

## **CONFLICTO DE INTERESES - Supuestos para que se configure como causal de pérdida de investidura / PERDIDA DE INVESTIDURA – Conflicto de intereses**

Para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos: (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico, (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar, (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación, (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado y (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento. **NOTA DE RELATORÍA:** En relación con el conflicto de intereses. Ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 28 de abril de 1994; M.P: Flavio Augusto Rodríguez Arce y Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de octubre 17 de 2000; M.P: Mario Alario Méndez.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLITICA – ARTICULO 182 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 286 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 287 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 288 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 289 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 290 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 295 / LEY 144 DE 1994 – ARTICULO 16

## **TRAFICO DE INFLUENCIAS – Elementos para que se configure como causal de pérdida de investidura**

La causal de tráfico de influencias como causal de pérdida de la investidura ya se había precisado y analizado en sentencia de 30 de julio de 1996, expediente núm. AC- 3640, (Consejero Ponente Dr. Silvio Escudero Castro), al señalarse lo siguiente: “Con el fin de estructurar los elementos que podrían configurar el tráfico de influencias para efectos de la pérdida de investidura de los Congresistas, tomando como referencia las disposiciones antes enunciadas y lo que la doctrina ha dejado sentado en materia disciplinaria sobre el particular, tenemos que ellos serían: a. Que se trate de persona que ostente la calidad de Congresista; b. Que se invoque esa calidad o condición; c. Que se reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero, dádiva, con las salvedades o excepciones contempladas en la Ley 5ª de 1.992, en cuanto a las gestiones de los Congresistas a favor de sus regiones; d. Con el fin de obtener beneficio de un servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o hubiese de conocer”.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLITICA – ARTICULO 183 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 296

## **TRAMITE LEGISLATIVO – Finalidad y alcance de las comisiones accidentales de conciliación / COMISIONES ACCIDENTALES DE CONCILIACION – Finalidad**

En los términos del artículo 161 de la Constitución Política, las Comisiones de Conciliación tienen lugar cuando existen discrepancias entre los textos aprobados por las plenarias de una y otra Cámara, caso en el que es necesario contar con un articulado unificado que solvante esas diferencias. (...) En lo referente a los límites a que está sujeto el trabajo legislativo de las Comisiones de Conciliación, debe señalarse que la jurisprudencia constitucional ha precisado que en el trámite de los actos legislativos, mediante los cuales el Congreso de la República reforma el texto constitucional, se han de observar los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia, que también rigen el procedimiento de formación de las leyes. **NOTA DE RELATORÍA:** En relación con los principios que deben respetarse en el trámite legislativo. Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-208 de 2005; M.P: Clara Inés Vargas Hernández y Sentencia C-453 de 2006; M.P: Manuel José Cepeda.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLITICA – ARTICULO 161 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 186 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 187

## **DEMANDA DE PERDIDA DE INVESTIDURA – Debe incluir la debida explicación de la causal esgrimida**

Es necesario hacer una precisión preliminar, habida cuenta que la solicitud de pérdida de investidura no satisface, en ninguna de las dos causales invocadas por el actor, las exigencias mínimas argumentativas que la jurisprudencia constitucional ha exigido a quien la solicita, en aras de preservar la garantía del debido proceso y del derecho de defensa. (...) Se advierte que la mera indicación de la causal y la alusión *in genere* a unos hechos no resulta suficiente para solicitar una pérdida de investidura, pues el acceso a la justicia exige del actor una diligencia mínima para explicar debidamente su configuración. Sin embargo, con el acopio probatorio que oficiosamente se ha recaudado, la Sala considera dable hacer un análisis del fondo del asunto. **NOTA DE RELATORÍA:** En relación con la obligación del accionante de presentar una debida explicación de la causal de pérdida de investidura. Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-237 de 2012.

**FUENTE FORMAL:** LEY 144 DE 1994 – ARTICULO 4

## **CONFLICTO DE INTERESES – El interés debe ser actual, directo y particular**

En jurisprudencia uniforme y reiterada esta Corporación ha precisado que para que el interés requerido para que la causal se estructure, tiene que ser actual, directo y particular. El exacto alcance de estas cualificaciones ha sido materia de

análisis, con ocasión de múltiples pronunciamientos consignados por la Corporación, en particular, al examinar la causal relativa a la violación del régimen de conflicto de intereses en procesos de pérdida de la investidura. Es, pues, del caso, traer a colación algunos de los más relevantes fallos en los que tales análisis se han plasmado, dada su pertinencia, en punto a dilucidar la cuestión que en el caso presente ocupa la atención de la Sala. Así, en sentencia de 27 de julio de 2010 (C.P. Mauricio Fajardo Gómez) la Sala Plena de esta Corporación precisó que el interés debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”* y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivaría ... de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”*. Así, pues, para que el interés sea *directo* se requiere que el juzgador obtenga para sí o para los suyos, una ventaja o provecho de tipo patrimonial o moral. De otra parte, para que el interés sea *actual*, se precisa que el vicio que se endilga de la capacidad interna del juzgador se encuentre latente o concomitante al momento de tomar la decisión, de suerte que, ni los hechos pasados, ni los hechos futuros tienen la entidad suficiente para deslegitimar la competencia subjetiva del juez.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLITICA – ARTICULO 182 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 286 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 287 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 288 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 289 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 290 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 295 / LEY 144 DE 1994 – ARTICULO 16

**CONGRESISTAS – Elementos para que se configure la causal de conflicto de intereses / CONFLICTO DE INTERESES – Debe demostrarse el conocimiento anticipado del congresista de la existencia de una investigación en su contra / PERDIDA DE INVESTIDURA – Elementos configurativos de la causal de conflicto de intereses**

En casos anteriores la Sala Plena, en el contexto del denominado *“proceso 8.000”*, con ocasión de las solicitudes de pérdida de la investidura promovidas en contra de los Senadores Armando Holguín Sarria, Jorge Ramón Elías Nader, José Guerra de la Espriella y Francisco José Jattin Safar, tuvo oportunidad de pronunciarse acerca de la ocurrencia de conflicto de interés por haber participado en la votación de un proyecto de ley contentivo de una norma de la cual derivaba una ventaja o beneficio en materia penal, concretamente, el del denominado *“narcomico”*, existiendo investigaciones penales o diligencias preliminares en su contra en las cuales dicho contenido normativo habría tenido una incidencia benéfica. En dichas ocasiones la tendencia mayoritaria de la Sala Plena Contencioso Administrativa del Consejo de Estado fue la de considerar que uno de los aspectos determinantes para la configuración de la causal en estudio era el referente al *“conocimiento anticipado”* que hubiera tenido el Congresista demandado acerca de la existencia de un proceso penal en su contra, la

incidencia favorable en su situación penal del proyecto de norma cuestionado y su intervención en la discusión y votación del mismo en busca de ese resultado favorable. Así, el conflicto de interés no se configuraba si el Senador desconocía al momento de votar que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia adelantaba en su contra investigación preliminar, pero sí se configuraba si éste tenía conocimiento de una investigación en su contra, en la que era evidente el delito por el cual se le estaba investigando. En cuanto a la valoración probatoria, en ese momento el Consejo de Estado analizó en cada caso si el acusado tenía conocimiento o no de la investigación. Para ello consideró si había (i) rendido o no versión libre y (ii) si se había indicado, de alguna manera, el delito por el cual se investigaba. Si no había rendido versión, consideró que no existía conocimiento. Si había rendido versión, pero las autoridades indicaban que era por un delito distinto, tampoco podría entenderse que conocía de la investigación en la cual el contenido normativo en proyecto hubiese tenido una incidencia benéfica. Siguiendo en el caso *sub-examine* la regla que frente a los supuestos fácticos examinados se fijó en el antecitado lineamiento jurisprudencial, se tiene que en el caso de los Congresistas demandados no obra prueba de que se les hubiera recibido versión libre en las investigaciones penales o averiguaciones preliminares que para la fecha en que suscribieron el Informe de Conciliación, adelantaba en su contra la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia; y tampoco obra otra prueba que acredite inequívocamente que en razón a otras circunstancias o fuentes conocían de la existencia de tales investigaciones penales o averiguaciones preliminares.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLITICA – ARTICULO 182 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 286 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 287 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 288 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 289 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 290 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 295 / LEY 144 DE 1994 – ARTICULO 16

### **CONGRESO DE LA REPUBLICA – Regulación de las Comisiones de Conciliación**

La Corporación exhorta al Congreso de la República a reglamentar en forma detallada el *modus operandi* de las Comisiones de Conciliación, así como el procedimiento que han de seguir para adelantar su trabajo legislativo, el cual debe comprender un método y un sistema seguro para el registro documental del historial de las proposiciones, de modo que se conozca inequívocamente cuál fue su origen, su procedimiento de discusión y de aprobación. De igual modo, deberá hacer obligatoria la publicación previa de sus Informes, de modo que las Plenarias conozcan con suficiente antelación a los debates y votaciones los Informes Definitivos de los textos conciliados que se someten a consideración. Ello, por cuanto la Sala advierte que en el presente caso el historial de las proposiciones está pobre e informalmente documentado, al punto que es casi imposible rastrear fidedignamente y de manera secuencial cómo y por quién se originaron, ni cómo

se adoptaron, ni cómo se aprobó el texto definitivo, ni si el que figura en el Informe como texto definitivo en verdad lo fue.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLITICA – ARTICULO 161 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 186

**CONFLICTO DE INTERESES – Se configura entratándose de actos legislativos / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2011 – Vigencia. Inexequibilidad**

Según quedó expuesto en el acápite en que se consignó un minucioso recuento de la jurisprudencia tanto de la Sala Plena Contencioso Administrativa de esta Corporación como la Corte Constitucional que ha examinado la temática atinente al conflicto de interés, en tratándose de la intervención de los Congresistas en la tramitación y aprobación de reformas constitucionales, ambas Corporaciones fueron coincidentes en que, por regla general, cuando lo debatido o tramitado por el Congresista fuese un proyecto de Acto Legislativo, no cabía estructurar la configuración del conflicto de intereses, en tanto dichas reformas se encaminan a modificar la Constitución Política que por esencia es de carácter general, impersonal y abstracta, por lo cual comprenden a todo el conglomerado social política y jurídicamente constituido, de donde el interés que cabría predicar resulta siendo general y común a todos los miembros de la corporación legislativa. Ese criterio jurisprudencial además consideró que esa tesis propendía por posibilitarle al Congreso de la República el ejercicio de sus funciones constitucionales, comoquiera que podría resultar afectado el quórum constitucional requerido para acometer reformas constitucionales, vía acto legislativo, al no existir la posibilidad de que éste fuese reemplazado por un Congreso *ad hoc*. Así, pues, no puede perderse de vista que la tesis acerca de la improcedencia de la configuración del conflicto de intereses respecto de los Congresistas, en tratándose de su intervención en el trámite y aprobación de actos legislativos, reformas constitucionales, elevada a rango constitucional en el Acto Legislativo 01 de 2011, se nutrió y fundamentó en los antecedentes jurisprudenciales tanto de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo como de la Corte Constitucional, si bien se advierte que este criterio jurisprudencial se había establecido como una regla general, que, por ende, admitía excepciones. Cosa distinta es que el Constituyente derivado la erigiera en una regla sin excepciones, lo que a la postre condujo a que la Corte Constitucional declarara su inexequibilidad en la sentencia C-1056 de 2012.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLITICA – ARTICULO 183 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2011

## **REPORTAJES PERIODISTICOS – Valor probatorio / REPORTAJES PERIODISTICOS – Ineptitud para probar la configuración de la causal de pérdida de investidura**

A partir de lo obrante en el proceso, y de la síntesis jurisprudencial efectuada sobre el mérito probatorio de las publicaciones periodísticas, la Sala concluye que el cargo de tráfico de influencias que en el presente caso pretende demostrarse con artículos periodísticos, no se encuentra demostrado, pues se reitera que estos carecen de la suficiencia probatoria requerida para demostrar plenamente la imputación atribuida a los demandados y, por tanto, no permiten alcanzar la convicción necesaria para tener por configurada la conducta prohibida que se les reprocha. A las voces del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, plenamente aplicable a este proceso de naturaleza sancionatoria, la carga de la prueba sobre la estructuración de la causal que se les atribuye a los demandados: tráfico de influencias debidamente comprobado, recae en el demandante que es quien la alega. Fuerza es, entonces, concluir que del conjunto del acervo probatorio analizado en forma integral no puede deducirse el tráfico de influencias que, en los términos del numeral 5º del artículo 179 de la Constitución Política, debe encontrarse *“debidamente comprobado”*. **NOTA DE RELATORÍA:** En relación con el valor probatorio de las publicaciones periodísticas. Ver: Consejo de Estado, Sala Plena, Radicado 11001-03-15-000-2011-01378-00(PI) de mayo 29 de 2012, M.P. Susana Buitrago.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 177

## **TRAFICO DE INFLUENCIAS – Deben precisarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su ocurrencia**

La Sala observa que las acusaciones del ciudadano demandante no pasan de ser afirmaciones subjetivas sobre la configuración del tráfico de influencias, pues adolecen de serias deficiencias argumentativas, al formularse de manera genérica e indeterminada. En efecto, la Sala constata que las acusaciones propuestas carecen de las exigencias mínimas de especificidad, suficiencia y determinación que su formulación requiere para que los supuestos fácticos de la conducta presuntamente constitutiva de falta, sean verificables y comprobables. Según lo evidencia la síntesis de la demanda y la intervención del ciudadano demandante en la audiencia pública, sus acusaciones en torno a la presunta configuración del tráfico de influencias son genéricas, globales e indeterminadas, lo que impide determinarlas puesto que sus supuestos fácticos no han sido individualizados ni demostrados en conformidad con el orden jurídico. En efecto, no se determina el sujeto pasivo ante quien se ejerció la influencia, ni las dadas que se permitieron, ni sobre quien se ejercía la *“presión indebida”*.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLITICA – ARTICULO 183

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera Ponente: **MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil quince (2015).

