



Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00  
Demandante: Andrés Zalamea  
Demandado: Álvaro Uribe Vélez

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 6**

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**Bogotá, D.C., julio dieciséis (16) de dos mil diecinueve (2019)**

**Referencia:** PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2019-02830-00  
**Demandante:** ANDRÉS ZALAMEA  
**Demandado:** ÁLVARO URIBE VÉLEZ

**SENTENCIA**

---

La Sala procede a resolver la solicitud de pérdida de investidura presentada por el señor Andrés Zalamea contra el senador Álvaro Uribe Vélez para los períodos 2014 – 2018 y 2018 - 2022 dentro del término consagrado para el efecto en el artículo 184 de la Constitución Política y de conformidad con lo expuesto en la Ley 1881 de 2018<sup>1</sup>.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La solicitud**

El señor Andrés Zalamea, en su condición de ciudadano, en ejercicio del medio de control de pérdida de investidura consagrado en el artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y regulado por la Ley 1881 de 2018, mediante escrito presentado ante esta

---

<sup>1</sup> Artículo 184 Constitucional. “La pérdida de investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor a veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.”

Se decide la solicitud dentro de los 20 días hábiles que indica la norma, teniendo en cuenta que la solicitud de pérdida de investidura fue radicada el 14 de junio de 2019 según consta a folio 1 del expediente.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

Corporación el 14 de junio de 2019, solicitó que se despoje de la investidura de senador de la República al congresista Álvaro Uribe Vélez, al haber incurrido en la causal de violación del régimen de inhabilidades o incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses, prevista en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política.

La solicitud tuvo como fundamento, los siguientes

## 2. Hechos y argumentos

Señaló que el 7 de noviembre de 2017 se discutió en la plenaria del Senado de la República el Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017 “Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”.

Indicó que en dicha discusión el senador Álvaro Uribe Vélez manifestó impedimento para participar en la discusión y votación del referido proyecto de ley, manifestación que fue sometida a consideración y votación de los demás miembros de la plenaria quienes la aceptaron.

Adujo que en virtud de lo anterior, el senador Álvaro Uribe Vélez estaba en la obligación de abstenerse de participar o influir en la discusión y votaciones del Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017 Senado.

Manifestó que, sin embargo, el senador demandado conoció y participó en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017 en las sesiones plenarias del Senado de la República del 23 y el 29 de abril de 2019, tal y como se puede evidenciar de la transcripción de las grabaciones televisadas de esas fechas, que aportó con la demanda.

Explicó que el 23 de abril de 2019 el senador Uribe Vélez participó cinco veces en la sesión en el sentido de incitar a los demás senadores para que apoyaran dos de las seis objeciones presentadas por el presidente de la República al proyecto de ley estatutaria en mención.

Agregó que el senador en cuestión era consciente de que se estaba discutiendo el Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017, respecto del cual se había declarado impedido en 2017, tanto es así, que anunció que iba a retirar su impedimento, según se evidencia de la transcripción de su intervención.

Adujo que el demandado debió retirar primero su impedimento y luego sí haber participado en la discusión.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00  
Demandante: Andrés Zalamea  
Demandado: Álvaro Uribe Vélez

Sostuvo que en la sesión del 29 de abril de 2019 el senador Uribe Vélez volvió a participar antes de que se le revocara el precitado impedimento, toda vez que no sólo no se ausentó de la sesión sino que además contestó el llamado a lista, contribuyendo así a la conformación del *quorum* deliberativo de dicha sesión.

Afirmó que el demandado también desconoció lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 129 de la Ley 5 de 1992 que otorga a los senadores la posibilidad de presentar a consideración de la plenaria del Congreso un impedimento previamente aceptado, únicamente si se presentan circunstancias nuevas que varíen los fundamentos en los que se presentó en un primer momento.

Reiteró que el senador demandado presentó impedimento el 7 de noviembre de 2017 bajo el argumento de que era víctima, que los magistrados de la JEP ya habían fijado un criterio en su contra, que ostentaba la calidad de expresidente de la República –quienes tenían una mención especial en el proyecto- y que contra su hermano y él, cursaban investigaciones.

Señaló que luego de la plenaria del 23 de abril de 2019 el senador Uribe Vélez le solicitó a la plenaria que revocara su impedimento porque es expresidente de la República, su hermano está en la justicia ordinaria, su familia y él son víctimas pero no se han registrado como tales, ni van a hacerlo y porque las investigaciones en su contra se adelantan en la Corte Suprema de Justicia pero no en la JEP.

Manifestó, con base en lo anterior, que no hubo circunstancias nuevas que variaran los fundamentos invocados en un primer momento para manifestar impedimento.

Refirió que en los años 2002 y 2003 esta Corporación declaró la pérdida de investidura de varios congresistas que se declararon impedidos para participar en el trámite del proyecto de ley específicos, por el simple hecho de haber contestado el llamado a lista de asistencia a una plenaria en que se discutía ese tema.

Sin embargo en los años 2016, 2017 y 2018 se delimitaron los presupuestos necesarios para determinar cuándo un congresista incurre en violación del régimen de intereses en el sentido de precisar que “la participación efectiva en el trámite se materializa con el estudio, decisión, debate, votación, censura y/o intervención en los asuntos congresionales”, además que se





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

requiere haber conformado el *quorum* o que el congresista haya participado en el debate.

Afirmó que en este caso está demostrado que el senador Álvaro Uribe Vélez participó en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017, en el que solicitó en repetidas oportunidades que se retiraran 2 de los 136 artículos del proyecto en mención y además, conformó el *quorum* deliberatorio en algunas sesiones en que se discutió ese tema.

### 3. La oposición de la parte demandada

A través de apoderado el senador Álvaro Uribe Vélez contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones<sup>2</sup>.

Sostuvo que el demandante deberá probar la veracidad de los videos aportados como prueba, que se compadecen con la realidad y que no fueron manipulados, toda vez que incumplió con la carga que le impone el artículo 245 del Código General del Proceso, al no indicar si el video es original o copia, y en dónde se encuentra el original para poder pedir el cotejo respectivo.

Afirmó que en aras de la lealtad procesal es necesario que se cumpla con el deber establecido en el artículo 245 del Código General del Proceso, esto es, que se indique el lugar en donde se encuentra el original de los documentos aportados como prueba al expediente en copia.

Explicó que el congresista Álvaro Uribe Vélez al ver que en plenaria se discutiría el Proyecto de Ley Estatutaria 8 de 2017 “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”, presentó su impedimento para participar en la discusión y votación del proyecto, el cual fue aceptado el 7 de noviembre de 2017.

Adujo que en las sesiones del 23 y 29 de abril de 2019, las intervenciones de su poderdante no fueron dentro del trámite del proyecto, sino en virtud de lo consagrado en el parágrafo 2 del artículo 62 de la Ley 1828 de 2017, por lo que su participación en el debate frente a las objeciones presentadas por el presidente Iván Duque, no conllevaban un beneficio particular directo o indirecto para él o sus parientes, sino que se hizo en razón a que las objeciones lo afectan en igualdad de condiciones que al resto de los

<sup>2</sup> Folios 36 a 42 del expediente.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

ciudadanos, por lo que se buscaba era un acuerdo nacional.

Indicó que durante la intervención del demandado en la sesión del 23 de abril de 2019, el senador Roy Barreras presentó una recusación en su contra, la cual fue resuelta por el pleno del Congreso en el sentido de negarla, razón por la cual el 27 de abril presentó nuevamente su intervención.

Recordó que durante el trámite del Acto Legislativo 01 de 2017 se consideró incluir a los expresidentes de la República en la órbita de control de la JEP, sin embargo, dicha decisión se reversó y se decidió mantener, frente a ellos, lo dispuesto en el artículo 199 de la Constitución, por lo que es claro que se dieron circunstancias nuevas que variaron los argumentos iniciales del impedimento presentado el 7 de noviembre de 2018.

Agregó que se puede inferir que aun cuando el senador Álvaro Uribe Vélez se declaró impedido, no se configuraban todas las razones para que fuere aceptado el impedimento, además, al momento de retirar el impedimento las circunstancias habían variado.

#### **4. Actuación procesal**

Al reunir los requisitos legales, mediante auto de 18 de junio de 2019 se admitió la solicitud de pérdida de investidura y se ordenaron las notificaciones del caso. (fols. 27 y 28).

Mediante auto del 2 de julio de 2019, se abrió el proceso a pruebas. En dicha providencia se decretaron las pruebas solicitadas por las partes que reunían los requisitos legales, se negaron las que no y se ordenó la práctica de las pruebas de oficio que se consideraron necesarias para resolver la controversia planteada por parte del actor. (fols. 50 y 51).

El 10 de julio de 2019 se llevó a cabo la audiencia de pruebas con el fin de practicar las que fueron legalmente decretadas en la providencia anteriormente referida.

De manera concreta se incorporaron al expediente la totalidad de documentos solicitados por la parte actora y se recibieron los testimonios de los señores Ernesto Macías Tovar y Gregorio Eljach Pacheco.

