGRESISTA-No se configura la causal de desinvestidura cuando se aprueba el impedimento y el congresista se retira del trámite legislativo. CONFLICTO DE INTERÉS MORAL-Interrogantes sobre si se configuró por ser el congresista víctima de las FARC.

ACLARACIÓN DE VOTO

Aunque comparto la decisión que se tomó en la providencia del 19 de noviembre de 2018, que negó la desinvestidura del senador Carlos Felipe Mejía Mejía, aclaro voto.

1. El congresista manifestó impedimento por el posible conflicto de interés moral en que estaría incurso al intervenir en el trámite del proyecto de ley n°. 225 de 2018 -hoy Ley 1922 de 2018-, pues tenía por objeto la adopción de las reglas de procedimiento de la Jurisdicción Especial de Paz y un pariente suyo, en tercer grado de consanguinidad, fue secuestrado y muerto por las FARC.

2. La Sala consideró que como el congresista se retiró del trámite del proyecto de ley cuando se aprobó su impedimento, no se configuró la causal de desinvestidura de violación al régimen de conflicto de intereses. A mi juicio, esta conclusión plantea algunos interrogantes: si el impedimento no se hubiera presentado y el congresista hubiera participado del trámite de la ley ¿se habría configurado la causal de desinvestidura?, ¿existía realmente un conflicto de interés moral del congresista para participar del proyecto de reglamentación de la Jurisdicción Especial de Paz porque un pariente suyo fue secuestrado y muerto por las FARC?, ¿los congresistas víctimas de las FARC no podían participar en la discusión de normas relacionadas con el “proceso de paz”?

¿El proceder del congresista tuvo alguna relevancia jurídica que ameritara su estudio en un juicio de desinvestidura, que implica la gravísima sanción del despojo del derecho a ser elegido?, ¿no resulta paradójico que la discusión se centre en la participación de un congresista víctima de la violencia en el trámite de aprobación de una ley para reglamentar el procedimiento de la JEP y no se planteen posibles reproches -de otra índole- a quienes discutieron y aprobaron el Acto de Refrendación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, cuando mediaba una decisión negativa del pueblo

adoptada en el marco de las reglas democráticas el 2 de octubre de 2016?

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

MAR/1F