**Radicación número: 11001-03-15-000-2012-01139-00 (PI-2012-01139 y 2012-01443)**

**Actor: SAUL VILLAR JIMENEZ**

**Referencia:** Pérdida de investidura contra los Senadores JESUS IGNACIO GARCIA, CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR, JUAN MANUEL CORZO ROMAN, LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA, MARTIN EMILIO MORALES DIAZ Y contra los Representantes a la Cámara ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, GERMAN VARON COTRINO, CARLOS EDWARD OSORIO AGUILAR, GUSTAVO HERNAN PUENTES DIAZ, ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA y ROOSVELT RODRIGUEZ RENGIFO.

Mediante auto de 24 de septiembre de 2012<sup>1</sup> este Despacho dispuso la acumulación de los procesos de la referencia por encontrar reunidos los requisitos de que tratan los artículos 157 y 159 del C. de P. C. y 14 de la Ley 144 de 1994<sup>2</sup>.

## I. LA SOLICITUD

### 1.1. Las Causales Invocadas

El actor argumenta que los Senadores y Representantes a la Cámara demandados incurrieron en violación del régimen de conflicto de intereses y

---

<sup>1</sup> Folio 236, Expediente: 2012-1139-00.

<sup>2</sup> Ley 144 de 1994. "Artículo 14.- Cuando se formulen acusaciones por varios ciudadanos éstas se acumularán a la admitida primero, siempre que no se haya decretado la práctica de pruebas."

tráfico de influencias debidamente comprobado, previstos en los numerales 1º y 5º del artículo 183 de la Constitución Política, conforme a los cuales:

*“Artículo 183. Los Congresistas perderán su investidura:*

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

*[...]*

*5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado”*

## **1.2. Hechos**

Los ciudadanos JESÚS IGNACIO GARCÍA VALENCIA, CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR, JUAN MANUEL CORZO ROMAN, LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA y MARTÍN EMILIO MORALES DIZ fueron elegidos Senadores de la República para el período 2010-2014 y tomaron posesión del cargo el 20 de julio de 2010.

Igualmente, los ciudadanos ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, GERMÁN VARÓN COTRINO, CARLOS EDWARD OSORIO AGUILAR, GUSTAVO HERNAN PUENTES DÍAZ, ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA y ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO fueron elegidos como Representantes a la Cámara para el periodo 2010-2014 y tomaron posesión del cargo el 20 de julio de 2010.

En el Congreso de la República se venía debatiendo el proyecto de Acto Legislativo No. 07/11 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo No. 9/11 Senado, 12/11 Senado y 13/11 Senado Cámara, *“por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”*.

Dentro de los ocho (8) debates que se deben realizar para dicha reforma, en alguno de ellos<sup>3</sup>, se presentaron discrepancias<sup>4</sup>, razón por la cual el Presidente del Senado JUAN MANUEL CORZO designó la Comisión Conciliadora integrada por los Senadores JESÚS IGNACIO GARCÍA, EDUARDO ENRIQUE MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO, JUAN MANUEL CORZO, LUIS FERNANDO DUQUE y MARTÍN EMILIO MORALES.

Por su parte, el Presidente de la Cámara de Representantes SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ designó la Comisión Conciliadora integrada por los Representantes ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, GERMÁN VARÓN COTRINO, CARLOS EDWARD OSORIO, GUSTAVO PUENTES DÍAZ, ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA y ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO.

Señala el demandante que, aprovechando su condición de Congresistas y miembros de la Comisión de Conciliación, los demandados ejercieron presión<sup>5</sup> para incluir en el proyecto de Acto Legislativo, temas y puntos que nunca habían sido objeto de debate dentro de los ocho (8) debates que se requerían.

Los Senadores JESÚS IGNACIO GARCÍA, EDUARDO ENRIQUE MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO, JUAN MANUEL CORZO, LUIS FERNANDO DUQUE, MARTÍN EMILIO MORALES y los Representantes a la Cámara ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, GERMÁN VARÓN COTRINO, CARLOS EDWARD OSORIO, GUSTAVO PUENTES DÍAZ, ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA y ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO incurrieron en la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses, descrita en el numeral 1º del artículo 183 de la Constitución Política, al pretender incluir

---

<sup>3</sup> No precisa cuáles, ni en qué sentido. En el Anexo 1 de ésta providencia consta el cotejo artículo por artículo, del texto aprobado en cada debate, así como el cotejo del texto aprobado en octavo debate y el texto conciliado que la Comisión de Conciliación presentó para aprobación a la Plenaria del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

<sup>4</sup> Ibídem

<sup>5</sup> No explica en qué consistió, ni ante quién se ejerció.

temas nuevos<sup>6</sup> en el proyecto de Acto Legislativo No. 07/11 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo No. 9/11 Senado, 12/11 Senado y 13/11 Senado Cámara, “*por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones*”, anteponiendo sus intereses personales por encima de los intereses del pueblo colombiano.

Los Senadores y Representantes demandados también incurrieron en la causal de pérdida de investidura de tráfico de influencias prevista en el numeral 5º del artículo 183 de la Constitución Política, por haber ejercido una presión indebida<sup>7</sup> para que a última hora fuera cambiado el texto definitivo del proyecto de Acto Legislativo No. 07/11, conocido como “*Reforma a la justicia*”.

### **1.3. Pruebas Anexas**

A la solicitud de pérdida de investidura se acompañaron pruebas documentales. Por resultar pertinentes para el examen de los cargos se destacan las siguientes:

#### **1.3.1. Para probar la calidad de Congresistas de los demandados:**

Resolución 1787 de 18 de julio de 2010, con constancia de ejecutoria, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección del Senado de la República, para el período constitucional 2010-2014 y ordenó la expedición de las respectivas credenciales, entre otros, de los ciudadanos JESÚS IGNACIO GARCÍA, EDUARDO ENRIQUE MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO, JUAN MANUEL CORZO, LUIS FERNANDO DUQUE y MARTÍN EMILIO MORALES.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> No los individualiza ni especifica.

<sup>7</sup> No explica en qué consistió, ni ante quién se ejerció, ni cómo se concretó.

<sup>8</sup> Folios 11 a 42, Cuaderno 1.

Acuerdo 007 (10 de julio) de 2010, por medio del cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección del ciudadano ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO<sup>9</sup> como Representante a la Cámara por la circunscripción de Norte de Santander.

Resolución 1675 (13 de julio) de 2010, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección como Representantes a la Cámara por la circunscripción de Bogotá, Distrito Capital, de los ciudadanos ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA y GERMÁN VARÓN COTRINO.<sup>10</sup>

Resolución 1490 (6 de julio) de 2010, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección como Representante a la Cámara por la circunscripción de Boyacá del ciudadano GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ.<sup>11</sup>

Resolución 1443 (1º de julio) de 2010, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección como Representante a la Cámara por la circunscripción del Tolima del ciudadano CARLOS EDWARD OSORIO AGUILAR.<sup>12</sup>

Resolución 1773 (17 de julio) de 2010, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección como Representante a la Cámara por la circunscripción del Valle del Cauca del ciudadano ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO.<sup>13</sup>

1.3.2. Para probar los hechos constitutivos de las causales de violación el régimen de conflicto de intereses y tráfico de influencias debidamente comprobado,

---

<sup>9</sup> Folios 12 a 67, Cuaderno 2

<sup>10</sup> Folios 58 a 78, Cuaderno 2

<sup>11</sup> Folios 79 a 84, Cuaderno 2

<sup>12</sup> Folios 85 a 93, Cuaderno 2

<sup>13</sup> Folio 102

previstas en los numerales 1º y 5º del artículo 183 de la Constitución Política, adjuntó los siguientes documentos:

- CD que contiene entrevistas atinentes a la reforma a la justicia <sup>14</sup>
  
- Copias informales de dos artículos de prensa relativos a la reforma a la justicia, la primera, corresponde a un reportaje periodístico de la Revista Semana de 22 de junio del 2012, titulado *“La confesión de Simón Gaviria”*, y la segunda corresponde al reportaje periodístico del diario El Espectador de 21 de junio del mismo año, titulado *“Acuerdos a puerta cerrada. Los doce Congresistas que conciliaron la reforma.”*<sup>15</sup>
  
- Copia informal del Informe de Conciliación al proyecto de Acto Legislativo 07/11 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo 9/11 Senado, 11/11 Senado, 12/11 Senado, 13/11 Senado y 143/11 Cámara, *“por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la administración de justicia y se dictan otras disposiciones”*. <sup>16</sup>

## II. LAS CONTESTACIONES

Admitida la solicitud de pérdida de investidura en el expediente 2012-1139, por auto de 29 de junio de 2012 <sup>17</sup> y, notificada personalmente a los Senadores JESÚS IGNACIO GARCÍA, EDUARDO ENRIQUE MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO y LUIS FERNANDO DUQUE el 12 de julio de 2012<sup>18</sup>, y por conducta concluyente a los Senadores JUAN MANUEL CORZO y MARTÍN EMILIO

---

<sup>14</sup> Folio 1, Cuaderno 2

<sup>15</sup> Folios 59-61, Cuaderno 1

<sup>16</sup> Folios 43-58, Cuaderno 1

<sup>17</sup> Folio 64, Cuaderno 1

<sup>18</sup> Folios 89, 90, 92 y 91, Cuaderno 1

MORALES el 16 de agosto de 2012 <sup>19</sup>, la contestaron a través de apoderado, en los términos que se describen a continuación.

Por su parte, admitida la solicitud de pérdida de investidura en el expediente 2012-1443, por auto de 9 de agosto de 2012 <sup>20</sup> y, notificada personalmente a los Representantes a la Cámara ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, CARLOS EDWARD OSORIO, GUSTAVO PUENTES DÍAZ, ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA y ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO el 22 de agosto de 2012 <sup>21</sup> y al Representante GERMÁN VARÓN COTRINO el 28 de agosto <sup>22</sup> siguiente, la contestaron a través de apoderado, en los términos siguientes:

2.1. El apoderado de los Senadores JESÚS IGNACIO GARCÍA VALENCIA, EDUARDO ENRIQUEZ MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR, LUÍS FERNANDO DUQUE GARCÍA y MARTÍN EMILIO MORALES DIZ se opuso a las pretensiones y a los cargos formulados en la demanda, por considerar que éstos tienen como fundamento fáctico dos publicaciones periodísticas: la primera, corresponde al reportaje periodístico del diario El Espectador de 21 de junio de 2012, titulado “*Acuerdos a puerta cerrada. Los doce Congresistas que conciliaron la reforma*”; y la segunda, corresponde a un reportaje periodístico de la Revista Semana de 22 de junio del mismo año, titulado “*La confesión de Simón Gaviria*”, en las que presuntamente se describe una supuesta extralimitación de funciones y competencias de los integrantes de la Comisión de Conciliación del proyecto de acto legislativo de reforma a la justicia, en cuanto debatieron y votaron asuntos que les favorecieron en su calidad de Congresistas, por tener interés directo en los temas tratados.

---

<sup>19</sup> En esta fecha la Secretaría General notificó por estado el auto de 6 de agosto, mediante el cual el Despacho reconoció personería jurídica a los apoderados de los demandados. Folio 194 vto, Cuaderno 1.

<sup>20</sup> Folios 129 a 132, Cuaderno 2

<sup>21</sup> Folios 150-154, Cuaderno 2

<sup>22</sup> Folio 156, Cuaderno 2

Precisó que las imputaciones fácticas que se derivan de estos señalamientos no corresponden a la verdad, pues son creaciones oníricas que solo tienen el propósito de desinformar con postulaciones ajenas a la realidad.

Al respecto, manifestó que de conformidad con lo establecido por el Consejo de Estado, las publicaciones de prensa y reportajes periodísticos sólo cuentan con valor probatorio secundario, pues éstos por sí solos, no acreditan la ocurrencia de los hechos narrados en ellas. De suerte que no hay prueba que acredite que los Congresistas demandados estén incurso en las causales invocadas por el demandante de modo que conlleve su pérdida de investidura parlamentaria.

Sostuvo que las genéricas imputaciones de la supuesta configuración de las causales de conflicto de intereses y tráfico de influencias por parte de los demandados, con fundamento en los reportajes periodísticos mencionados anteriormente, no solo demuestra la carencia absoluta de prueba que acredite los hechos de la demanda en los que sustenta la pretensión de desinvestidura, sino que además deviene inconstitucional, por vulneración al derecho de defensa y contradicción.