De igual forma, en aplicación de la atribución consagrada en el artículo 212 del Código General del Proceso, se prescindió de los demás testimonios que





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

habían sido decretados al considerar suficientes las pruebas practicadas en el proceso y en atención al término perentorio que otorga la Constitución Política para fallar este tipo de asuntos. (fols. 128 a 130).

## 5. Audiencia pública

El 15 de julio de 2019 tuvo lugar la audiencia pública de que trata el artículo 11 de la Ley 1881 de 2018, con la participación del procurador quinto delegado encargado ante el Consejo de Estado y el apoderado del demandado<sup>3</sup>. Las intervenciones en la audiencia se desarrollaron así:

### 5.1 Ministerio Público:

El señor agente del Ministerio Público que intervino dentro de este asunto consideró que el problema jurídico en este caso se contrae a determinar si la actuación e intervenciones realizadas por el senador Álvaro Uribe Vélez en las sesiones ordinarias de los días 23 y 29 de abril de 2019, relacionadas con las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz configuran la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral primero del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia, en atención a que el 7 de noviembre de 2017 se había aceptado el impedimento presentado por él para participar en dicho trámite.

Refirió el régimen de impedimentos y recusaciones de los congresistas a la luz de lo establecido en la Ley 5 de 1992 así como el marco normativo y conceptual de la causal de pérdida de investidura invocada en la demanda.

Señaló que está probado que el demandado presentó impedimento para participar en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP el cual fue aceptado el 7 de noviembre de 2017.

Indicó que el 23 de abril de 2019 se discutió el orden del día de la sesión con el objeto de definir si se debía o no dar prioridad al debate de las objeciones presidenciales radicadas en contra del referido proyecto de ley.

Manifestó que el 29 de abril de 2019 se indicó que en primer lugar se discutirían las referidas objeciones sin embargo, tuvo lugar un debate previo sobre el trámite de los impedimentos presentados por algunos congresistas para participar de dicho trámite, en el cual se solicitó la revocatoria del

<sup>3</sup> Acta visible de folios 181 a 184 del expediente.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

impedimento presentado por el senador Uribe Vélez, revocatoria que finalmente fue aprobada.

Afirmó que de la revisión de las intervenciones efectuadas por el demandado en la sesión del 23 de abril de 2019 se puede concluir que aquellas no se realizaron durante la discusión de las objeciones al Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP, sino en un trámite previo que tuvo como objetivo determinar la prelación del tema en el orden del día de la plenaria correspondiente.

Adujo que en la sesión del 29 de abril de 2019 lo primero que se resolvió fue el trámite de los impedimentos presentados durante el 2017 para participar en la discusión del Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP para determinar si los congresistas que se declararon impedidos en aquella época permanecían o no en dicha situación.

Recordó que de conformidad con lo establecido por esta misma Corporación el trámite de impedimentos no hace parte del debate y votación de los proyectos de ley, toda vez que constituyen trámites incidentales de naturaleza parlamentaria y no legislativa, por lo que no pueden ser tenidos en cuenta para la configuración de la causal de pérdida de investidura bajo estudio.

Aseveró que el impedimento constituye una prohibición o imposibilidad jurídica de ejecutar acciones que taxativamente señala la ley, tratándose del trámite legislativo es exclusivamente para el debate y votación de una ley y no para asuntos meramente accidentales o accesorios.

Sostuvo que si en gracia de discusión se concluyera que el impedimento aceptado desde el año 2017 respecto del senador Uribe Vélez le impedía estar presente en la sesión en la cual se discutieron y votaron los impedimentos presentados por otros congresistas para el estudio de las objeciones a dicha ley, se debe tener en cuenta que el Senado de la República en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 5 de 1992, corrigió formalmente el procedimiento en el sentido de dejar sin efectos lo realizado hasta el momento.

Frente al argumento de la integración del *quorum* deliberatorio recordó que conforme la jurisprudencia de esta Corporación, el procedimiento legislativo está compuesto por distintas fases que conducen a la producción de la ley y el llamado a lista o registro de asistencia no es una fase que tenga lugar





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

dentro del desarrollo de la sesión plenaria, pues solo tiene efectos de verificación para la conformación del *quorum* constitucional.

Recordó que el *quorum* no es una actividad propiamente dicha, sino un requisito de carácter legal y previo para abrir formalmente la sesión y proceder a la formación de la voluntad política, de tal suerte que si no se cumple, afecta la validez constitucional de la reunión de los congresistas.

Afirmó que, en consecuencia, el llamado a lista es un mecanismo de verificación del *quorum* pero no de apertura formal de la sesión plenaria.

Señaló que conforme la jurisprudencia de la Corporación, la sesión no inicia cuando se abre el registro de asistencia sino cuando el secretario de la Corporación respectiva informa al presidente de la célula legislativa que se ha conformado el *quorum* deliberatorio y se procede a leer el orden del día.

Destacó que en este caso no se enmarca dentro de los supuestos fijados por el Consejo de Estado para que la simple presencia del congresista impedido en la sesión configure la causal de pérdida de investidura, toda vez que la votación de impedimentos es un trámite incidental de naturaleza parlamentaria y no legislativa en la cual no se decide ni vota un proyecto de ley; en este caso el trámite realizado fue corregido y subsanado con la aprobación unánime de la plenaria, de tal manera que la actuación se realizó nuevamente con la ausencia de los senadores que a juicio de la plenaria no podían participar en ella y la integración del *quorum* deliberatorio no implica el debate y votación de un proyecto de ley.

Indicó que, en consecuencia, la asistencia inicial del senador Uribe Vélez y su actuación en un trámite incidental de naturaleza parlamentaria y no legislativa no configura la causal de pérdida de investidura en comento.

Agregó que en este caso hubo una circunstancia que permitió a la luz de lo establecido en el párrafo 2 del artículo 129 de la Ley 5 de 1992 volver a considerar el impedimento inicialmente aceptado al senador demandado, concretamente la exclusión de la competencia de la JEP de las investigaciones que se surtan contra expresidentes de la República.

Conforme con lo expuesto solicitó denegar la solicitud de pérdida de investidura. (fols. 158 a 173 del expediente).

#### 5.2 Apoderado del demandado:



Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia  
[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)



Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00  
Demandante: Andrés Zalamea  
Demandado: Álvaro Uribe Vélez

El apoderado del demandado dentro de este asunto centró su alegato en el hecho de que no se demostró que el senador Álvaro Uribe Vélez tenga un interés particular, directo e inmediato en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP.

Manifestó su conformidad con el concepto emitido por el señor agente del Ministerio Público y agregó que el demandante omite mencionar algunos puntos relevantes en la solicitud de pérdida de investidura, como por ejemplo, que en la sesión del 23 de abril de 2019 no se discutió el fondo de las objeciones sino simplemente el orden del día de la sesión en que dicha discusión tendría lugar.

Adujo que el senador demandado asistió a la sesión del 29 de abril de 2019 en cumplimiento de la obligación legal consagrada en el artículo 268 de la Ley 5 de 1992 y que en atención a una moción de orden presentada por el senador Luis Fernando Velasco Chávez se decidió corregir toda la actuación adelantada respecto de los impedimentos presentados para participar en ese trámite legislativo y por ende hacer “borrón y cuenta nueva” frente al punto, el cual se volvió a votar en esa plenaria. (fols. 174 a 180).

## **6. Alegatos de conclusión del actor**

El solicitante de la pérdida de investidura no asistió a la audiencia pública, sin embargo, presentó por escrito sus alegatos de conclusión en los cuales, expresó, en resumen lo siguiente:

Sostuvo que la afirmación del apoderado del demandado según la cual su participación en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017, Senado, no afecta el derecho a la igualdad respecto de los demás ciudadanos no es cierta, por cuanto él ha reconocido que es víctima, lo que hace que esté incurso en un conflicto de intereses de carácter moral, tal y como lo ha establecido en otras ocasiones esta Corporación.

Afirmó que la recusación presentada por el senador Roy Barreras no fue radicada en la sesión del 23 de abril de 2019 sino en la del 29 de abril siguiente, por lo que el demandado actuó estando recusado, toda vez que ésta se resolvió hasta el 30 de abril de 2019.

Insistió en que el demandado se encontraba impedido para participar en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017 por estar cobijado por un





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

impedimento de carácter moral al ser víctima tal y como él mismo lo expresó en su momento.

Destacó que la revocatoria del impedimento sólo se produjo a las 7:43 p.m. del 29 de abril de 2019, es decir, casi al finalizar la sesión razón por la cual se afectó el resto de la plenaria.

Reiteró que el demandado tenía la obligación de abstenerse de participar en el trámite del proyecto mientras su impedimento estuviera vigente.

Adujo que algunas de las participaciones efectuadas por el senador Uribe Vélez en las sesiones del 23 y el 29 de abril de 2019 se refirieron a las víctimas, lo cual confirma que participó estando impedido moralmente para hacerlo.