La demanda presenta como hechos constitutivos de las causales de pérdida de investidura de conflicto de intereses y tráfico de influencias, la participación de los doctores JESÚS IGNACIO GARCÍA VALENCIA, CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR, JUAN MANUEL CORZO ROMAN, LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA y MARTÍN EMILIO MORALES DIZ, en los debates y votación del proyecto de Acto Legislativo 07/11 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo 9/11 Senado, 11/11 Senado, 13/11 Senado y 143/11 Cámara, *“por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política en relación con la administración de justicia y otras disposiciones”*, e incluir temas que solo los beneficiaban a ellos como Congresistas, hechos o conductas que son atípicas, pues la propia Constitución

Política habilita a los Congresistas para que participen en el debate y votación de proyectos de acto legislativo. La participación de los Congresistas en los debates y votaciones de actos legislativos, cualquiera sea la materia, inclusive la relacionada con la administración de justicia, no tiene la virtualidad de generar siquiera un manto de duda sobre el escrutinio ético político por conflicto de intereses.

Precisó que las comisiones accidentales de conciliación están establecidas en los artículos 161 de la Carta y 186 de la Ley 5ª de 1992, con el fin de superar discrepancias entre los textos aprobados para cada una de las cámaras en el trámite legislativo surtido, con preparación del texto que será sometido a consideración de cada una de las cámaras. Por tanto, la competencia de las comisiones accidentales es meramente instrumental y no obliga a las corporaciones en pleno, quienes finalmente son las que niegan o aprueban el texto definitivo.

Manifestó que las discrepancias surgidas entre los textos del proyecto de Acto Legislativo 143 de 2011 aprobado en Cámara y, 07 de 2011 aprobado en el Senado, por medio del cual se reformaban artículos de la Constitución Política en relación con la administración de justicia, fueron superadas con la Comisión accidental de mediación conformadas por los Senadores y Representantes a la Cámara demandados.

El informe de la Comisión Conciliadora que contenía en texto conciliado de dicho proyecto, fue publicado en 19 de junio de 2012 en la Gaceta del Congreso 380 de la misma fecha.

Sostuvo que durante el periodo corrido entre la publicación y el momento del debate y votación del texto en las plenarias de Senado y Cámara, el Gobierno Nacional y los Congresistas conocieron el texto conciliado. El Gobierno propuso a la Comisión accidental el texto redactado de fe de erratas, que finalmente fue

publicado el mismo 19 de junio de 2012 en la Gaceta del Congreso 385. Consolidado el texto de conciliación y la Fe de erratas, surge una incontrastable verdad, la Comisión accidental no incluyó temas ajenos a los surtidos en los 8 debates en Cámara y Senado.

De acuerdo con lo anterior, y con los presupuestos de la causal de pérdida de investidura por tráfico de influencias debidamente comprobado, estimó que no está acreditado en la demanda que los Senadores demandados invocaran su calidad de Congresistas ante servidor público alguno para recibir, hacerse dar, o prometer para sí o para un tercero dinero o dádiva, así como tampoco está demostrado que hayan antepuesto su investidura con el fin de obtener beneficio de un servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer en su condición de tal, pues la conducta de los demandados es el resultado de la actividad política legislativa, derivada del cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, y de los procedimientos propios de los trámites de actos legislativos.

2.2. En la misma oportunidad, el Señor JUAN MANUEL CORZO, actuando a través de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda y manifestó no estar incurso en la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses, toda vez que si bien el trámite de actos legislativos supone intereses públicos, la participación de los Congresistas en los debates de acto legislativo se encuentra contemplada en la Constitución y en la Ley, más aun cuando el artículo 1º del Acto Legislativo No. 1 de 2011 establece de manera expresa que el régimen de conflicto de intereses no será aplicable a la participación de los Congresistas en estos debates.

Con relación a lo anterior, agregó que los hechos narrados por el Actor no se encuentran debidamente acreditados, pues no demostró en cuáles debates

participó el señor JUAN MANUEL CORZO y omitió precisar que en el acta suscrita por la Comisión de Conciliación no figura la firma de éste.

Respecto de la causal de pérdida de investidura consistente en tráfico de influencias, sostuvo que los supuestos fácticos constitutivos de la misma no se encuentran debidamente acreditados en la demanda, pues no se demostró que el Senador Corzo utilizara su calidad de congresista ante servidor público alguno, que recibiera algún beneficio de un tercero u obtuviera beneficio de algún servidor público.

Finalmente concluyó que el demandante no aportó los elementos probatorios necesarios para acreditar que el Senador Corzo haya propuesto adicionar o corregir el texto del Acto Legislativo 07/11 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo 9/11 Senado, 11/11 Senado, 13/11 Senado y 143/11 Cámara, así como tampoco demostró el supuesto beneficio que buscaba percibir con ocasión de ésta adición o corrección.

2.3. El señor ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO mediante apoderado se opuso a las pretensiones de la demanda, toda vez que si bien la pérdida de investidura es una acción pública a la que puede acudir cualquier ciudadano, también correspondía al demandante indicar de manera clara, precisa y suficiente las razones por las cuales se configuran las causales de prohibición constitucional invocada.

Bajo este contexto, manifestó que el demandante afirmó de manera genérica que el demandado y sus compañeros de la Comisión de Conciliación incurrieron en conflicto de intereses que conlleva pérdida de investidura porque, en su parecer, incluyeron temas en el texto conciliado que nunca fueron debatidos durante el trámite del proyecto de Acto Legislativo de Reforma a la Justicia, los cuales podían reportarle utilidad o beneficio propio. En éste sentido, sostuvo que el

demandante no indicó cuáles fueron los temas que incluyeron los Senadores en la conciliación que no fueron debatidos, así como tampoco manifestó en qué pudo consistir la utilidad o beneficio propio que obtenían con el mencionado proyecto de acto legislativo.

Precisó que la causal de conflicto de intereses no resulta aplicable a los Congresistas cuando éstos participan en el debate de Actos Legislativos, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Acto Legislativo No. 1º de 2011, motivo por el cual el cargo no está llamado a prosperar.

Asimismo, puso de presente que los cargos relativos al tráfico de influencias fueron también esbozados de manera genérica, sin precisar las circunstancias fácticas que permitieran adecuarse a cada uno de los elementos que componen la causal. En éste orden de ideas, consideró que el Actor no indicó de qué manera el demandado ejerció la supuesta “*influencia*”, ni manifestó de qué forma, haciendo uso de su calidad de Congresistas, lograron que la Comisión de Conciliación agregara temas que no habían sido debatidos anteriormente, ni cuáles fueron estos temas; tampoco precisó qué fue lo que se hizo prometer por parte de los Representantes a la Cámara para sí o para un tercero, específicamente si fue dinero o la naturaleza de la dádiva; y, finalmente no expuso de qué manera se utilizó la investidura de Congresista buscando qué beneficio de un servidor público.

Advirtió que el poder del juez para interpretar la demanda de pérdida de investidura, no puede extenderse al punto de que la Sala Plena del Consejo de Estado, en el caso concreto, pueda configurar el cargo y luego arrimar la prueba del mismo, pues se estaría excediendo en sus facultades al convertirse directamente en demandante y en juez de la causa de pérdida de investidura.

Señaló que de acuerdo con los lineamientos del Consejo de Estado, resultaba

necesario determinar cuál fue la actuación del demandado y si la misma incidió necesariamente en la modificación o introducción de asuntos de la conciliación del Proyecto de Reforma Constitucional de Justicia, que pudiera beneficiarlo por algún motivo particular.

2.4. En la misma oportunidad, el demandado ALEJANDRO CARLOS CHACON CAMARGO, actuando en nombre propio, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de *“Inexistencia de conflicto de intereses”*, *“ausencia de Tráfico de Influencias debidamente comprobado”* y *“Excepción genérica”*.

Manifestó que si bien el Actor adujo que los Congresistas demandados antepusieron sus intereses mezquinos por encima de los intereses del pueblo colombiano, al haber incluido temas en la conciliación del proyecto, que no habían sido objeto de debates, no acusó en forma concreta a qué clase de intereses se refería, pues uno de los requisitos para que se estructure la causal de pérdida de investidura invocada precisamente, es la existencia de un interés directo, particular y actual, ya sea éste de carácter moral o económico.

Conforme a lo anterior, agregó que se desconoce cuál era el interés directo, particular y actual, moral o económico de cada uno de los Congresistas demandados de manera individual, circunstancia que hace imposible ejercer el derecho de defensa frente a la causal invocada, ante la falta de concreción y especificidad de la misma. En éste orden de ideas, manifestó que de la acusación abstracta del Actor, no resulta posible establecer cuál es el interés contrario al general y al bien común que recae en cada uno de los demandados, pues dicho interés constituye una razón subjetiva que parcializa al funcionario y lo inhabilita para la toma de decisiones, la ponderación y el desinterés que las normas exigen.

Afirmó que el Actor omitió señalar en forma concreta, cuáles fueron los temas introducidos en el texto conciliado del proyecto que no habían sido objeto de debate y que les generaba a los Congresistas provecho alguno, conveniencia, beneficio o utilidad individual y particular, por lo que por estas solas circunstancias resulta imposible la prosperidad de la pretensión formulada con fundamento en la causal 1ª, del artículo 183, de la Constitución Política.

Precisó que la circunstancia que imposibilita en forma concreta la estructuración de la causal aludida, es la prevista en el artículo 1º del Acto Legislativo No. 1 de 2011, la a cuyo tenor, la causal relativa al conflicto de intereses no resulta aplicable a los Congresistas cuando éstos participan en el debate de Actos Legislativos.

En lo referente a la causal de tráfico de influencias aludida por el Actor, manifestó que ésta tampoco se estructura, pues en la demanda no se indicó cuáles fueron los textos diferentes a los aprobados en los correspondientes debates del Proyecto de Acto Legislativo, que fueron introducidos por la Comisión Conciliadora en forma ilegal y arbitraria. Del mismo modo, sostuvo que no se allegaron pruebas documentales que acrediten o demuestren el cargo alegado; por el contrario, lo que se encuentra demostrado con las correspondientes actas del trámite es que la Comisión Accidental concilió el texto del proyecto, sin incluir temas nuevos que no hubieran sido debatidos.

Aunado a lo anterior, precisó que el Consejo de Estado ha señalado de manera reiterada los presupuestos para la configuración del tráfico de influencias como causal de pérdida de investidura y, en este caso no aparece probado que alguno de los demandados haya invocado su condición de congresista ante algún servidor público. Del mismo modo, sostuvo que en la demanda no aparece descrita en forma precisa el comportamiento desarrollado individualmente por cada uno de los demandados y hacía quién se dirigía el mismo, lo que hace

imposible ejercer el derecho de defensa y resulta violatorio del derecho al debido proceso.

Agregó que no existe indicio o prueba que permita concluir que se recibieron, hicieron dar o prometieron para sí o para un tercero dinero o dádivas, con las salvedades o excepciones contempladas en la Ley 5ª de 1992, en cuanto a las gestiones de los Congresistas a favor de sus regiones. En la demanda no aparece siguiera mención alguna, a una situación referente a que hubiese existido alguna negociación por parte de los demandados o alguno de ellos, de la cual se pueda inferir la ocurrencia de los presupuestos de la causal.

Conforme a lo anterior, manifestó que el comportamiento desarrollado por los Representantes a la Cámara demandados, obedeció únicamente al cumplimiento de su labor legislativa, conforme a los parámetros previstos en la Constitución y la ley.

2.5. Los Representantes a la Cámara CARLOS EDWARD OSORIO AGUILAR, ORLANDO VELANDÍA SEPULVEDA y GUSTAVO HERNAN PUENTES DIZ, mediante apoderado, también se opusieron a las pretensiones de la demanda, por considerar que estas carecen de soporte jurídico y fáctico y, propusieron las excepciones denominadas *“Inexistencia de conflicto de intereses”*, *“ausencia de Tráfico de Influencias debidamente comprobado”* y *“Excepción genérica”*.

Precisaron que de conformidad con el Acto Legislativo No. 1 de 2011, la causal relativa al conflicto de intereses, contenida en el numeral 1º del artículo 183 constitucional, no resulta aplicable a los Congresistas cuando participan del debate de actos legislativos.

Agregaron que el Actor omitió determinar claramente cuáles fueron los intereses particulares que se vieron contrapuestos a los intereses públicos en el trámite

conciliatorio del acto legislativo, motivo por el cual, el cargo aludido no está llamado a prosperar.

En el mismo sentido, manifestaron que la causal endilgada resulta improcedente comoquiera que el aludido proyecto de acto legislativo no fue aprobado y nunca hizo parte del ordenamiento jurídico, motivo por el cual aun cuando hubiese existido el presunto interés indebido por parte de los Congresistas demandados, éste finalmente no se materializó con la expedición del acto legislativo.

Reiteraron que ninguna de las normas incorporadas en los debates reglamentarios del proyecto en mención, ni los textos puestos a consideración de las plenarias de Cámara y Senado por parte de la Comisión de Conciliación, generaron algún beneficio cierto, actual, presente y/o real a los demandados, pues no existe proceso alguno en su contra del cual se pudiera argüir o desprender, el malsano interés en la aprobación de aquel. Igualmente reiteraron que en el Informe de Conciliación, jamás se pusieron a consideración de las correspondientes plenarias, temas nuevos o que nunca hubiesen sido objeto de debate.

Con relación al tráfico de influencias aludido por el Actor, sostuvieron que el Actor omitió precisar y especificar cuáles fueron los temas o puntos presuntamente cambiados o alterados, así como tampoco explicó el alcance de lo que denominó “presión indebida” o quién o quiénes fueron los receptores de esa presión.