Reafirmó que en la última sesión conformó el *quorum* deliberatorio lo cual también conlleva la pérdida de investidura según lo ha dicho la jurisprudencia de esta Corporación.

Concluyó que el demandado incurrió en conflicto de intereses por haber participado en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017 estando su impedimento activo y vigente por lo que debe declararse la pérdida de su investidura conforme los precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y por lo tanto, sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sala a resolver previas las siguientes

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala Especial de Decisión 6 es competente para conocer de la solicitud de pérdida de investidura en primera instancia, según lo dispuesto en los artículos 184<sup>4</sup> y 237 numeral 5<sup>5</sup>, de la Constitución en concordancia con los

<sup>4</sup> Constitución Política. Artículo 184. “La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano”.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

artículos 2 de la Ley 1881 de 2018<sup>6</sup>, 37 numeral 7º de la Ley 270 de 1996<sup>7</sup> y 111 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>8</sup>.

## 2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si el congresista Álvaro Uribe Vélez, quien fue elegido como senador de la República para los períodos 2014-2018 y 2018 - 2022, incurrió en la causal denominada violación del régimen de conflicto de intereses consagrada en el numeral 1 del artículo 183 Constitucional y el numeral 3 del artículo 296 de la Ley 5 de 1992, y por ende debe ser despojado de su investidura.

---

<sup>5</sup> Constitución Política. Artículo 237. “Son atribuciones del Consejo de Estado:

(...)

5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley...”

<sup>6</sup> Ley 1881 de 2018. Artículo 2. “Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.”

<sup>7</sup> Ley 270 de 1996. Artículo 37. “DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales:

(...)

7. Conocer de los casos de la pérdida de investidura de los Congresistas, de conformidad con la Constitución y la ley. Las sentencias que ordenen la pérdida de la investidura deberán ser aprobadas por los miembros de la Sala Plena y por las causales establecidas taxativamente en la Constitución...”

<sup>8</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 111. Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:

(...)

6. Conocer de la pérdida de investidura de los congresistas, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley.”





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

Para el efecto, se debe determinar si se encontraba impedido para participar en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017, Senado, en la legislatura 2018 – 2019, en atención a que había manifestado impedimento para el efecto el 7 de noviembre de 2017, el cual le fue debidamente aceptado.

En caso afirmativo, se debe establecer si intervino en el referido trámite de manera previa a solicitar su revocatoria, para lo cual se debe establecer si en las sesiones plenarias del 23 y 29 de abril de 2019 se tramitó o no el precitado proyecto de ley estatutaria.

### **3. De la pérdida de investidura**

La pérdida de investidura es una figura de rango constitucional que fue creada inicialmente para separar a los congresistas de su condición cuando se encuentren incurso en causales específicas y taxativas señaladas en la Constitución.

Sin embargo, la aplicación de la figura fue ampliada a los miembros de las demás corporaciones públicas, por lo que hoy puede definirse como un mecanismo de control para las personas que han sido elegidos popularmente.

En términos de la Ley 1881 de 2018 *“es un juicio de responsabilidad subjetiva”* que se ejerce *“en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución”*.

El artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo frente al punto estableció:

*“A solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución, se podrá demandar la pérdida de investidura de congresistas.*

*Igualmente, la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental, del Concejo Municipal, o de la junta administradora local, así como cualquier ciudadano, podrá pedir la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles”.*





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

En reciente pronunciamiento, la Sala Plena de esta Corporación, en su posición mayoritaria, expuso lo siguiente sobre el alcance y la naturaleza de la pérdida de investidura:

*“La Sala recuerda que desde la expedición de la Constitución de 1991 el régimen aplicable a los congresistas es especialmente estricto<sup>9</sup> con el propósito de rescatar el «prestigio y la respetabilidad del Congreso».<sup>10</sup> Por esta razón, la Carta Política ha tipificado conductas que por su alto nivel de reprochabilidad deben ser sancionadas con la pérdida de investidura, lo cual implica la inhabilidad no redimible para ejercer el derecho político a ser elegidos popularmente.<sup>11</sup>*

*El procedimiento especial a través del cual se impone esta sanción surge como consecuencia de una acción pública cuya finalidad principal es:*

- a. Garantizar a los ciudadanos que aquellos a quienes se ha distinguido con esta investidura, no abusen de su poder aprovechándolo para alcanzar sus fines personales,<sup>12</sup>*
- b. Procurar por la transparencia absoluta de los miembros de las corporaciones públicas en relación con sus actuaciones,<sup>13</sup> y*
- c. Proteger la confianza que el electorado ha depositado en sus elegidos o, como en este caso, la confianza derivada de los acuerdos de paz, porque además sanciona.*

<sup>9</sup> En la exposición de motivos de la ponencia para debate la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente se sostuvo: “El altísimo nivel que supone la categoría de congresista exige que las sanciones por la violación de sus deberes sean drásticas. No sería aceptable que a un parlamentario se le aplicaran medidas benevolentes como, por ejemplo, descuento de sus salarios o dietas o suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones. El congresista debe ser tan riguroso en su conducta, que el resultado de un mal comportamiento sea la pérdida de investidura. [...]. De igual manera el evidente incumplimiento de los deberes del congresista debe ser motivo para la sanción [...]”. Gaceta Constitucional núm. 51, pág. 27.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-247 de 1995. Ver antecedentes de este mecanismo en Ramírez Ramírez, Jorge Octavio. Pérdida de Investidura de Congresistas 1991-2017: análisis cuantitativo, cualitativo y fichas de análisis jurisprudencial. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2018, p. 26.

<sup>11</sup> Sentencias T-987 de 2007 y C-207 de 2003 y SU-424 de 2016 de la Corte Constitucional.

<sup>12</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-497 de 1994; Citado en Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de noviembre de 2014, radicación 110010315000201200900-00 (2012-00899 y 2012-00960 acumulados).

<sup>13</sup> Ob. Cit. Ramírez Ramírez, Jorge Octavio. P. 26





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

- i. La falta de posesión en el cargo y*
- ii. La inasistencia a sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura en número definido por la Constitución. Esto último como un castigo al llamado «ausentismo parlamentario».*

*Esta acción constituye una ampliación de los mecanismos de participación democrática,<sup>14</sup> que busca la sujeción del congresista a los límites fijados en el ordenamiento constitucional, y desterrar prácticas indebidas, depurar conductas indecorosas, evitar abusos de poder con fines personales, garantizar el interés público y recuperar el prestigio del órgano legislativo.<sup>15</sup>*

*El artículo 1.º de la Ley 1881 de 2018 precisó que este es un juicio de responsabilidad subjetiva, en el cual solo se sanciona al denunciado cuando se compruebe que las conductas reprochadas fueron cometidas en forma dolosa o culposa (elemento de la culpabilidad), disposición que zanjó legislativamente la discusión jurisprudencial que existió en algún momento sobre la naturaleza de estos asuntos.<sup>16</sup>*

Según lo expuesto, la pérdida de investidura constituye, entonces, un juicio de carácter jurídico, subjetivo, sancionatorio y ético basado en las causales previstas en la Carta Política.

Ahora bien, las causales para que los congresistas pierdan su investidura, dada su alta dignidad, se encuentran consagradas en una norma especial de la Constitución: el artículo 183 que dispone que los senadores y representantes a la Cámara pueden ser despojados de su investidura:

*“1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.*

<sup>14</sup> Derecho político calificado de fundamental, previsto en el artículo 40 constitucional. Ver Sentencia SU-1159 de 2003 de la Corte Constitucional.

<sup>15</sup> Ob. cit. Ramírez Ramírez, Jorge Octavio. P. 26

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11001-03-15-000-2018-03883-01. Providencia del 28 de mayo de 2019. M.P. Dr. William Hernández Gómez.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

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

3. *Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.*

4. *Por indebida destinación de dineros públicos.*

5. *Por tráfico de influencias debidamente comprobado”.*

No obstante, también ha se han consagrado como causales para que un congresista pierda la investidura la violación de los topes máximos en la financiación de campañas públicas<sup>17</sup> y “*hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley*<sup>18</sup>”, entre otros casos.

#### **4. De la violación del régimen de conflicto de intereses**

El artículo 182 Constitucional establece 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*”

De igual forma, el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 establece que “*todo senador o representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés.*”

Conforme con lo anterior el numeral 1 del artículo 183 de la Carta Política en concordancia con lo establecido con en el artículo 296 de la Ley 5 de 1992 consagra como causal de pérdida de investidura la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades y del régimen de conflicto de intereses, con lo que se busca evitar que los congresistas utilicen su investidura para tramitar los asuntos puestos a su consideración en una u otra forma, con el

<sup>17</sup> Artículo 109 de la Constitución Política.

<sup>18</sup> Artículo 110 de la Constitución Política.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

fin obtener beneficios o privilegios para ellos o sus parientes, gracias a su cargo, en clara contravía de los postulados constitucionales que deben regir su labor.

A su turno, el artículo 286 de la referida Ley 5 de 1992, dispone que *“todo congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o 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.”*

Lo anterior, por cuanto es claro que puede haber casos en que los congresistas tengan interés en los asuntos de los que conocen en virtud de su investidura, por lo que lo correcto es que declaren su impedimento para participar del trámite de aquellos, con el fin de que su interés personal no afecte el interés general que debe prevalecer en un Estado Social de Derecho como el colombiano.

Al respecto, esta Corporación, tal y como lo manifestó el actor, ha tenido la oportunidad de pronunciarse en múltiples ocasiones, sin embargo, la postura actual al respecto puede resumirse en las siguientes líneas:

*“Habrá lugar a la pérdida de investidura de congresistas por conflicto de intereses. Lo prevé el numeral 1° del artículo 183 constitucional así: “Los Congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses” (Resaltado fuera del texto) y esa preceptiva guarda estrecha relación sistemática con el artículo 182 superior<sup>19</sup> que manda a los Congresistas poner en conocimiento de las Cámaras las situaciones de carácter moral o económico que los inhiba para participar en el trámite de asuntos sometidos a su consideración y con lo regulado en los artículos 286<sup>20</sup>, 287<sup>21</sup>, 288<sup>22</sup> y 291<sup>23</sup> de la Ley 5° de*

<sup>19</sup> Artículo 182. 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.

<sup>20</sup> 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 permanente, 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. [Aparte subrayados]





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

1992 y el artículo 16 de la Ley 144 de 1994<sup>24</sup>.

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.

3.3.- Así, una situación de conflicto de intereses se estructura si y solo si en una o un congresista (o su círculo cercano de personas), dotado de poder deliberativo y decisorio y sujeto al cumplimiento de las obligaciones públicas dispuestas por el derecho, concurre un interés privado que, objetivamente considerado, puede ejercer influencia preponderante en la formación de su juicio racional a la hora de intervenir en la deliberación y toma de una decisión opuesta al deber

---

declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-029 de 2009].

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Artículo 16. Conflicto de intereses. Definición: 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.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

*de obrar consultando la justicia, el bien común y el interés general.*

*3.4.- Se trata de una especialísima situación donde el interés privado rivaliza de manera incompatible con el general, evento en el cual se actualiza y concreta en cabeza de la (o el) congresista la prohibición de tomar parte en un asunto del que pueda desprenderse un beneficio para sí o para terceros vinculados a él, dada la flagrante trasgresión a las reglas de transparencia e imparcialidad que gobiernan la deliberación democrática en el foro legislativo y el desconocimiento del primado del interés general, lo que, a la postre, perturba el proceso de toma de decisiones.*

*3.5.- No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.*

*3.6.- Por ende, sólo si el interés que rodea al legislador satisface los prenotados calificativos, podrá imputársele un auténtico e inexcusable deber jurídico de separarse del conocimiento del asunto vía impedimento, so pena de defraudar la expectativa normativa que gobierna el actuar congresional y abrir paso a su desinvestidura.*

*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 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 en el debate o votación del asunto y (v) que esa participación tenga lugar en un asunto de*





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

*conocimiento funcional del congresista, cualquiera sea su naturaleza, lo que no circunscribe la causal a las cuestiones legislativas, sino a toda materia que conforme al ordenamiento sea de competencia del Congreso de la República.<sup>25</sup>*

No obstante lo anterior y atención a los elementos que ofrece el caso bajo estudio se hace necesaria la actualización de los elementos de configuración de la causal en comento con el fin de precisar que se incurre en ella no solo cuando el congresista no se declara impedido ante la existencia de un interés directo, particular y actual e inmediato de un congresista o sus parientes o socios en los términos del artículo 286 de la Ley 5 de 1992; sino que además, cuando pese a manifestar su impedimento y a haber sido éste aceptado, el congresista participa en el trámite y discusión del asunto del que se deriva el interés en comento.

## 5. Caso concreto

En este evento, el actor fundamenta la solicitud de pérdida de investidura en el hecho de que el senador Álvaro Uribe Vélez presuntamente participó en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017, Senado, concretamente en las sesiones plenarias del 23 y 29 de abril de 2019 pese a haberse declarado impedido para el efecto el 7 de noviembre de 2017 y antes de que el mismo le fuera revocado.

Como prueba de su dicho, aportó dos D.V.D.'s en los cuales obran las sesiones plenarias del Senado de la República del 7 de noviembre de 2017 y del 23 y 29 de abril de 2019, los cuales se presumen auténticos de conformidad con lo establecido en los artículos 215 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 243 y siguientes del Código General del Proceso, y por ende, tienen pleno valor probatorio dentro de este asunto, en atención a que no fueron tachados de falsos por ningunos de los intervinientes en el proceso<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Ver entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión 16. Expediente 11001-03-15-000-2016-02279-00(PI). Providencia del 6 de junio de 2017. M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>26</sup> Al respecto, se advierte que aunque el apoderado del demandado solicitó que se requiriera al actor con el fin de que manifestara dónde se encontraban los originales de los documentos aportados en copia, lo cierto es que mediante el auto de pruebas del 2 de julio de 2019 se puso de presente que es evidente que dichos documentos reposan en el Congreso de la República por lo que no era necesario requerir al actor para que se manifestara al respecto. Además, el apoderado del demandado no tachó de falsos los documentos en cuestión, razón por la cual, los mismos se tienen como plena prueba dentro de este asunto.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

Del análisis de la totalidad de las pruebas decretadas y practicadas durante el proceso, se tiene que efectivamente el senador Álvaro Uribe Vélez manifestó su impedimento para participar del trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017, Senado, en la sesión plenaria del 7 de noviembre de 2017 en los siguientes términos:

*Intervención Gregorio Eljach Pacheco: “El siguiente [impedimento] lo plantea el senador Álvaro Uribe Vélez, quien se ha retirado del recinto: <<Aunque no quería presentar impedimento porque hubiese querido decir en la plenaria lo mismo que he dicho en la calle sobre este tema, presento impedimento para participar en la discusión y votación del proyecto de Ley 08 de 2017 Senado por las siguientes razones. 1. Soy víctima. 2. Los magistrados elegidos para la JEP ya han fijado un criterio contra mi persona. 3. Ostento la calidad de expresidente de la República, quienes tienen una mención especial en el proyecto. 4. Contra mi hermano y mi persona cursan investigaciones>> Y lo firma en original el senador Álvaro Uribe Vélez. (...)” INTERVIENE EFRAÍN CEPEDA: “(...) Inmediatamente abra el registro señor secretario para votar (...). Min. 3:26:56. (...) Cierre el registro señor secretario y anuncie el resultado.” INTERVIENE GREGORIO ELJACH PACHECO: “Sí señor, el resultado es así, por el SÍ 46 votos electrónicos, uno manual, 47 por el SÍ, y por el NO 14 votos. En consecuencia, se ha aceptado el impedimento al senador Álvaro Uribe Vélez.<sup>27</sup>”*

Dicho impedimento fue aceptado entonces por la plenaria del Senado como se evidencia de la anterior transcripción y según consta en a folio 38 de la Gaceta 243 del 11 de mayo de 2018 que contiene el Acta 30 de la sesión ordinaria del 7 de noviembre de 2017 visible en el disco compacto que obra a folio 124 del expediente.

Sin embargo, en atención a las objeciones presentadas por el presidente de la República a dicho proyecto de ley, aquel regresó al Congreso por lo que fue necesario volver a incluir el punto en el orden del día de la plenaria del Senado de la República.

No obstante, según consta en el video que obra en el D.V.D. visible a folio 24 del expediente, en la sesión plenaria del 23 de abril de 2019 se suscitó una discusión sobre la prelación que debería tener el trámite de dichas

<sup>27</sup> Minuto 3:19:40 en adelante.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

objeciones presidenciales en el orden del día, pues para algunos congresistas éstas debían ser tramitadas por la vía del *fast track*, mientras que para otros, esa figura procedimental ya había fenecido y por tanto, las objeciones debían ser tramitadas conforme lo establecido en la Ley 5 de 1992.

De la revisión de los videos correspondientes se tiene que, pese a que la sesión del 23 de abril de 2019 no aparece grabada desde su instalación y no obra su transcripción en el expediente, por cuanto, según explicó el secretario del Senado de la República en el testimonio rendido ante esta Corporación el 10 de julio de 2019<sup>28</sup>, las actas no se han terminado; el presidente del Senado de la República, doctor Ernesto Macías Tovar, fue reiterativo durante toda la sesión en precisar que se estaba discutiendo la conformación del orden del día de la próxima sesión plenaria del 29 de abril de 2019, concretamente en lo que se refiere al punto en que se incluirían las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017, Senado.