Si bien el Actor identificó algunos elementos esenciales de la causal aludida, desarrollados por la jurisprudencia, no determinó tales elementos en el caso concreto. En éste orden de ideas, no se probó la ocurrencia del segundo de los requisitos fijados por la jurisprudencia, consistente en que se invoque la calidad o condición de congresista ante servidor público sin tener en consideración el orden jerárquico de éste, pues no se encontraba probado que los demandados invocaran su dignidad de Congresista ante servidor público alguno. En el escrito de la

demanda no aparece descrito el comportamiento desarrollado individualmente por cada uno de los demandados y tampoco hacía quién se dirigió el mismo, siendo imposible establecer el destinatario o destinatarios (servidor o servidores públicos) de tal conducta, lo que impide el ejercicio del derecho de defensa y contradicción.

Indicaron que tampoco existe siquiera un indicio, que permita concluir que se recibiera, hiciera dar o prometer para sí o para un tercero dinero o dádiva, con las salvedades o excepciones contempladas en la ley 5 de 1992, en cuanto a las gestiones de los Congresistas a favor de sus regiones. Tampoco aparece en el cuerpo de la demanda mención alguna a una situación referente a que hubiese existido alguna negociación por parte de los demandados, que permita inferir las conductas previamente descritas, así como tampoco se solicitó ni aportó ningún medio de convicción que permitiera acreditar tal presupuesto para la estructuración de la causal invocada.

Precisaron que respecto del cuarto elemento estructurante de la causal consistente en anteponer la investidura con el fin de obtener beneficio de un servidor público en asunto que este se encuentre conociendo o haya de conocer en su condición de tal; el demandante ni siquiera se dignó o tomó el trabajo de explicar la ocurrencia del supuesto.

2.6. El apoderado del Señor GERMÁN VARÓN COTRINO precisó que el inciso primero del párrafo del artículo 183 de la Constitución Política, deja sin piso la pretensión del demandante respecto de la causal de violación al régimen de conflicto de intereses, pues su redacción es inobjetable al indicar que tal causal no es aplicable cuando los Congresistas participan en el debate y votación de proyectos de actos legislativos y, conforme a lo anterior, sostuvo que por sustracción de materia, cualquier argumentación sería inocua frente a dicha disposición constitucional.

Respecto a la causal de tráfico de influencias, sostuvo que en la demanda no es claro cuáles fueron los elementos constitutivos de la causal, pues no se encuentra determinada cuál fue la presión ejercida, ante quien se ejerció y la manera como se ejerció.

### III. PRUEBAS PRACTICADAS

En el término probatorio se practicaron las pruebas a petición de las partes. Por su pertinencia, se desatacan las siguientes:

#### 3.1. Por el Actor

Testimonio del señor SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ, Presidente de la Cámara de Representantes<sup>23</sup>. En escrito de fecha 3 de diciembre de 2012 (Folio 312), este respondió el cuestionario formulado por el Actor, en los siguientes términos:

***“RESPUESTA AL CUESTIONADO FORMULADO POR EL CONSEJO DE ESTADO MEDIANTE OFICIO No. 10411 DEL 27 DE NOVIEMBRE DE 2012***

***Pregunta 1. ¿Qué funciones cumplen las Comisiones Conciliadoras?***

***RESPUESTA.*** Las funciones que cumplen las Comisiones Conciliadoras en el trámite legislativo están consagradas en el artículo 161 de la Constitución Política Colombiana y en la Ley 5ª de 1992 “Estatuto del Congresistas” (sic). Además la jurisprudencia que ha expedido la Corte Constitucional se ha ocupado en varias oportunidades de aclarar los alcances de las normas positivas.

*El artículo 161 de la Carta Política modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 2003, artículo 9º, establece que:*

*“Artículo 161. Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán Comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posibles, definirían por mayoría”.*

---

<sup>23</sup> Folios 312-316, Cuaderno 1

*“Prevía publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarios. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto”.*

*Así mismo, el legislador desarrollo el mandato constitucional a través de la Ley 5 de 1992 y definió en el artículo 66 que los Presidentes y Mesas directivas de cada Cámara podrán designar Comisiones Accidentales para que cumplan funciones y misiones específicas.*

*Como complemento de lo anterior, el texto de la Ley 5 define los alcances y funciones de las Comisiones Accidentales (Comisiones de Conciliación, las cuales transcribimos para mayor claridad:*

*“Artículo 186. Comisiones Accidentales. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del artículo de un proyecto.*

*Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.*

*Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.*

*Tanto el artículo 161 Constitucional, como del artículo 186 de la Ley se desprende que la función constitucional y legal de las Comisiones de Conciliación no es otra que conciliar las diferencias surgidas entre los textos aprobados por una y otra Cámara.*

*“El objeto de estudio de las comisiones será las discrepancias existentes entre uno y otro proyecto de las cámaras legislativas, es decir, que su actividad de modificación de los textos aprobados por una y otra plenaria no puede sobrepasar aquellas precisas disposiciones que fueron aprobadas de distinta forma en una y otra cámara por sus respectivas plenarios. En este sentido se manifestó la sentencia C-500 de 2001, con ocasión en la que la Corte estableció que “si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara no se genera el presupuesto necesario para que se integren y funcionen, en un caso determinado, las mencionadas comisiones”.*

*Queda claro entonces, que las Comisiones de Conciliación deberán i) superar las discrepancias surgidas frente al articulado presentado entre las dos Cámaras, ii) Armonizar dos textos disímiles surgidos del debate legislativo iii) Poner a consideración de las Plenarios de cada una de las Cámaras el informe conciliado.*

**Pregunta 2, 3, 5 y 6**

**2. Pueden las comisiones conciliadoras, introducir textos, artículos o párrafos que no hayan sido discutidos en alguno de los debates?**

**3. Pueden las comisiones conciliadoras, revivir textos, artículo o párrafos que aunque hayan sido discutidos en alguno de los debates, los mismo hubieran sido derrotados y por lo tanto archivados?**

**5. Pueden las comisiones conciliadoras, adicionar o incluir a los textos, artículos o párrafos aprobados palabras, frases expresiones o cualquier otra forma gramatical, que modifique lo discutido en alguno de los debates?**

**6. Pueden las comisiones conciliadoras, eliminar textos, artículo o párrafos que hayan sido discutidos y aprobados en los debates?**

**RESPUESTA.** Por referirse a un mismo aspecto y estar estrechamente relacionadas las anteriores preguntas entre sí, me permito responderlas en un solo bloque, así:

La facultad que la Constitución y la Ley otorga a las comisiones de conciliación para armonizar y superar las discrepancias de textos entre ambas Cámaras, está sujeto a que se respeten los principios del proceso legislativo que son: el principio de consecutividad, de identidad flexible y de unidad de materia.

De acuerdo a lo anterior, dice la Corte Constitucional que “La naturaleza de la discrepancia es la que fija el marco de referencia al Informe de Conciliación, habiéndose señalado que estas omisiones tiene vedado asuntos nuevos, esto es, que no hayan sido tratados por las plenarias, aunque pueden, en aras de armonizar tales discrepancias, incluso introducir nuevos textos o suprimir existentes, en todo caso debe tratarse de materias que hayan tenido lugar durante el procedimiento legislativo previo, con el fin que la actividad de dichas comisiones sea compatible con los principios de consecutividad e identidad flexible”.

Pero igualmente la misma sentencia considera que al ocuparse de las discrepancias y buscando siempre un acuerdo frente al texto que se pretende conciliar, las comisiones: “pueden crear artículos nuevos o modificar partes del texto sobre las que no exista diferencia, con el exclusivo objeto de brindar coherencia entre texto existente y las modificaciones aprobadas”, por lo anterior “... no podrán modificar artículos idénticos”.

“De manera que la Comisión citada no puede entrar a modificar preceptos del proyecto de Ley sobre los cuales no hubiera existido “discrepancia”, excepto, como en el caso estudiado por la sentencia C-282 de 1998, en “que la modificación de un artículo implique el de otros con los cuales guarda íntima relación, asunto que deberá tratarse con sumo cuidado por parte de los miembros del Congreso, y sólo en eventos excepcionalísimos podrán

*proceder a reformar los artículos conexos, siempre y cuando tal decisión se someta a la aprobación mayoritaria de las Plenarias de las Cámaras”.*

*Veamos que dice la Sentencia C-282 de 1992. M.P. Carlos Gaviria Díaz. “Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 157 de la ley 100 de 1993.”*

*“Lo que sí es indudable es que las comisiones accidentales al conciliar los textos disímiles bien pueden introducirse las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando obtengan la aprobación de las Plenarias de las Cámaras y no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad.*

*“También podrá presentarse en caso de que la modificación de un artículo implique el de otros con los cuales guarda íntima relación, asunto que deberá tratarse con sumo cuidado por parte de los miembros del Congreso, y sólo en eventos excepcionalísimos podrían proceder a reformar los artículos conexos, siempre y cuando tal decisión se someta a la aprobación mayoritaria de las Plenarias de las Cámaras.”*

*La Corte también ha aclarado que sólo pueden ser conformadas cuando surjan discrepancias entre las Cámaras respecto de un proyecto siempre que se den los siguiente presupuestos: “i) cuando el texto haya sido acogido por una de las Cámaras e ignorado por la otra; ii) cuando una de las Cámaras aprueba un artículo y éste es negado por la otra, o iii) cuando aprobado el texto por ambas cámaras exista una diferencia entre el aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y el aprobado en la plenaria del Senado de la República o viceversa. B. se exige que el texto unificado preparado por la comisión accidental se someta a la consideración y aprobación por las plenarios de Cámara y Senado. C. para que las modificaciones a un proyecto de ley sean admisibles es necesario que se refieran a la misma materia, es decir, que las normas adicionadas o modificadas han de mantenerse estrechamente ligadas con el objeto y contenido del proyecto debatido y aprobado por las Cámaras.”*

**PREGUNTA 4. ¿Pueden las comisiones conciliadoras, introducir textos, artículos o párrafos que si bien es cierto no los beneficiaban directamente a ellos, si beneficiaban a muchos de sus compañeros o colegas del congreso?**

**RESPUESTA.** La norma de la Ley 5ª de 1992, sobre el conflicto de intereses reza:

*“Sección 4. Conflicto de Intereses.- Artículo 286.- Aplicación.- Todo congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a sus socios de derecho o de hecho,*

*deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.”*

**PREGUNTA 7. *¿Una vez se rinde el informe por parte de la comisión conciliadora, Cuál (sic) es el trámite para que un proyecto pase a sanción presidencial?***

**RESPUESTA.** *Si surgen discrepancias en las cámaras respecto del texto definitivo del proyecto, se debe integrar la Comisión Accidental respectiva que reunida conjuntamente debe preparar el texto que deberá ser sometido a decisión final de las Plenarias de las Cámaras.*

*De ser aprobado el Informe de Conciliación presentado por la Comisión –el cual debe haber sido publicado con antelación- será remitido para la sanción presidencial. (Artículos 168 y 166 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992.*

**PREGUNTA 8. *¿En su calidad de Presidente de la Cámara de Representantes, leyó usted el informe de la comisión y el texto conciliado?***

**RESPUESTA.** *Como Presidente de la Cámara de Representantes, si leí el Informe de Conciliación y el texto conciliado de la reforma a la justicia, sin embargo, dada la extensión y complejidad de la misma y el breve lapso transcurrido entre la conciliación y su votación, mi lectura no pudo ser tan minuciosa como habría deseado, ni me pude percatar de las implicaciones de ciertas palabras o expresiones, pues no soy abogado sino economista y por consiguiente, no me di cuenta de los posibles efectos de temas que son técnicos jurídicamente.*

*En pertinente aclarar que nunca dije que había leído el texto del proyecto o de la conciliación de la reforma a la justicia, tal y como se puede constatar al escuchar el audio y ver el video de los medios de comunicación que me preguntaron sobre el particular, la mañana siguiente a la votación y que pueden ser consultados en los siguientes links:*

*Televisión: Noticias Caracol de la Mañana:  
<http://www.youtube.com/watch?v=g80F4-Ve9ME>*

*Radio: La W de Caracol Radio  
<http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/simon-gaviria-reconocido-que-leyo-por-encima-conciliación-de-la-reforma-a-la-justicia-antes-de-firmarla/20120622/nota/1709963.aspx>”.*

*En todo caso, siempre obré de buen fe y con la diligencias debida y posible, dadas las circunstancias expuestas”.*

### 3.2. A solicitud de la parte demandada

Copia auténtica de las Actas de Sesión Plenaria del 19 y 20 de junio de 2012, del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en las que se debatieron: “(i) Informe de Comisión Accidental de Conciliación, (ii) Texto preparatorio de conciliación, (iii) Texto de fe de erratas, (iv) aprobación del texto de conciliación y de la fe de erratas, todos del Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 Senado, 143 de 2011 de Cámara de Representantes (Acumulados con los proyectos de Acto Legislativo número 9 de 2011 Senado, 12 de 2011 Senado y 13 de 2011 Senado”.<sup>24</sup>

Copia auténtica de las grabaciones audiovisuales de “las sesiones plenaria de plenarias de Cámara de Representantes y Senado de la República en los días diecinueve (19) y veinte (20) de junio de 2012”.<sup>25</sup>

Copia de los antecedentes del trámite legislativo del proyecto de Acto Legislativo “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la administración de justicia y se dictan otras disposiciones”, tramitado por el Congreso de la República en la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2011 y el 20 de junio de 2012.<sup>26</sup>

Certificaciones de las Secretarías Generales del Senado y de la Cámara de Representantes, en las que consta que el proyecto de Acto Legislativo “por medio del cual se reforman artículos de la constitución política con relación a la administración de justicia y se dictan otras dispersiones” fue archivado.<sup>27</sup>

Certificación expedida por el Secretario General del Consejo de Estado, mediante la cual consta que en la Corporación se tramitó una solicitud de pérdida de

---

<sup>24</sup> Folios 282 y Anexo 1 del Expediente

<sup>25</sup> Folios 264 y 288, Cuaderno 1

<sup>26</sup> Folios 282 y Anexo1 del Expediente

<sup>27</sup> Folios 268 y 280, Cuaderno 1

investidura contra el señor Alejandro Carlos Chacón Camargo, que concluyó con auto de rechazo y orden de archivo del expediente. <sup>28</sup>

Oficio de la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, en el que informa que una vez consultado el sistema de gestión de la corporación, durante el período comprendido entre el 20 de julio de 2011 y 20 de junio de 2012, no figura investigación ni proceso penal alguno contra el señor Alejandro Carlos Chacón Camargo. <sup>29</sup>

Oficio de la Procuraduría General de la Nación, mediante el cual informa que consultadas las bases de datos de la entidad, no se encontraron registros de investigaciones disciplinarias contra el señor Alejandro Carlos Chacón Camargo, durante el período comprendido entre el 20 de julio de 2011 y 20 de junio de 2012.

30

Oficio de la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, en el que informa que una vez consultado el sistema de gestión de la corporación, durante el período comprendido entre el 20 de julio de 2011 y 20 de junio de 2012, no figura investigación ni proceso penal alguno contra los señores Carlos Edward Osorio AGUILAR y Orlando Velandía Sepúlveda. (Folio 310)

Oficio de la Procuraduría General de la Nación, mediante el cual informa que consultada las bases de datos de la entidad, no se encontraron registros de investigaciones disciplinarias contra los señores Carlos Edward Osorio AGUILAR y Orlando Velandía Sepúlveda, durante el período comprendido entre el 20 de julio de 2011 y 20 de junio de 2012. (Folio 289)

---

<sup>28</sup> Folio 259, Cuaderno 1

<sup>29</sup> Folio 310, Cuaderno 1

<sup>30</sup> Folio 289, Cuaderno 1

Certificación expedida por el Secretario General del Consejo de Estado, mediante la cual consta que en la Corporación se tramitó una solicitud de pérdida de investidura contra los señores Carlos Edward Osorio AGUILAR y Orlando Velandía Sepúlveda, que concluyó con auto de rechazo y orden de archivo del expediente. (Folio 259)

### 3.3. De oficio

Oficio del Secretario General del Senado de la República, mediante el cual certifica cómo se integró la Comisión de Conciliación del proyecto de reforma a la justicia y, cómo fueron designados o nombrados los miembros de dicha Comisión. (Folio 280)

## **IV. AUDIENCIA PÚBLICA**

El 5 de marzo del año en curso y de conformidad con lo previsto en los artículos 10 y 11 de la Ley 144 de 1994, se llevó a cabo la audiencia pública, con la asistencia del solicitante ciudadano SAUL VILLAR JIMÉNEZ, el Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, doctor ANTONIO EDUARDO GÓMEZ MERLANO, los demandados, Senadores JESUS IGNACIO GARCIA VALENCIA, MARTIN EMILIO MORALES DIZ, EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR, LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA y su apoderado, doctor DIEGO ARMANDO CARVAJAL BRIÑEZ, quien reasume el poder que le fuese conferido, JUAN MANUEL CORZO ROMÁN y su apoderado, doctor IVAN RAFAEL ACOSTA GUILLEN, los Representantes a la Cámara ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA y su apoderado doctor ERNESTO JESÚS ESPINOSA JIMÉNEZ, GERMÁN VARÓN COTRINO y su apoderado, doctor LUIS GUSTAVO MORENO RIVERA, ROOSVELT RODRIGUEZ RENGIFO y su apoderado doctor HELTON DAVID GUTIERREZ GONZALEZ, y ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, quien allega poder conferido al doctor GERMÁN

RODRÍGUEZ VILLAMIZAR, a quien la Consejera Ponente le reconoció personería.

Se dejó constancia de que no asistieron los Representantes a la Cámara, CARLOS EDWARD OSORIO AGUILAR y GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ.

Los participantes allegaron oportunamente los resúmenes escritos de sus intervenciones, en las cuales, fundamentalmente, reiteraron las posiciones asumidas tanto en la solicitud de pérdida de investidura como en la contestación a la misma.

4.1. El solicitante señor SAUL VILLAR JIMÉNEZ reitera la solicitud de Pérdida de Investidura contra el Senador de la República, por violar el régimen de incompatibilidades, por tráfico de influencias y por indebida destinación de dineros públicos, previstas en los numerales 2º del artículo 180 y 4º y 5º del artículo 183 de la C.P.

Tras referirse a los hechos que dan lugar a esta solicitud, presenta excusas al doctor ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA, por cuanto él salvó el voto en el proyecto de acto legislativo de reforma a la justicia.

Reitera la solicitud de Pérdida de Investidura, con fundamento en los numerales 1º y 5º del artículo 183 de la Constitución Política y en los numerales 3º y 5º del artículo 296 de la ley 5º de 1992, se refiere a las pruebas decretadas y practicadas, así como a la jurisprudencia de las Altas Cortes. Concluye su intervención solicitando se decrete la pérdida de investidura de los Congresistas demandados.

Sostiene, en síntesis que los Congresistas demandados, al conciliar el texto de la reforma a la justicia, legislaron en nombre propio y nó en nombre del pueblo,

revivieron artículos que los beneficiaban y que no fueron aprobados por las Plenarias de las Cámaras, y se blindaron contra cualquier otro proceso penal o de pérdida de la investidura, al prohibir las denuncias anónimas, eliminar la contribución a campañas políticas de los Congresistas y el régimen de inhabilidades como causal de pérdida de la investidura, exigir la comprobación del elemento subjetivo de la conducta, introducir la gradualidad en la sanción y someter la aprobación de la sanción a una votación cualificada de las 3/5 partes de los miembros de la Sala Contencioso Administrativa, para citar algunas modificaciones.

Además, señala, que los 1500 procesos contra los Congresistas que están siendo investigados y se encuentran sometidos a medida de aseguramiento se archivarían, provocando además la impunidad, al sustraerle la competencia de juzgamiento a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

También asegura que la evidencia de que se configuró el conflicto de interés la constituye el que legislaron en causa propia y conciliaron un texto que les beneficiaba.

4.2. A continuación intervino el Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, doctor ANTONIO EDUARDO GÓMEZ MERLANO se refiere a los hechos, a las pretensiones, a los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda, así como a la contestación de la misma, a las excepciones propuestas y a las pruebas aportadas y decretadas.

Seguidamente, rindió su concepto, respecto de cada una de las causales alegadas, a partir de los dos supuestos fácticos que constituyen su eje central, y puso de presente que las acusaciones son imprecisas y genéricas, pues los hechos que configurarían su supuesto no se individualizaron respecto de cada uno de los Congresistas demandados, a lo que se suma que el demandante

tampoco demostró las exigencias que según la jurisprudencia han de satisfacerse respecto de las causales alegadas.

Seguidamente analiza los requisitos del conflicto de interés y resalta que este debe ser directo, actual, real y concreto y tiene que ser demostrado. No puede tratarse de una simple suposición, como ocurre en el caso presente, en que el demandante se limita a afirmar su existencia y no probó su configuración.

Advierte que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 17 de octubre de 2000 (C.P. Mario Alario Méndez)<sup>31</sup> y la Corte Constitucional, en sentencia C-1040 de 2005<sup>32</sup> han precisado que el conflicto de interés no tiene cabida cuando se está tramitando una reforma constitucional, habida cuenta de que tales reformas, por su naturaleza, son intemporales y de un grado de generalidad y abstracción mucho mayor que el de las leyes.

Refiere que este criterio jurisprudencial fue plasmado en el Acto Legislativo 01 de 2011, el cual, expresamente excluyó el conflicto de interés del proceso de formación de los actos reformativos de la Constitución Política, no siendo dable darle efectos retroactivos a su declaración de inexecutable pronunciada por la Corte Constitucional en sentencia C-1056 de diciembre 5 de 2012, conforme se informó en el Comunicado de Prensa, pues las actuaciones objeto de reproche fueron desarrolladas en el mes de junio de 2012, es decir, en vigencia del Acto Legislativo señalado, y con anterioridad a dicha declaratoria.

En cuanto a la causal de tráfico de influencias señala que su sujeto pasivo es cualificado, tal como lo enseña la jurisprudencia, pues desde la perspectiva del

---

<sup>31</sup> Proceso AC-11116. Pérdida de Investidura del Representante ciudadano Gustavo Ramos Arjona.

<sup>32</sup> Expediente D-5645. demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 02 de 2004 *“Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”*

proceso político-disciplinario de la pérdida de investidura, se trata de una conducta de doble vía, en virtud del cual un Congresista antepone su condición ante un servidor público que realiza un proceder, que este no desplegaría, a no ser por la condición y el influjo que frente a él ejerce quien se lo solicita.

Concluye su intervención, solicitando a esta Corporación no acceder a la solicitud de pérdida de la investidura de los Congresistas demandados.

4.3. Luego intervino el doctor DIEGO ARMANDO CARVAJAL BRIÑEZ, apoderado de los Senadores, doctores GARCÍA VALENCIA, MORALES DIZ, ENRÍQUEZ MAYA, RESTREPO ESCOBAR y DUQUE GARCÍA.

Se refiere a los hechos, a la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional y explica cuál fue el procedimiento seguido por la Comisión Accidental de Conciliación.

Hace referencia al beneplácito que el Gobierno Nacional, por conducto del entonces Ministro de Justicia Dr. Juan Carlos Esguerra Portocarrero, expresó a las Cámaras, pues *“han aprobado Ustedes una buena reforma constitucional.”*

Con fundamento en las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 6 de abril de 2010 (C.P. Myriam Guerrero) y 29 de mayo de 2012 (C.P. Susana Buitrago de Escobar)<sup>33</sup> relativas al valor probatorio de las publicaciones concluyó que los reportajes periodísticos carecen de eficacia probatoria para acreditar los supuestos de hecho de la demanda, pues su alcance como medio de prueba no va más allá de brindar convicción sobre el hecho de que la publicación efectivamente se produjo en la fecha consignada.

En lo demás reitera los argumentos expuestos en su escrito de contestación.

---

<sup>33</sup> No identifica los datos relativos a la Radicación y/o Actor.

4.4. Seguidamente interviene el doctor IVÁN RAFAEL ACOSTA GUILLÉN, apoderado del Senador, JUAN MANUEL CORZO ROMÁN, se refiere a las acusaciones de la demanda, a las causales invocadas, a las pruebas aportadas y decretadas y a la jurisprudencia de esta Corporación.

Advierte que el demandante olvidó que a la luz del Acto Legislativo 01 de 2011, el conflicto de interés no regía en la tramitación de Proyectos de Actos Legislativos.

En cuanto a la causal de tráfico de influencias, advierte que el demandante no demostró la supuesta presión indebida que hubiera podido adelantar el Senador CORZO, por cuanto la función de la Comisión de Conciliación a la cual este perteneció, fue simplemente armonizar las diferencias que se presentaron en la aprobación del Acto Legislativo de reforma a la justicia en la Cámara de Representantes y el Senado de la República, para luego presentarlo al Congreso Pleno, para su aprobación.

Cita la sentencia C-490 de 2011 (M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva) en que la Corte Constitucional sostuvo que *“... en aras de armonizar tales discrepancias, incluso introducir textos nuevos o suprimir existentes, en todo caso, debe tratarse de materias que hayan tenido lugar durante el procedimiento legislativo previo, con el fin de que la actividad de dichas Comisiones sea compatible con los principios de consecutividad e identidad flexible.”*

Por el simple hecho de que se introduzcan por parte de la Comisión Conciliadora en un Acto Legislativo *per se* no implica que se trate de una actuación transgresora de la Ley, ya que el artículo 161 de la Constitución Política faculta al Congreso a integrar Comisiones Conciliadoras para armonizar las divergencias que se pudieran presentar entre las dos Cámaras.

Para concluir, anota que la demanda de pérdida de investidura viola la garantía del debido proceso consagrada en el artículo 29 de la Constitución Política por cuanto el demandante no individualiza los cargos a los Senadores demandados y tampoco cumple con los requisitos establecidos en el literal C) del artículo 4º de la Ley 144, que exige además de la invocación de la casual de pérdida de la investidura “*su debida explicación*”, pues no concreta cuáles fueron los cargos en los que supuestamente incurrió el Senador Corzo, ni concretó el interés o beneficio que recibiría de haberse aprobado la reforma, lo que hace imposible el ejercicio del derecho de defensa y contradicción a que el demandado tiene derecho.