Así se puede evidenciar en algunas de sus intervenciones que son del siguiente tenor:

*“Continúa la discusión sobre el orden del día. Tiene la palabra el señor expresidente y senador Álvaro Uribe Vélez”<sup>29</sup>.*

En igual sentido, el presidente del Senado de la República concedió el uso de la palabra a los distintos congresistas que intervinieron en la sesión de la fecha, cuyo desarrollo se circunscribió a la discusión y aprobación del orden del día. Específicamente, las intervenciones estuvieron encaminadas a establecer en qué punto se encontraría el estudio de las objeciones presentadas por el Presidente de la República a la Ley Estatutaria de la JEP, y si las mismas serían debatidas bajo el mecanismo del “Fast Track” o a través del procedimiento consagrado en la Ley 5 de 1992.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la participación del senador Álvaro Uribe Vélez en la precitada sesión plenaria del 23 de abril de 2019 encuentra la Sala que efectivamente las transcripciones incorporadas en la demanda corresponden a sus intervenciones ese día, sin embargo, tal y como lo manifestaron los testigos que declararon dentro de este asunto; el agente del Ministerio Público y el apoderado del demandado en sus alegatos de conclusión presentados durante la audiencia pública de que trata el artículo

<sup>28</sup> Grabación visible a folio 130 del expediente

<sup>29</sup> Minuto 2:25 en adelante.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

11 de la Ley 1881 de 2018 y se evidencia de la revisión del video en mención<sup>30</sup>, éstas tuvieron lugar por fuera de la discusión del fondo de las objeciones presentadas al Proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz, por cuanto, según está acreditado de manera suficiente en el expediente para ese momento apenas se estaba fijando el orden del día de la sesión plenaria en la cual se discutiría el tema en cuestión.

Al respecto, resulta del caso precisar que en el curso propio de las sesiones del órgano legislativo existen trámites previos o incidentales que no hacen parte de la discusión y votación de proyectos de ley, proyectos de acto legislativo ni mociones de censura, pero que resultan necesarios para el correcto desarrollo de las mismas.

Es el caso por ejemplo, de los impedimentos y recusaciones presentadas por y en contra de los congresistas para conocer y participar de un determinado tema sometido a su consideración; el trámite de dichos asuntos claramente no hacen parte de la función legislativa propiamente dicha sino que constituyen cuestiones accesorias que no configuran la causal de pérdida de investidura en cuestión.

Frente al punto esta Corporación ha dicho:

*“Entonces, la Sala puede señalar que, compartiendo lo señalado por la doctrina constitucional, los impedimentos y recusaciones son parte “del trámite parlamentario” y no del legislativo.”<sup>31</sup>”*

Por lo tanto, aunque de la revisión de los pronunciamientos emitidos por el senador demandado en la sesión del 23 de abril de 2019 se encuentra que sí hizo referencia a la importancia de aprobar 2 de las objeciones formuladas por el presidente de la República al proyecto de ley en mención, lo cierto es que ellas no tuvieron lugar en el marco de la discusión de fondo, toda vez que ese punto, ni siquiera hacía parte del orden del día de esa sesión en específico, tal y como se puede constatar del documento oficial que contiene la programación de la sesión visible a folios 115 a 122 del expediente.

<sup>30</sup> Ver minutos: 2:27:00 a 5:30:00; 1:23:10 a 1:30:50; 1:56:00 a 1:57:56; 3:34:10 a 3:34:45.

<sup>31</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión 17. Expediente 11001-03-15-000-2018-0240500. Providencia del 13 de noviembre de 2018. M.P. Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

Además, dentro de las intervenciones de ese día el senador demandado manifestó su intención de retirar el impedimento planteado para participar del asunto en los siguientes términos:

*“(...) Y quiero decir esto, no estamos en el tema de fondo. Yo voy a retirar mi impedimento en la oportunidad señor presidente del Senado. Y le voy a pedir a esta plenaria que me apruebe el retiro del impedimento. (...)”<sup>32</sup>*

Ahora bien, en lo que respecta a la sesión del 29 de abril de 2019 se advierte que tal y como lo manifestaron los señores Ernesto Macías Tovar y Juan Gregorio Eljach Pacheco en los testimonios rendidos el 10 de julio de 2019 en este proceso y lo ratificaron el señor agente del Ministerio Público y el apoderado del demandado en la audiencia pública que tuvo lugar el 15 de julio siguiente, información que se puede verificar en el video respectivo, visible a folio 24 del expediente, ese día la Plenaria del Senado saneó el procedimiento en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017, Senado, en atención a que el senador Luis Fernando Velasco Chaves presentó una moción de orden frente al trámite otorgado a los impedimentos presentados por algunos congresistas para participar en el debate de fondo.

El debate frente al punto de los impedimentos fue del siguiente tenor:

*Minuto 58:34 en adelante: INTERVIENE ROY BARRERAS: “Señor presidente, señor secretario, mi moción de orden consiste en que observo y quiero recomendarles a los senadores a quienes ya se les aprobó el impedimento, que veo que sin embargo volvieron a ingresar y están votando los demás impedimentos de este mismo proyecto y de este debate, con lo cual corren el riesgo de nuevo de perder la investidura. A quien se le aprobó el impedimento no puede reingresar a participar en las votaciones señor Presidente. Dejo constancia en el acta.” (...)*

*Minuto 1:00:29 en adelante: INTERVIENE PALOMA VALENCIA: “Es que presidente llevo tres mociones de orden pidiéndole claridad a la mesa directiva, porque entonces aquí están amenazando los que siempre amenazan diciendo que quienes estaban declarados impedidos en la legislatura pasada tienen que seguir impedidos. Yo he pedido que el señor secretario se digne decir si sí o si no, porque aquí hay unos senadores impedidos que han venido votando sobre el tema*

<sup>32</sup> Minuto 1:28:47 en adelante.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

*de la interpretación de que los impedimentos de la legislatura pasada no existen para esta legislatura, y estamos volviendo a votar todo. Pero sí existen pues ellos no pueden seguir votando impedimentos.” (...)*

Minuto 1:01:38 en adelante: INTERVIENE LUIS FERNANDO VELASCO: *“Mire presidente. La idea no es hoy una batalla ni una guerra. La idea es hacer un debate a fondo, serio, y yo creo que aquí nadie le quiere poner trampa a los compañeros. La observación de Roy es una observación delicada, se puede resolver. Y ¿cómo se puede resolver? Presidente, señor secretario, se podría resolver solo reabriendo la votación de los impedimentos, no debatiendo de nuevo impedimento por impedimento. ¿Quiénes podrían votar? En mi humilde concepto, aquellos que no están impedidos. Porque incluso para el debate de la reapertura estarían impedidos. No lo harán aquí, pero entiendan señores senadores, hay mucha gente, todos los que estamos aquí sentados desafortunadamente tenemos contradictores políticos que frente a la eventualidad de eliminar a un adversario quitándole la curul, al menos lo van a intentar en el Consejo de Estado y va a ser un proceso complejo. Entonces yo sí le pediría en el mejor ánimo presidente, secretario, que estudien el mecanismo para ese problema que se ha presentado.” (...)*

INTERVIENE ÁLVARO URIBE VÉLEZ: *“Señor presidente y honorables senadores. Cuando se estaba tramitando la ley varios nos declaramos impedidos y nos aceptaron el impedimento. Hoy se ha dicho aquí que es un período legislativo diferente y han dado otras razones. Y a algunos que en ese momento nos aceptaron el impedimento y que hoy hemos presentado nuevamente el impedimento, en mi caso con el ánimo que ojalá no me lo aprobaran y pudiera por lo menos participar en la discusión, entonces ya hemos votado unos impedimentos y la secretaría ve que eso crea duda, yo rogaría que reabran todas las votaciones de hoy. Entonces los que estábamos impedidos en la ley inicial, nos abstenemos de votar para evitar incurrir en esa falta. Y ahí si después de que reabran esas votaciones, voten los impedimentos que han presentado y los que se están presentando señor presidente. Ahora, hemos sido inducidos a estas decisiones por conceptos diferentes. Creo que lo mejor entonces es reabran esas votaciones de hoy, denos la oportunidad de no participar en esas votaciones, de que consideren nuestros impedimentos. Yo repito, solamente con el ánimo de poder discutir, yo pediría cuando se presente mi impedimento que ojalá no me lo acepten.” (...)*





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

Minuto 1:08:13 en adelante: INTERVIENE ERNESTO MACÍAS: *“Entonces le ruego a la secretaría y a la plenaria poner mucha atención a la secretaría para que oriente este asunto y procedamos”.*