4.5. El doctor ERNESTO JESÚS ESPINOSA JIMÉNEZ, apoderado de los Representantes a la Cámara, doctores CARLOS EDWARD OSORIO AGUILAR, ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA, y GUSTAVO HERNÁN PUNTES DÍAZ, considera que esta es una oportunidad para examinar ciertos temas.

Se refiere a los hechos, a las pretensiones de la demanda, a las pruebas aportadas y decretadas y al Informe de Conciliación. Expone cuáles, las funciones de las Comisiones Accidentales en el proceso de formación del Acto Legislativo. En consideración a sus argumentos de hecho y de derecho solicita que se despachen desfavorablemente las pretensiones por falta de prueba.

4.6. El doctor MORENO RIVERA, apoderado del Representante a la Cámara, doctor VARÓN COTRINO, precisa aspectos propios de este debate relativos a los hechos que ya han sido expuestos. En ese orden, hace mención a los cargos que se formulan en la demanda, al sustento probatorio allegado al proceso, y con base en un análisis de las mismas concluye que no se logró probar las causales invocadas, por lo que solicita se rechace la petición de pérdida de investidura.

4.7. El doctor GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, apoderado del Representante a la Cámara, del doctor RODRIGUEZ RENGIFO, se refiere a cada una de las causales de pérdida de investidura, a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, hace una breve alusión a las funciones de la Comisión Accidental de Conciliación, y concluye que las afirmaciones que se hacen en la demanda no se encuentran probadas en debida forma, y por lo tanto, han de denegarse las súplicas de la misma.

4.8. El doctor RODRÍGUEZ VILLAMIZAR, apoderado del Representante a la Cámara, doctor CHACÓN CAMARGO, hace referencia a un antecedente que giró alrededor de este tema, se refiere a la formación jurídica profesional de su defendido, y manifiesta que comparte los argumentos de aquellos que lo antecedieron en el uso de la palabra, así como los del señor Procurador Delegado, por lo que se opone a cada una de las pretensiones, con base en los fundamentos de hecho y de derecho que expone. Concluye su intervención solicitando se denieguen las pretensiones de la demanda.

4.9. El Representante a la Cámara, doctor CHACÓN CAMARGO, se dirige a todos los miembros presentes en la audiencia y a continuación hace algunas apreciaciones relacionadas con los hechos objeto de debate, en particular con las funciones de la Comisión Accidental de Conciliación y procede a hacer una comparación entre los artículos votados del proyecto de Acto Legislativo. Agradece al Actor por esta oportunidad.

## **V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público comienza por sintetizar la demanda y las contestaciones y seguidamente precisa el marco teórico, advirtiendo que abordará el examen de cada una de las causales en el orden expuesto por el Actor.

A propósito del conflicto de intereses, refiere que tanto la Corte Constitucional como la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación han sido de la tesis de que cuando lo debatido o tramitado por el Congresista, sea un proyecto de Acto Legislativo, no cabe la posibilidad de estructurar la configuración del conflicto de intereses en tanto que dichas reformas se hacen para modificar la Constitución Política como norma de normas que por esencia es de carácter general, impersonal y abstracta, por lo cual dichas reformas comprenden toda una universalidad, a todo el conglomerado social política y jurídicamente constituido, y por ende, el interés es común a todos los miembros de la corporación legislativa.

Al respecto, cita la sentencia del 17 de octubre de 2000, (C.P. MARIO ALARIO MÉNDEZ)<sup>34</sup>, en la que esta Corporación precisó que en casos como el que es ahora objeto de estudio, en donde el Congreso actúa en ejercicio de sus facultades de reformador de la Constitución, no hay lugar al conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura del Congresista.

Seguidamente comenta que esta posición que había sido adoptada doctrinariamente, fue elevada a rango constitucional mediante la expedición del Acto Legislativo 1 de 2011, que señaló:

*“Artículo 1°. Adiciónese el párrafo del artículo 183 de la Constitución Política, con el siguiente inciso que será el primero:  
La causal 1 en lo referido al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos.”*

Es decir, constitucionalmente se consagró la excepción al conflicto de intereses en el que podían incurrir los Congresistas, precisamente indicando que éste no tendría aplicación cuando los Senadores y Representantes a la Cámara participen en el debate y votación de Actos Legislativos, reforma constitucional que empezó

---

<sup>34</sup> Proceso AC – 11.116, Pérdida de Investidura del Representante a la Cámara, ciudadano Gustavo Ramos Arjona.

a regir desde su promulgación por expresa disposición del artículo segundo de ella, esto es, tuvo vigencia desde 31 de mayo de 2011.

Expresa que la conducta que se endilga a los Senadores y Representantes a la Cámara no tiene cabida dentro de la causal de conflicto de intereses, pues aunque se depreca que ellos incluyeron dentro del trámite de un Acto Legislativo, en su función como conciliadores, asuntos que no habían sido debatidos y tramitados en las sesiones correspondientes, el hecho de que esa situación se llegare o no a comprobar, no variaría el sentido de la decisión, pues tales actuaciones se dieron dentro del trámite de la expedición de un Acto Legislativo y allí los Congresistas se encuentran exentos de dicha causal de pérdida de investidura.

Advierte que esa Agencia del Ministerio Público no desconoce que la H. Corte Constitucional al estudiar la demanda de inconstitucionalidad respecto de ese Acto Legislativo, en sentencia C-1056 del 5 de diciembre de 2012, lo declaró inexecutable, por considerar que conlleva una sustitución de la Constitución Política al afectar, entre otros, la vigencia del principio democrático, la prevalencia del interés general y la eficacia de la sanción de la Pérdida de Investidura. Empero, pone de presente que dicho pronunciamiento no es aplicable en el caso en estudio, pues las actuaciones objeto de reproche, fueron desarrolladas en el año 2012, en el mes de junio, es decir, en vigencia del Acto Legislativo señalado, y con anterioridad a la declaratoria de inexecutable.

Así mismo, sin hacer un análisis de fondo respecto de la conducta que se depreca a los Congresistas como causal de conflicto de intereses, destaca que las actuaciones que, según indica el demandante en las demandas, que ellos realizaron no fueron materializadas, pues el proyecto de Acto Legislativo, fue eso, un proyecto, el cual nunca salió a la vida jurídica, es decir, no existiría ni existe el

beneficio particular que debe demostrarse para la configuración de la causal en estudio.

Lo anterior, toda vez que, además de ser un hecho notorio, se encuentra debidamente probado dentro del expediente conforme los certificados de Folios 268, 280 y 281, que el proyecto de reforma a la Justicia fue archivado de manera definitiva e inmediata, tanto en Senado de la República como en Cámara de Representantes, al admitirse la objeción de inconveniencia general formulada por el Presidente de la República, es decir, se repite, no puede evidenciarse, ni constatarse el beneficio particular y actual, de carácter moral o económico que hayan podido derivar los Congresistas demandados, pues la reforma constitucional tramitada, no nació a la vida jurídica.

En cuanto a la causal de tráfico de influencias manifiesta que los elementos probatorios allegados al plenario desvirtúan su configuración, pues ninguno de los elementos de prueba obrantes demuestran que los Congresistas demandados intervinieran en el asunto, esto es, en el trámite prevalidos de su condición de miembros del Congreso para presionar a los demás miembros de dicha célula legislativa, con el propósito de obtener su voto favorable, dentro del trámite del proyecto de Acto Legislativo de la reforma a la justicia.

En el plenario, se encuentra demostrado que en el Congreso de la República se tramitó un proyecto de Acto Legislativo, que tenía como finalidad reformar algunos artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia.

Que una vez fue debatido el proyecto de Acto Legislativo en los 8 debates que constitucionalmente le corresponde, fue designada una comisión accidental de conciliadores por 6 Senadores de la República y 6 Representantes a la Cámara, los cuales fueron incluidos en tal comisión conforme lo dispone el artículo 186 de la Ley 5 de 1992 y el 161 Constitucional.

Que los miembros de dicha Comisión, es decir, los Congresistas cuya pérdida de investidura se deprecia, presentaron el Informe de Conciliación correspondiente, y las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, le dieron su aprobación.

No obstante lo anterior, en sesión extraordinaria del Congreso de la República, admitieron la objeción de inconveniencia general que presentó el Gobierno Nacional al proyecto de Acto Legislativo de reforma a la justicia, y como consecuencia de ello, se dispuso el archivo definitivo e inmediato de dicho proyecto.

De las pruebas arrimadas al proceso, Gacetas del Congreso, cuestionario respondido por el Representante a la Cámara Simón Gaviria, copias de archivos de audio de entrevistas rendidas por algunos Congresistas, no se puede inferir que los Senadores Jesús Ignacio García, Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos Restrepo, Juan Manuel Corzo, Luis Fernando Duque y Martín Emilio Morales; ni los Representantes a la Cámara, doctores Alejandro Carlos Chacón Camargo, Germán Varón Cotrino, Carlos Edward Osorio, Gustavo Puentes Díaz, Orlando Velandia Sepúlveda y Roosevelt Rodríguez Rengifo, se hayan valido de su investidura de Congresistas para lograr que los demás Congresistas, hayan votado positivamente la conciliación por estos elaborada, tampoco que hayan recibido dinero o dádiva alguna, para él o para terceras personas como consecuencia de ello.

Es más, las aseveraciones del demandante según las cuales, los conciliadores del Proyecto de Acto Legislativo de reforma a la Justicia obtuvieron su aprobación mediante presión indebida, imponiendo que, a última hora, fuere cambiado el texto definitivo de éste, no son más que inferencias a las que llega de algunas notas periodísticas arrimadas al proceso, así como de unas entrevistas radiales rendidas

por Congresistas, de las cuales no se puede vislumbrar ni la supuesta presión ejercida, ni mucho menos que hayan recibido dinero o dádiva alguna.

De las entrevistas periodísticas arriadas al proceso no puede constatarse el tráfico de influencias debidamente comprobado, toda vez que, en ningún modo puede desprenderse de ellas que los señalados Congresistas, prevalidos de esa condición, hayan recibido, hayan dado o prometido para sí o para un tercero, dinero o dádiva alguna, con el fin de obtener el beneficio de la aprobación de la conciliación por ellos hecha.

Además, las publicaciones radiales, de las que se pretende configurar la pérdida de investidura alegada, no pueden ser consideradas como hechos notorios por la simple publicidad que de ellas se haga en un medio de comunicación (prensa-radio o televisión), pues se requiere que sea cierto y este aspecto no se aprecia en el asunto materia de examen. Por el contrario, la noticia del hecho que es fuente de prueba, por si sola no permite considerar lo informado o publicado como cierto, lo cual debe ser constatado con las Gacetas del Congreso de la República y otros medios probatorios tales como testimonios o interrogatorios de parte, los cuales le permitan al operador judicial concluir en que: i) Efectivamente los conciliadores del proyecto de reforma constitucional a la Justicia incluyeron artículos nuevos, que antes no habían sido debatidos o aprobados; ii) Que ellos se valieron de su investidura para presionar a los demás miembros del Congreso para obtener su aprobación; iii) Que hayan recibido, hayan prometido dar para sí o para un tercero dinero o dádiva.

Conforme a los hechos noticiosos a los cuales se refiere el Actor, lo único de lo que se da cuenta de ellos es que al interior del Congreso de la República de tramitó un proyecto de Acto Legislativo, y que el texto aprobado por las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes, fue el conciliado por la Comisión

Accidental de Conciliación, pero de ellos no se puede inferir el hecho generador de la causal de pérdida de investidura.

La configuración de la causal impone un actuar de quien se encuentra en ejercicio de la calidad de congresista, que presupone anteponer la investidura de congresista ante un servidor público, quien, bajo tal influjo psicológico, realiza una actividad que no adelantaría de no ser por la calidad de quien se lo solicita.

Consiste en una relación de doble envío en donde el congresista, gracias a la investidura que posee, crea en el destinatario de su influencia la decisión de realizar el hacer solicitado; la demostración de estos supuestos, que es carga del Actor, son los que permiten o truncan la prosperidad de la pretensión.

Así las cosas, es claro que en el asunto que se estudia le corresponde al Actor (*onus probandi incumbit Actori*) demostrar los presupuestos que se han dejado señalados, para efectos de probar la causal de pérdida de investidura por tráfico de influencias.

Por lo anterior, solicita despachar desfavorablemente los cargos de la demanda.

## **VI. LA ACTUACIÓN OFICIOSA PROBATORIA DISPUESTA POR LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Mediante auto de 19 de noviembre de 2013 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo declaró la nulidad del auto de 11 de septiembre de 2013, por el cual la Consejera Ponente decretó pruebas de oficio, por considerar que era aplicable el inciso 2º del artículo 169 del C.C.A. y no el inciso 1º. *Ídem*. Con todo, al tenor de lo preceptuado en el artículo 146 C.P.C., dispuso la incorporación al expediente de las siguientes que ya habían sido practicadas:

1. Certificación expedida por la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Penal), acerca de si para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y la

aprobación por parte de la Comisión de Conciliación (junio de 2012), existía alguna investigación o proceso penal contra alguno de los miembros de la Comisión de Conciliación y, en caso afirmativo, indicar por cuál delito y el estado actual del proceso.

2. Certificación expedida por la Procuraduría General de la Nación acerca de si para la misma época existía investigación disciplinaria contra alguno de los Congresistas enjuiciados.

3. Certificación expedida por la Contraloría General de la República acerca de si para la misma época existía algún proceso de responsabilidad fiscal contra alguno de los Congresistas demandados.

4. Certificación expedida por la Secretaria General del Consejo de Estado a fin de que certificara si para esa misma época cursaba en la Corporación algún proceso de acción de pérdida de investidura contra alguno de los Congresistas mencionados.

5. Certificación expedida por la Secretaria de la Sección Quinta del Consejo de Estado acerca de si para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012), cursaba en esa Sección proceso de acción de nulidad electoral contra alguno de los miembros de dicha comisión.

6. Certificaciones expedidas por las Secretarías Generales del Senado y de la Cámara de Representantes, a fin de que certificaran el nombre de los Congresistas integrantes de la Comisión de Conciliación que suscribieron el respectivo Informe de Conciliación, que fue sometido a la aprobación de las plenarios de Senado y Cámara de Representantes.

Asimismo, en dicho proveído, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>35</sup> decretó nuevas pruebas, con miras a aclarar puntos dudosos y conocer con más detalle las actuaciones que precedieron a la aprobación de la reforma a la justicia, las observaciones y constancias dejadas por algunos Congresistas en relación con lo consignado en el Informe de Conciliación, las razones que llevaron al Presidente de la República a formular objeciones y a convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la República para el estudio de las mismas, así como complementar la información suministrada por la Secretaría de la Sección 5ª. del Consejo de Estado. Tales pruebas fueron las siguientes:

a) Testimonio del señor Presidente de la República, Doctor JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN, a fin de que declarara acerca de las razones y fundamentos de su alocución presidencial del 22 de junio de 2012, así como de aquellas que lo llevaron a formular las objeciones al Acto Legislativo que contenía la reforma a la justicia.

b) Testimonio de los Senadores de la República JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO, JOHN SUDARSKY ROSENBAUM, CARLOS ALBERTO BAENA LÓPEZ, LUIS CARLOS AVELLANEDA TARAZONA y ALEXANDER LÓPEZ MAYA, a fin de que informaran sobre el contenido y las razones de las observaciones y constancias que dejaron en relación con el Informe de Conciliación durante el trámite de la reforma a la justicia.

c) Testimonio de los señores Representantes a la Cámara GERMÁN NAVAS TALERO y SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ, a fin de que informaran sobre el contenido y las razones de las observaciones y constancias que dejaron en relación con el Informe de Conciliación durante el trámite de la reforma a la justicia.

---

<sup>35</sup> Con Salvamento de voto de los Consejeros Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Danilo Rojas Betancourth, Guillermo Vargas Ayala y Luis Rafael Vergara Quintero.

d) Testimonio del Exministro de Justicia, señor JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO, a fin de que informara sobre los hechos que le consten en cuanto a las circunstancias que precedieron a la aprobación del proyecto de reforma a la justicia.

Se dispuso, igualmente,

e) Librar oficio a la Secretaría General del Congreso de la República, para que allegara copia auténtica del medio magnético y del video de la sesión plenaria conjunta del Senado y Cámara de Representantes que tuvo lugar el 20 de junio de 2012, en la cual éstas impartieron por mayoría su aprobación al Informe de Conciliación y al texto conciliado del proyecto de Acto Legislativo No. 0007 11 Senado -143 Cámara, acumulado a los proyectos 09-11, 11-11, 12-11, 13-11 Senado de 2012, en la que intervino el ex Ministro JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO según Acta No. 134 publicada en la Gaceta No. 631 de 2011.

f) Librar oficio a la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado, para que certificara si, con anterioridad a la designación de los miembros de la Comisión de Conciliación (14 de junio de 2012) y hasta la fecha de la aprobación del respectivo Informe de Conciliación (20 de junio de 2012), existía algún proceso de nulidad electoral en contra alguno de los 12 Congresistas demandados Se le solicitó que en caso afirmativo, indicara la fecha de notificación del auto admisorio de la demanda y el estado del proceso en ese momento.

La transcripción textual de los testimonios anteriormente relacionados constan en el mismo orden que se ha relacionado en precedencia, en el anexo No.2, que para todos los efectos, forma parte integrante de la presente sentencia.

Se advierte que las pruebas testimoniales relacionadas no son *per se* suficientes para establecer con absoluta certeza si la Comisión de Conciliación introdujo o no

elementos nuevos que beneficiaran a los congresistas en el proyecto de Acto Legislativo No. 07/11 Senado – 143/11 Cámara, pues las declaraciones de los testigos y de los representantes de algunos de los demandados no son coincidentes e impiden que se haga una inferencia lógica, uniforme y recta sobre la verdad de los hechos que se pretenden probar.

En efecto, por un lado, el Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón; el Exministro de Justicia, Juan Carlos Esguerra Portocarrero; los Senadores John Sudarsky Rosenbaum, Alexander López Maya y Carlos Alberto Baena López; y el Representante a la Cámara Germán Navas Talero, afirman que la Comisión Accidental de Conciliación introdujo artículos en el texto conciliado que beneficiarían a los congresistas en materia penal y de pérdida de investidura, y que nunca se discutieron durante los trámites de las Comisiones y Plenarias de Cámara y Senado; pero por otro, bajo juramento, el Representante a la Cámara Alejandro Carlos Chacón Camargo y el doctor Helton Gutiérrez González, apoderado del Representante a la Cámara Roosevelt Rodríguez Rengifo, señalan que todos los temas que contiene el texto conciliado se discutieron durante el trámite legislativo que se surtió en las Comisiones o Plenarias del Congreso, y como prueba de sus afirmaciones aportan las Gacetas Legislativas que consignan dicha información.

En este orden de ideas, la verdad de los hechos que se pretenden probar no podrá establecerse únicamente con base en estos testimonios, si se tiene en cuenta que éste medio probatorio muestra limitaciones por la complejidad del esfuerzo memorístico que conlleva recordar con absoluta exactitud lo acaecido en el proceso de formación del acto legislativo que de por sí es complejo.

Precisamente, la falta de coincidencia que existe entre unas y otras afirmaciones no permiten dar total certeza a lo dicho por los testigos, por lo que la Sala deberá examinar en las consideraciones del presente fallo el contenido de las Gacetas

Legislativas, que son el medio más eficaz para probar si algún(os) tema(s) del texto conciliado no se discutieron durante el trámite legislativo que se surtió en alguna de las Comisiones o Plenarias de Cámara o Senado, pues estos documentos son los que consignan por escrito la memoria histórica de las discusiones que se realizan en las Sesiones del Congreso y pueden conducir de manera certera a develar la verdad de lo ocurrido en la Comisión de Conciliación.

## **VII. LAS ACTUACIONES CUMPLIDAS POR LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CON POSTERIORIDAD AL DECRETO OFICIOSO DE PRUEBAS**

- Mediante auto de 10 de marzo de 2014<sup>36</sup> la Sala resolvió el incidente de nulidad interpuesto por el apoderado del Representante a la Cámara ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO contra el auto de noviembre 19 de 2013, por el cual la misma Sala decretó pruebas de oficio.

- De igual modo, mediante auto de la misma fecha<sup>37</sup> la Sala decidió sobre la solicitud de adición de las pruebas que fueron objeto del decreto oficioso contenido en el citado proveído, formulada por el apoderado sustituto de los Senadores JESÚS IGNACIO GARCÍA VALENCIA, EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR, LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA Y MARTÍN EMILIO MORALES DIZ, la cual tenía por objeto que se incluyeran dentro de las pruebas testimoniales decretadas las declaraciones de los Consejeros Gustavo Eduardo Gómez Aranguren y Mauricio Fajardo Gómez.

Por votación de Sala, con 16 votos a favor de negar la solicitud, según consta en el Acta de Sala Plena Contenciosa No. 6 de la misma fecha, se decidió negar por impertinentes los testimonios solicitados.

---

<sup>36</sup> Folio 21, Cuaderno 1 Incidente de Nulidad.

<sup>37</sup> Folios 1676, Cuaderno 6. Con Salvamento de voto de la Consejera Stella Díaz Conto Del Castillo.

- El 12 de marzo de 2014, se realizó la diligencia de recepción de testimonio del doctor Germán Navas Talero (Fl. 1917).
  
- Los apoderados de los demandados ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO, JESÚS IGNACIO GARCÍA VALENCIA, EDUARDO ENRIQUEZ MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR, LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA Y MARTÍN EMILIO MORALES DÍZ, solicitaron adicionar las pruebas decretadas de oficio, petición que fue negada en providencia de 25 de marzo de 2014<sup>38</sup>, por improcedente, en razón a que no es dable al juez acceder a solicitudes de pruebas propuestas por las partes por fuera de la oportunidad procesal prevista para tal efecto. En este sentido, por votación de Sala, con 20 votos a favor de negar la solicitud, según consta en el Acta de Sala Plena Contenciosa No. 8 de la misma fecha, se decidió negar la adición de pruebas solicitada por los demandantes.
  
- El 26 de marzo de 2014 se llevó a cabo la diligencia de recepción de testimonio del doctor Simón Gaviria Muñoz (Fl. 1804).
  
- El 8 de abril siguiente, la Magistrada Sustanciadora impuso multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Senador de la República Alexander López Maya, por su inasistencia a las diligencias de recepción de testimonio a las que fue citado los días 5, 12 y 26 de marzo y por no justificar su inasistencia. Igualmente fijó como nueva fecha para llevar a cabo la diligencia de recepción de testimonio el día 23 de abril de 2014 a las 9:00 am.<sup>39</sup>
  
- La anterior providencia fue comunicada al Senador sancionado a través de oficio No. 12961 de 2014 (9 de abril), con el fin de que compareciera a la Corporación a notificarse personalmente (Fl. 1826).

---

<sup>38</sup> Folio 1749 a 1755, Cuaderno No. 6.

<sup>39</sup> Folios 1785 y 1786 del cuaderno No. 6.

- El 23 de abril de 2014, se desarrolló la diligencia de recepción de testimonio del Senador de la República Alexander López Maya (Fl. 1873) y se profirió auto en el sentido de fijar como fecha para llevar a cabo la ampliación de testimonio del Senador de la República Jorge Enrique Robledo Castillo, el día 5 de mayo de 2014, a las 9:00 am. (Fl. 1877).
  
- En escrito radicado el 24 de abril de 2014, el Senador Alexander López Maya, solicitó revocar la sanción que le fue impuesta por su inasistencia a la diligencia del *“día 26 de marzo de 2014 a las 9:00 am”*.
  
- El 5 de mayo de 2014 se celebró diligencia de recepción de testimonio del doctor Jorge Enrique Robledo Castillo (Fl. 1927).
  
- En providencia de 7 de mayo de 2014, se corrió traslado a las partes y al Procurador Delegado ante esta Corporación, por el término de diez (10) días, de las pruebas practicadas en virtud del decreto oficiosos dispuesto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (Fl. 1948), término que fue atendido por los demandados Roosevelt Rodríguez Rengifo (Fl. 1954)<sup>40</sup>; Juan Manuel Corzo Román (Fl. 1986)<sup>41</sup>; Jesús Ignacio García Valencia, Eduardo Enriquez Maya, Juan Carlos Restrepo Escobar, Luis Fernando Duque García y Martín Emilio Morales Diz (Fl. 1993)<sup>42</sup>, Alejandro Carlos Chacón Camargo (fls. 2087 y 2090)<sup>43</sup>. En la oportunidad legal las partes recorrieron traslado mediante sendos escritos que obran a Fls. del cuaderno .
  
- Mediante providencia de 9 de junio de 2014, la Magistrada Sustanciadora resolvió el recurso de reposición interpuesto por el Senador Alexander López Maya contra la providencia de 8 de abril de 2014, en el sentido de modificar la

---

<sup>40</sup> Escrito radicado el 23 de mayo de 2014.

<sup>41</sup> Escrito radicado el 23 de mayo de 2014.

<sup>42</sup> Escrito radicado el 26 de mayo de 2014.

<sup>43</sup> Escritos radicados el 26 de mayo de 2014.

sanción impuesta de tres (3) a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes por considerar que no se acreditó sumariamente el hecho justificativo de la inasistencia y porque la excusa allegada fue extemporánea<sup>44</sup>.

- La anterior providencia fue comunicada mediante oficio No. 12965 de 2014 (12 de junio), con el fin de que el Senador López Maya compareciera a la Corporación a notificarse personalmente (Fl. 2123), sin embargo dicha actuación debió surtirme mediante aviso que fue radicado en el Senado de la República el 20 de junio siguiente.

- El 31 de julio de 2014 el abogado DIEGO ARMANDO CARVAJAL BRIÑEZ presentó renuncia a los poderes que le fueron conferidos por los Senadores Jesús Ignacio García Valencia, Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos Restrepo Escobar, Luis Fernando Duque García y Martín Emilio Morales Diz, petición que fue resuelta el 12 de agosto del mismo año (Fl. 2128).

- Ante la imposibilidad de comunicar la anterior decisión al ExSenador Jesús Ignacio García Valencia, el Despacho dispuso requerir al Jefe de la División de Recursos Humanos del Senado de la República para que suministrara la dirección de residencia del ex Senador Jesús Ignacio García Valencia y al abogado Diego Armando Carvajal Briñez, para que dé cumplimiento a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 76 del C. G. del P<sup>45</sup>, concerniente a acreditar el envío de la comunicación de su renuncia al poderdante.

---

<sup>44</sup> Folios 2112 a 2120 del cuaderno No. 7.