INTERVIENE GREGORIO ELJACH PACHECO: *“Sí señor presidente. Estamos en un punto específico, impedimentos, y hay dos circunstancias. El tránsito de un período legislativo constitucional a otro que empezó el 20 de julio de 2018. Pero también está el tránsito de un proyecto de ley estatutaria que empezó en el anterior período constitucional y continúa todavía hoy. Entonces para conciliar las dos cosas: en aquel período constitucional con un mandato popular distinto al de ahora, resultaron aprobados impedimentos de once honorables senadores de entonces. De esos once, seis fueron reelegidos y aquí están. Ellos continúan entonces, y era la duda que tenía el [ex]presidente Uribe, si ese impedimento aprobado en aquella época está vigente hoy día en otro período con el mismo proyecto, o no. Los otros pues ni hablar porque ya no son congresistas. En el caso de ellos, hubo la discusión del escrito de la senadora Paola Holguín que dio lugar a todas estas reflexiones, que fueron reelegidos senadores y fueron aprobados sus impedimentos en el anterior período con este mismo proyecto de ley estatutaria son los senadores Andrés García Zuccardi, Nadia Blel, María del Rosario Guerra, Honorio Henríquez, Paola Holguín y Álvaro Uribe Vélez. Los demás no son senadores. Entonces sobre ellos, que tienen la duda, pesa lo que alguien explicaba, algún senador al principio, y también el senador Robledo en otras palabras, el impedimento es una circunstancia personalísima, cada quien es dueño de su propio miedo frente a las circunstancias jurídicas, cada quien decide si está posiblemente o no impedido, y por eso hay un formalismo de radicarlo. Lo que no quita que en un momento dado, en aquel entonces, noviembre 8 de 2017, la persona hubiera considerado que estaba impedido, y seguramente lo estaba, y para hoy, un año y medio después, hubiera cambiado la circunstancia. Y entonces ahora, para continuar el mismo proyecto, considera que tiene, y lo tiene, el derecho a que se le revise su aceptación y se le permita examinarlo, pero eso es una cosa individual, no la plenaria la que tiene que decir, sino plantearlo y lo votan, entonces eso se llama reapertura porque ya fueron votados y se reabre. Como en los artículos, como en las leyes. La figura es la misma. Si quiere que le cambien la circunstancia pida que se le reabra, a ver que resulta de la votación, de pronto se la cambian o de pronto se la confirman, porque para eso son las reaperturas. (...) Presidente, en mi humilde opinión (...) lo que se ha hecho está manchado de duda, aquí había la creencia de buena fe que se estaban tomando unas decisiones en un sentido y*





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

*en otro sentido también de buena fe igualmente. Yo sugiero, si ustedes lo consideran, repita el punto de impedimentos sobre la base de una regla única para todos para que haya absoluta claridad, y no vaya a haber después en las instancias judiciales alguna consecuencia. Es decir, repetir el punto de los 4 impedimentos que se habían tramitado hasta ahora. (...) Lo lógico es que los 6 que tienen impedimento que viene del otro período no participen hoy hasta que se lo vayan revocando. Cuando se lo revoquen ya entran. Los 6 son: Andrés García Zuccardi se retiró; Nadia Blel Scaff dejó constancia escrita que no participaba; María del Rosario Guerra se está retirando en este momento; Honorio Miguel Henríquez también se retiró; la senadora Paola Holguín está en tránsito de retirarse y el senador Álvaro Uribe que fue el que propuso esta fórmula que se le ha acogido. O sea, ellos no participan, hasta que a cada uno se le resuelva el suyo. (...) Presidente, el artículo 2, numeral 2 de la Ley 5 [de 1992] que es la que rige la ritualidad de los procedimientos dice lo siguiente (...) << Corrección formal de los procedimientos. Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no solo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones>>. Como aquí se está votando en una forma confusa de buena fe, creyendo que eran unas las consecuencias y son otras, la propuesta es que con base en esa norma, artículo 2 numeral 2, se recomience el punto de trámite de impedimentos tal como fueron radicados, y no existió ninguna de las votaciones que se han hecho en la tarde de hoy presidente, es la única forma para zanjar esto. (...)*

**INTERVIENE ERNESTO MACÍAS:** *“De acuerdo a la lectura que dio el secretario, se abre la discusión sobre la reapertura del punto correspondiente de todos los impedimentos. Entonces, ponemos a consideración la reapertura del punto de los impedimentos. ¿Quiere la plenaria reabrir el punto de los impedimentos?”*

**INTERVIENE GREGORIO ELJACH PACHECO:** *Sí quiere la plenaria por unanimidad presidente la consideración de que no se van a tener en cuenta las anteriores decisiones y se recomienza”.*

Así mismo, se debe tener en cuenta que, como se dejó dicho, en esa misma sesión el senador Álvaro Uribe Vélez presentó una solicitud a la plenaria con el fin de que el impedimento por él manifestado el 7 de noviembre de 2017 fuera revocado en atención a que la Corte Constitucional había decidido





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

excluir a los expresidentes de la República de la Jurisdicción Especial para la Paz.

De manera concreta, el impedimento presentado por el senador demandado fue del siguiente tenor:

*INTERVIENE GREGORIO ELJACH PACHECO: “El siguiente [impedimento] es del senador y expresidente de la República Álvaro Uribe Vélez, dice: << Solicito la reapertura y que se revoque mi impedimento presentado al Proyecto de Ley 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, por los siguientes motivos: 1. Soy expresidente de la República. 2. Mi hermano está en la justicia ordinaria. 3. Mi familia y yo somos víctimas pero no nos hemos registrado como tales ni vamos a hacerlo. 4. Tengo investigaciones en la Corte Suprema de Justicia pero no en la JEP>>. Y lo firma en original el senador Álvaro Uribe quien no se encuentra en el recinto. (...)*

Dicha solicitud fue votada y aprobada por la mayoría de la plenaria según consta a minuto 6:06:42 en adelante del video en mención:

*“Se va a votar por ustedes si están de acuerdo en reabrir o no la discusión del impedimento que se le aprobó en la legislatura del 2017 al senador Uribe Vélez. Hecha esa votación, según sus resultados, se pasaría a si lo declaran impedido o no. Eso no tiene nada que ver con la recusación que ya se fue para la Comisión de Ética. (...) El resultado es el siguiente: por el SÍ, es decir por la reapertura, 55 votos electrónicos ninguno manual. Por el No 10 votos electrónicos. En consecuencia, la plenaria ha autorizado reabrir la discusión, la votación perdón, del impedimento del senador Uribe Vélez. (...) Está abierto el registro para votar si está impedido o no el senador Uribe Vélez. (...) El resultado que arroja es el siguiente: Por el SÍ 14 votos, por el NO 53 votos, todos electrónicos. La plenaria del Senado ha declarado que el senador Uribe Vélez no está impedido para este proyecto de ley.”*

La controversia transcrita con antelación se suscitó en atención a la posibilidad de “reabrir” impedimentos en el trámite del proyecto de ley en cuestión, por cuanto se consideró que debía corregirse el procedimiento realizado hasta ese momento respecto de la votación de los mismos, por lo





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00  
Demandante: Andrés Zalamea  
Demandado: Álvaro Uribe Vélez

que salieron del recinto los congresistas a quienes se les había aceptado el impedimento en el año 2017 y se encontraban presentes<sup>33</sup>.

Ello toda vez que, se insiste, se suscitó una discusión respecto de si quienes habían manifestado impedimento en el año 2017 continuaban impedidos o no para el 2019, discusión que terminó con la decisión de votar nuevamente los respectivos impedimentos sin presencia de los interesados.

Conforme con lo expuesto es claro que el impedimento que había sido manifestado por el senador Álvaro Uribe Vélez y aceptado por la plenaria del Senado de la República el 7 de noviembre de 2017, fue revocado por esa misma plenaria el 29 de abril de 2019.

Así mismo, de las anteriores transcripciones se evidencia que existían serias dudas sobre la vigencia del impedimento manifestado en 2017 y su configuración o no, por lo que no se encuentra acreditado el elemento subjetivo alegado por el actor en su demanda. Además que, de todas formas solicitó su revocatoria, la cual le fue finalmente aceptada.

Adicionalmente de la revisión completa del video que contiene el desarrollo de la sesión plenaria del 29 de abril de 2019 se evidencia que en últimas, en aquella tampoco se discutió el fondo de las objeciones presentadas por el presidente de la República al precitado Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017. Tanto es así que al finalizar dicha sesión se citó para el día siguiente con el fin de comenzar la discusión de fondo sobre el tema con el fin de que la Comisión de Ética resolviera las recusaciones presentadas contra algunos de los senadores.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el argumento del actor según el cual en ocasiones anteriores esta Corporación ha declarado la pérdida de investidura a congresistas por el simple hecho de conformar el *quorum* deliberatorio en sesiones en que se discuten proyectos respecto de los cuales están impedidos se hace necesario contextualizar los antecedentes citados en la solicitud de pérdida de investidura.

El primer antecedente señalado por el actor data del 14 de mayo de 2002 en el cual se afirmó:

---

<sup>33</sup> Minuto 9:05 en adelante.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

*“Si, pues, al demandado, como se ha visto, lo afectaba la modificación contenida en el proyecto de Código Penal en relación con los delitos de injuria y calumnia, especialmente lo relativo a la retractación (artículo 218); si a la plenaria de la Cámara éste se sometió a debate y se produjo la correspondiente votación; si, además, obra prueba fidedigna de la asistencia de Canossa Guerrero a la sesión sin que conste que se haya ausentado o abstenido de votar, impónese afirmar que 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, ya referido, y el interés general que siempre debe tener cada congresista en el cumplimiento de su labor legislativa, pues, como se sostuvo en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente “Como quiera que todo ser humano está sujeto a variaciones en su capacidad de juicio imparcial cuando intervienen intereses o compromisos personales que puedan ser afectados por las decisiones a tomar, resulta necesario prevenir que tales intereses o compromisos distorsionen el ánimo imparcial del congresista, quien debe actuar siempre movido por los más altos intereses del Estado y de la comunidad”. (Gaceta Constitucional No. 79, mayo 22 de 1991, página 16. Informe de Ponencia para primer debate en plenaria)*

*Corolario de lo expuesto es que el demandado Francisco Canossa Guerrero incurrió en quebranto del Régimen de Conflicto de intereses previsto en el numeral 1º 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”<sup>34</sup>.*

De la lectura del acápite anterior se evidencia que la pérdida de investidura no se derivó del hecho de que el demandado hubiera contestado el llamado a lista de una sesión específica, como lo insinúa el demandado, sino que de ese hecho se infirió que estuvo presente en una sesión en la cual se discutió

<sup>34</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11001-03-15-000-2001-0211-01. Providencia del 14 de mayo de 2002. M.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

un proyecto para el cual estaba impedido, presupuesto que en el presente evento no se cumple como pasará a exponerse más adelante.

El segundo antecedente, data del 11 de marzo de 2003 en el cual la Sala Plena de esta Corporación sostuvo:

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

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

*Ahora, el artículo 116 de la Ley 5ª de 1992 prevé que el quorum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir. En consecuencia, el primer paso para que pueda llevarse a cabo una sesión es la presencia de sus miembros, pues sin ella, o no se puede deliberar o no se puede decidir, lo que significa que la asistencia es presupuesto sine qua non de la validez de la deliberación o de la decisión y, desde luego, es una forma de **participar** en el trámite de los asuntos sometidos a consideración de la Corporación. De ahí que dicha **participación** con la cual se contribuye a la conformación del quorum y, por ende, a la adopción de la decisión, bien puede considerarse como una participación suficiente para configurar la causal en estudio.*

*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**.*

(...)





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

*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.<sup>35</sup>”*

De la lectura del aparte anterior, se evidencia que la Sala tuvo como indicio de la configuración de la causal de pérdida de investidura el hecho de que el congresista hubiese contestado el llamado a lista de una sesión en que se discutía un proyecto respecto del cual se encontraba impedido, sin embargo, fue clara al establecer que la causal se refiere a la participación en los debates.

Además en ese evento finalmente se declaró la pérdida de investidura del demandado no por ese indicio, sino porque se demostró que había participado en el trámite de un proyecto de ley respecto del cual estaba impedido sin haber manifestado el impedimento respectivo.

Adicionalmente, resulta del caso recordar que para la fecha en que se prohirieron estas dos providencias: 2002 y 2003, la Sala Plena de esta Corporación no había introducido el estudio de la conducta subjetiva de los demandados en los juicios de pérdida de investidura, razón por la cual el estudio de la configuración de la causal puede resultar más estricto.

El tercer antecedente citado por el actor, frente al punto de la conformación del quorum deliberatorio data del 6 de junio de 2017 en el cual se dijo:

*“En cuanto al proyecto de Ley<sup>36-37</sup> “por medio de la cual se reforma el*

<sup>35</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11001-03-15-000-2002-0519-01. Providencia del 11 de marzo de 2003. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>36</sup> Proyecto de Ley presentado por el 18 de septiembre de 2013 por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo. Identificado como No. 97 de 2013 en Cámara de Representantes y No. 168 de 2014 en Senado de la República.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

*Código de Comercio para el establecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y se dictan otras disposiciones”, que vino a ser la Ley 1727 de 11 de julio de 2014<sup>38</sup>, se tiene que el Congresista Cepeda Sarabia no manifestó impedimento alguno para conocer del mismo<sup>39</sup> y asistió, conformando quorum, a las sesiones de 7 de julio<sup>40</sup> y 15 de julio de 2014<sup>41</sup> donde la Plenaria del Senado de la República aprobó el último debate del proyecto y el informe de conciliación, respectivamente<sup>42</sup>.”*

En ese caso, se censuró el hecho de que el demandado hubiese asistido a sesiones plenarias donde se discutió un proyecto de ley respecto del cual estaba impedido y no manifestó dicha situación.

Sin embargo, en este caso, según quedó demostrado en el expediente el senador Álvaro Uribe Vélez sí manifestó su impedimento para participar del trámite del proyecto de ley en cuestión desde el 7 de noviembre de 2017.

<sup>37</sup> Iniciativa introducida en la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta No. 747 de 18 de septiembre de 2013; surtió y aprobó primer debate en la Comisión III el 26 de noviembre de 2013 [Ponentes: Representantes David Alejandro Barguil Assis y Libardo Antonio Taborda Castro] (Gaceta 06/2014) y el 15 de diciembre del mismo año lo fue en la Plenaria de la Cámara [Ponente: Libardo Antonio Taborda Castro] (Gaceta No. 53/14). En el Senado de la República el tercer debate aprobatorio en Comisión II tuvo lugar el 3 de junio de 2014 [Ponentes: Arleth Patricia Casado de López, Antonio del Cristo Guerra de la Espriella, Jorge Aurelio Irragorri Hormaza y Juan Manuel Laserna Jaramillo] (Gaceta 392/2014) y el cuarto debate en Plenaria del Senado lo fue el 17 de junio de 2014 [Ponentes: Arleth Patricia Casado de López, Antonio del Cristo Guerra de la Espriella y Juan Manuel Laserna Jaramillo] (Gaceta 333/2014). Finalmente la Cámara de Representantes y el Senado aprobaron los respectivos informes de conciliación los días 18 y 19 de junio de 2014, respectivamente [Ponentes: Arleth Patricia Casado de López y Libardo Antonio Taborda Castro] (Gacetas 351 y 337 de 2014).

<sup>38</sup> Ley 1727 de 11 de julio de 2014. Diario Oficial No. 49.209 de 11 de julio de 2014. Año CL (págs. 73-77).

<sup>39</sup> Ello se desprende de la lectura de las Actas No. 57 y 58 de sesiones ordinarias (Gacetas 333 y 351 de 2014) como de la certificación que en tal sentido expidió el Secretario General del Congreso de la República, Oficio No. SGS-CS-3517-2016 de 15 de noviembre de 2016 donde, *inter alia*, se lee: “Que una vez consultado los archivos que reposan en esta Corporación, se pudo constatar que no existe documento alguno que se refiera a impedimento presentado por el honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia, dentro del proceso legislativo del proyecto de Ley 168 de 2014 de Senado (...).” (fls 169-170, c1).

<sup>40</sup> Acta No. 57 de sesión ordinaria contenida en la Gaceta del Congreso No. 333 de 2014 (fls 171 y siguientes, c1)

<sup>41</sup> Acta No. 58 de sesión ordinaria contenida en la Gaceta del Congreso No. 351 de 2014 (fls 205 y siguientes, c1)

<sup>42</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11001-03-15-000-2016-02279-01. Providencia del 6 de junio de 2017. M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

Además, en las sesiones del 23 y el 29 de abril de 2019, se insiste, no se discutió ningún aspecto de fondo de dicho asunto por cuanto apenas se fijó su prelación en el orden del día de la sesión del 29 de abril, sesión en la cual, si bien contestó el llamado a lista, no hizo intervención alguna de fondo, ni antes ni después de que fueron resueltas definitivamente todas las dudas que surgieron respecto de la vigencia del impedimento de 2017 y se decidió revocarlo.

En ese orden de ideas, es claro que los antecedentes señalados por el actor no resultan aplicables al caso concreto, toda vez que en este evento hay una serie de características especiales que impiden afirmar que el senador demandado participó del trámite del proyecto de ley estatutaria en cuestión estando impedido y mucho menos que no manifestó su impedimento para el efecto, por cuanto, se reitera, el impedimento lo manifestó desde el 7 de noviembre de 2017 y en atención a las dudas que surgieron respecto de su vigencia, fue retirado del recinto de la plenaria del Senado de la República hasta tanto dichos cuestionamientos fueron resueltos por sus compañeros, quienes dejaron sin efecto las intervenciones y votaciones hechas en la sesión del 29 de abril de 2019 en aplicación del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 5 de 1992 y finalmente aceptaron la revocatoria del impedimento bajo estudio.

De manera concreta, la norma en cita dispone:

***“Corrección formal de los procedimientos. Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones.”***

Entonces, de lo anterior se puede afirmar que al inicio de la sesión del 29 de abril de 2019 no existía claridad sobre si el senador Álvaro Uribe Vélez se encontraba impedido para participar del trámite y discusión de las objeciones presentadas al Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017, Senado, y que luego de darse por saneado el trámite, se decidió revocar la aceptación de dicho impedimento al encontrar que las circunstancias inicialmente planteadas por el demandado en 2017 habían variado.

En este punto, resulta del caso recordar el trámite establecido en la Ley 5 de 1992 respecto de los impedimentos manifestados por los congresistas así:



Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia  
[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)



Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

**“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 permanente, 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*





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00  
Demandante: Andrés Zalamea  
Demandado: Álvaro Uribe Vélez

*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.*

*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.*

Además, debe tenerse en cuenta que el párrafo 2 del artículo 126 de la norma en mención consagra la posibilidad de que se presenten nuevas circunstancias que ameriten que se vuelva a votar el mismo, así:

**“PARÁGRAFO 2o.** *Aceptado o negado un impedimento a un congresista en el trámite de un proyecto de ley en comisión, no será necesario volver a considerarse en la Plenaria de la corporación a menos que se presenten circunstancias nuevas que varíen los fundamentos del mismo.”*

En este caso, los motivos inicialmente planteados por el senador demandado para plantear su impedimento en 2017 fueron los siguientes: ser víctima, que





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

los magistrados de la JEP ya tenían un criterio frente a él, que ostenta la calidad de expresidente de la República y por tanto, quedaría sujeto a la competencia de la JEP y que en contra suya y de su hermano cursan investigaciones.

Sin embargo, para el momento en que solicitó su revocatoria sostuvo que a pesar de ser víctima no estaba inscrito como tal ni se iba a registrar, que los procesos en su contra y en contra de su hermano cursan ante la justicia ordinaria y no ante la JEP y lo más relevante es que los expresidentes de la República ya no estarían sometidos a la JEP por decisión de la Corte Constitucional.

En tales condiciones, es claro que contrario a lo afirmado por el actor, las circunstancias invocadas por el demandado para manifestar su impedimento variaron significativamente de 2017 a 2019, específicamente en lo que tiene que ver con la competencia de la JEP para conocer de los procesos adelantados en contra de los expresidentes de la República.

Al respecto, resulta del caso recordar que en el artículo 65 del Proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia para la Jurisdicción Especial para la Paz, contemplaba originalmente una modificación al fuero presidencial en los términos del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 001 de 2017 del siguiente tenor:

*“La creación y el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz no modificará las normas vigentes aplicables a las personas que hayan ejercido la Presidencia de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 174 de la Constitución Política de Colombia. En caso de que ante la JEP obre una información que comprometa a una persona que haya ejercido la Presidencia de la República, dicha información se remitirá a la Cámara de Representantes para lo de su competencia, remisión que se efectuará en el momento en que se considere adecuado por la JEP, después de haber realizado las verificaciones pertinentes.”*

Sin embargo, la Corte Constitucional excluyó dicha posibilidad en sentencia C-674 de 2017 en los siguientes términos:

*“Declarar la **EXEQUIBLIDAD** del Acto Legislativo 01 de 2017, en los términos del capítulo de conclusiones de la parte motiva de esta*



Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia  
www.consejodeestado.gov.co



Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

*providencia, con excepción de los siguientes apartes normativos, que se declaran **INEXEQUIBLES**:*

- *El inciso sexto del artículo transitorio 5º del artículo 1º.*
- *La expresión “remisión que se efectuará en el momento que se considere adecuado por la JEP, después de haber realizado las verificaciones pertinentes”, contenida en el párrafo 1º del artículo transitorio 5º del artículo 1º.”*

Conforme con lo expuesto es claro que se eliminó la posibilidad de que la JEP tuviera alguna injerencia en las investigaciones surtidas contra los expresidentes de la República por lo que es evidente que las circunstancias en que el demandado planteó su impedimento en 2017 variaron sustancialmente en cuanto a su posible relación con la JEP por lo que, de acuerdo con la norma en cita, era viable que fuera votado nuevamente.

De otra parte, en lo que respecta al presunto impedimento de orden moral que recaía sobre el senador demandado por su calidad de víctima, se advierte que, independientemente del carácter del impedimento lo cierto es que aquel fue revocado por decisión de la plenaria el 26 de abril de 2019, razón por la cual los argumentos adicionales esgrimidos por el actor en su escrito de alegatos de conclusión no tienen vocación de prosperidad.

Ahora, si el actor no se encuentra de acuerdo con la decisión adoptada por la plenaria del Senado de la República frente al punto, el medio de control de pérdida de investidura no es el mecanismo idóneo para el efecto.

Además, se insiste: en este evento todas las actuaciones y votaciones efectuadas en la sesión del 29 de abril de 2019 fueron dejadas sin efectos por la plenaria del Senado de la República en aplicación de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 5 de 1992 de manera previa a la votación de los impedimentos en cuestión, por lo que toda actuación anterior del senador demandado en este evento quedó sin validez.

Adicionalmente, es del caso recordar que el referido impedimento fue revocado por la plenaria del Senado tal y como se mencionó con anterioridad, razón por la cual no puede afirmarse que actuó en dicha sesión estando impedido.

Así las cosas, los argumentos del solicitante de la desinvestidura frente a estos puntos, carecen de asidero jurídico, toda vez que antes de que se empezara la discusión de fondo se generó todo un debate respecto de la





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

vigencia o no del impedimento presentado por el senador Uribe Vélez y los demás congresistas que se encontraban en su misma posición.

Frente al punto, resulta del caso reiterar que este tipo de discusiones constituyen etapas previas al proceso legislativo que no hacen parte de su desarrollo propiamente dicho, por lo que con la intervención en aquellas no se puede dar por acreditado que un congresista participó ni votó en el trámite de un proyecto de ley.

En ese orden de ideas, es claro que el senador Álvaro Uribe Vélez no participó ni votó en ningún debate del Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017, Senado, por cuanto en la sesión plenaria del 23 de abril de 2019 no se discutió el fondo del asunto, sino simplemente se fijó el orden del día de la sesión plenaria en que dicha discusión tendría lugar y porque el 29 de abril siguiente, el Senado en pleno decidió retrotraer toda la actuación surtida en dicho trámite legislativo hasta el 7 de noviembre de 2017 y en todo caso, aceptar la solicitud de revocatoria del impedimento por él planteado para participar de aquel.

Al margen de lo anterior, se advierte que el argumento según el cual el demandado actuó durante la sesión del 29 de abril de 2019 pese a haber sido recusado por el senador Roy Barreras y sin que dicha recusación hubiese sido resuelta por la Comisión de Ética del Senado, se advierte que, en primer lugar, dicho argumento no fue incluido en el escrito de demanda, razón por la cual no es posible estudiarlo en esta providencia so pena de afectar el debido proceso.

Con todo, en atención a que el apoderado del demandado sí esbozó algunos argumentos al respecto en el escrito de contestación de la demanda, resulta del caso indicar que, como se dejó dicho con antelación en la sesión del 29 de abril de 2019, verificado el video que contiene su grabación visible a folio 24 del expediente, tampoco se discutió el fondo de las objeciones presentadas por el presidente de la República al plurimencionado Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017, Senado, por lo que no tiene relevancia que la referida recusación se haya resuelto al día siguiente.

De hecho, como se precisó con anticipación la sesión del 29 de abril culminó citando para que el día siguiente se iniciara la discusión de fondo de las objeciones presidenciales, con el fin de que la Comisión de Ética pudiera resolver las recusaciones presentadas contra algunos de los senadores integrantes de la plenaria, dentro de los cuales se encontraba el demandado.





Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00

Demandante: Andrés Zalamea

Demandado: Álvaro Uribe Vélez

En ese mismo sentido, se advierte que tal y como lo mencionaron en dicha plenaria algunos de los congresistas intervinientes, de conformidad con lo establecido en el artículos 293 y 295 de la Ley 5 de 1992 la recusación sólo limita el derecho al voto pero no al debate. Sin embargo, el demandado se abstuvo de participar hasta tanto se resolviera la recusación en cuestión según consta en el minuto 7:07:49 en adelante de la grabación contenida en el D.V.D. visible a folio 24 del expediente.

Así las cosas, encuentra la Sala demostrado que el senador Álvaro Uribe Vélez no participó en la discusión del referido proyecto de ley estatutaria sin haber manifestado su impedimento para hacerlo, ni tampoco, estando impedido para el efecto; razón por la cual no se configura la causal de pérdida de investidura consagrada en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política.

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

### **FALLA**

**PRIMERO.** Deniégase la solicitud de pérdida de investidura presentada por el señor Andrés Zalamea en contra del congresista Álvaro Uribe Vélez elegido como senador de la República para el período 2018 – 2022 de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** En firme este proveído, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Presidente

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**



Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia  
[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)



---

Radicado: 11001-03-15-000-2019-02830-00  
Demandante: Andrés Zalamea  
Demandado: Álvaro Uribe Vélez

Magistrado

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

Magistrado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Magistrado

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Magistrado