<sup>45</sup> "Artículo 76. Terminación del poder. El poder termina con la radicación en secretaría del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado, a menos que el nuevo poder se hubiese otorgado para recursos o gestiones determinadas dentro del proceso.

*El auto que admite la revocación no tendrá recursos. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de dicha providencia, el apoderado a quien se le haya revocado el poder podrá pedir al juez que se regulen sus honorarios mediante incidente que se tramitará con independencia del proceso o de la actuación posterior. Para la determinación del monto de los honorarios el juez tendrá como base el respectivo contrato y los criterios señalados en este código para la fijación de las agencias en derecho. Vencido el término indicado, la regulación de los honorarios podrá demandarse ante el juez laboral.*

## VIII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La solicitud de pérdida de investidura se dirige contra los Senadores JESÚS IGNACIO GARCÍA, EDUARDO ENRIQUE MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO, JUAN MANUEL CORZO, LUIS FERNANDO DUQUE, MARTÍN EMILIO MORALES y los Representantes a la Cámara ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, GERMÁN VARÓN COTRINO, CARLOS EDWARD OSORIO, GUSTAVO PUENTES DÍAZ, ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA y ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO, por violación al régimen de conflicto de intereses y tráfico de influencias debidamente comprobado, contemplados en los numerales 1º y 5º del artículo 183 de la Constitución Política, pues según afirma el demandante, en el proyecto de Acto Legislativo No. 07/11 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo No. 9/11 Senado, 12/11 Senado y 13/11 Senado Cámara, “*por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones*” la Comisión de Conciliación incluyó nuevos temas, que no habían sido discutidos a lo largo de los debates con el propósito de beneficiar única y exclusivamente a los Congresistas, anteponiendo sus intereses personales por sobre los intereses del pueblo colombiano.

En efecto, en sustentación de este cargo, el actor expuso los siguientes razonamientos:

*“Para el presente caso, los Congresistas... violaron el régimen del CONFLICTO DE INTERESES, **al pretender, incluir** en el proyecto de Acto Legislativo, conocido como *Reforma a la Justicia*, **temas que solo los beneficiaban a ellos como Congresistas**, anteponiendo sus intereses*

---

*Igual derecho tienen los herederos y el cónyuge sobreviviente del apoderado fallecido. **La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido.***

(...). Negrilla fuera de texto.

*mezquinos por encima de los intereses del pueblo colombiano, y apartándose de la lealtad que juran cumplir cuando toman posesión del cargo.*

...

*“Para el caso que nos ocupa... vemos que efectivamente los Doctores... en su calidad de Congresistas, pensaron sacar utilidad o beneficio, del Proyecto de Acto Legislativo que les entregaron para su conciliación, **cuando incluyeron temas que jamás habían sido objeto de debates.***

...

*“Lo anterior, nos indica que efectivamente los Doctores... salían beneficiados con la Aprobación del Acto Legislativo, conocido como Reforma a la Justicia, el cual gracias a la valerosa acción del Señor Presidente de la República, no se promulgó y fue hundido el mismo en el Congreso, pero ello no significa, que no se hubiera pretendido sacar provecho o beneficio, con su aprobación por el Legislativo.”*

En este orden de ideas y a efectos de la decisión por adoptarse, la Sala estima pertinente escindir la problemática en varios ejes de estudio, para lo cual desarrollará los siguientes siete (7) puntos:

- 1) La Competencia
- 2) Elementos Conceptuales de la Causal de Pérdida de Investidura por Violación al Régimen de Conflicto de Intereses
- 3) Elementos Conceptuales de la Causal de Pérdida de Investidura por Tráfico de Influencias Debidamente Comprobado
- 4) Elementos Conceptuales de las Comisiones Accidentales de Conciliación. Finalidad y Alcance de sus Competencias
- 5) Acreditación de la Calidad de los Demandados
- 6) El Contexto de los Hechos de la Demanda
- 7) Análisis del Fondo del Asunto

## **1. LA COMPETENCIA**

Esta Corporación es competente para decidir las solicitudes de pérdida de investidura de los Congresistas, según lo dispuesto en el artículo 184 de la Constitución Política, y a ello se procederá pues no se observa causal de nulidad de lo actuado.

## **2. ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA POR VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES**

A continuación se analizarán dos (2) puntos acerca de la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses: i) los elementos configurativos de la causal y ii) la configuración del conflicto de interés, en tratándose de la tramitación y aprobación de actos legislativos, según la jurisprudencia de la Sala Plena Contencioso Administrativa del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

### **2.1. Análisis de los elementos configurativos de la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses.**

El artículo 182 de la Constitución Política 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”*.

Por su parte, los artículos 286 a 295 de la Ley 5ª de 1992 regulan el régimen de conflicto de intereses y establecen lo siguiente:

*“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 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 parágrafo 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.”*

Del mismo modo, el artículo 16 de la Ley 144 de 1994 se refirió al conflicto de intereses de la siguiente manera:

*“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.”*

La Sala Plena de esta Corporación, en sentencia de 17 de octubre de 2000, precisó el alcance de esta causal, en los siguientes términos:

*“[...] Entonces, el conflicto de intereses surge cuando el congresista tenga interés directo en la decisión de que se trate, porque le afecte de alguna manera, o afecte a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a sus parientes, o a sus socios; y así lo observe o advierta, y debe entonces declarar su impedimento. Es decir, viola el régimen de conflicto de intereses el que, a sabiendas de la situación de conflicto, no manifieste su impedimento y en su provecho participe en el asunto, o en provecho de su cónyuge o compañero o compañera permanente, o de sus parientes, o de sus socios.*

*Ese interés, con tales características, ha de ser particular, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los Congresistas, todos ellos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto.*

*La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del congresista o su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes, o sus socios, y de su conducta, en cada caso.*

*El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría mas gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso.*

*En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los Congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.[...]”<sup>46</sup>.*

Así, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al interés directo, particular y actual: moral o económico, la Sala Plena de esta Corporación explicó en un pronunciamiento<sup>47</sup>, que el interés debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”*<sup>48</sup> y como

---

<sup>46</sup> C.P. Mario Rafael Alario Méndez. Expediente AC 1116. Actor: Luis Andrés Penagos Villegas.

<sup>47</sup> Sentencia de 27 de julio de 2010, Actor: Cesar Alberto Sierra Avellaneda, M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>48</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

*“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”<sup>49</sup>.*

Asimismo, la Sala Plena precisó que *“el conflicto de interés afecta la posibilidad de participar en toda clase de actuaciones y decisiones donde, en principio, debería actuar el congresista, es decir, que está inhibido para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. Esto significa que no puede intervenir en la deliberación ni en la votación de proyectos de ley, de actuaciones judiciales, ni en la adopción de otras decisiones judiciales, electorales o políticas, siempre que lo afecten”<sup>50</sup>.*

Por esta razón, ha dicho la Sala<sup>51</sup>, que *“la situación de conflicto debe analizarse en cada caso específico, para determinar si las particulares circunstancias del congresista, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes, o socios, se contraponen con el interés comprometido en el asunto o materia en el que intervenga”*. En el mismo sentido la Sala manifestó *“que el impedimento puede darse por la participación o votación en una decisión o asunto de que conozca el Congreso de la República, sea que se trate de deliberaciones y votaciones relacionadas con proyectos de ley o actos legislativos, o se trate de una decisión trascendental. En efecto, es inequívoco el artículo 291 al señalar que el congresista debe declararse impedido cuando observe que existe un conflicto de intereses para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental”*.

Por otra parte, la Sala Plena Contencioso Administrativa<sup>52</sup> y la Sala de Consulta<sup>53</sup> de esta Corporación han señalado que *“el conflicto de intereses podría darse de forma*

---

<sup>49</sup> Sentencia de 17 de octubre de 2000. C. P. Mario Alario Méndez. Expediente No. AC- 1116.

<sup>50</sup> Sentencia de 12 de abril de 2012. C.P. Dr. Enrique Gil Botero. Expediente: 2010-1325.

<sup>51</sup> Sentencia de 17 de octubre de 2000, Exp. AC-11116, C.P. Dr. Mario Alario Méndez y sentencia de 10 de noviembre de 2009, Exp. 2008-1367, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>52</sup> Sentencia de 23 de marzo de 2010, Exp. 2009-00198, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>53</sup> Concepto de 15 de mayo de 2008.

*contundente cuando se trata de la intervención de los Congresistas en el proceso de formación de normas jurídicas que luego vendrían a favorecerlos de forma particular y concreta, como cuando se dictan normas relativas al régimen del derecho penal estando el congresista sometido efectivamente a una investigación penal”.*

## **2.2. La configuración del conflicto de interés, en tratándose de la tramitación y aprobación de actos legislativos, según la jurisprudencia de la Sala Plena Contencioso Administrativa del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional**

Esta Corporación ha tenido la oportunidad de analizar en su jurisprudencia, en específico, la configuración del conflicto de intereses respecto de los Congresistas, en tratándose de su intervención en el trámite y aprobación de actos legislativos que es, propiamente, la temática que en esta oportunidad concierne al caso *subexamine*.

Interesa destacar, entre otros, el estudio que consignó la Sala de Consulta y Servicio Civil en pronunciamiento de abril 28 de 1994 (Flavio Augusto Rodríguez Arce)<sup>54</sup> al absolver la consulta formulada por el Ministro del Interior y de Justicia, relativa a si los Congresistas que tienen familiares nombrados en el servicio exterior de la República, podrían incurrir en conflicto de interés, si llegaren a intervenir en el debate y aprobación del proyecto de Acto Legislativo relacionado con la reelección presidencial.

Enseguida se transcriben sus consideraciones más importantes, por su pertinencia, para el caso presente:

“...

**2. El conflicto de intereses.** *Es una institución de transparencia democrática que por su alcance y fundamento debe analizarse en forma concreta.*

---

**2.1 Noción.** *En términos generales es aquella cualidad de concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla.*

**2.2 Finalidad.** *El instituto del conflicto de intereses trata de impedir que prevalezca el interés privado del congresista sobre los intereses públicos, el cual, prevalido de su influencia, podría obtener provechos indebidos para sí o para terceros, es decir, evitar favorecer intereses que no sean los relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del congresista, a un aspecto esencialmente subjetivo, el que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación.*<sup>55</sup>

**2.3 Fundamento.** *De allí que el fundamento del impedimento radica en que :*  
**a)** *el conflicto de interés afecta la transparencia de la decisión - para el caso, la motivación del voto -. En efecto, en toda decisión siempre debe haber, en forma inequívoca, un solo interés: el interés general de la ley. Por tanto, en caso de conflicto se mezclan el interés privado y el público, con lo cual queda en duda cuál fue el interés dominante. b)* *En que el impedimento evita que la decisión sea determinada por el interés particular en detrimento del interés público.*

**2.4 Necesidad de análisis en cada caso particular:** *La Sala estima conveniente advertir que el tema, de por sí complejo, requiere para su tratamiento del análisis de cada caso concreto, pues la conducta humana admite de manera necesaria matices y, por tanto, el instituto del conflicto de intereses, al ser del resorte del fuero interno, debe ser valorado con especial cuidado para no vulnerar los derechos del congresista o hacer inanes los alcances de la ley.*

“---

**3. Requisitos para la configuración del conflicto de intereses en el caso de los Congresistas.** *Como quiera que dicho conflicto se configura por la concurrencia de interés privado e interés público, se hace indispensable tener en cuenta, entre otros, los siguientes requisitos:*

---

<sup>55</sup> A. N. C., Comisión Tercera Sesión de Abril 25 (3425) Constituyente Nieto Roa : “En cuanto al conflicto de interés prácticamente se repite la norma que fue creada en el reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente y es que; los Congresistas estarán obligados a poner en conocimiento de la respectiva Cámara sus conflictos de interés de carácter moral o económico, que los inhiba para decidir sobre asuntos sometidos a su consideración, **esta es una norma que no puede ser realmente más precisa, puesto que es muy difícil definir en qué consiste una situación tan subjetiva que inhiba para decidir libremente sobre un asunto, entonces se deja a la consideración del mismo Congresista**, aunque obviamente si hay una razón objetiva que permita tipificarlo pueda recusarse, una razón objetiva por ejemplo un Congresista que fue dirigente gremial y se está tratando una norma sobre las actividades del gremio, pues tendría que ser, es casi ya no subjetivo, sino objetivo este caso”. ( Negrillas fuera del texto )

**3.1 Interés privado concurrente.** De acuerdo con lo expuesto, resulta indubitable que este interés debe aparecer en tal forma que comprometa objetivamente la intangibilidad del interés general perseguido, para lo cual la Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones:

**a) Existencia:** Se configura el interés privado cuando hay “exigencia para la satisfacción de necesidades humanas” - Messineo, Tomo II, p. 10 -, lo cual acontece cuando surgen v. gr.: ventajas o provechos representados en derechos subjetivos, o en ventajas de tipo reparativo positivo ( como indemnización por daños o detrimento de derechos ) o negativo ( reparación de gastos ), o de tipo enriquecedor ( como ganancias, utilidades, provechos, derechos, etc. ), o cuando se refieren a la simple exoneración de desventajas ( exoneración de obligaciones, cargas, etc. ).

**b) Juridicidad:** Se da cuando el interés privado, protegible de ordinario, pero con la aptitud de afectar la transparencia, debido a que siendo actual y estando amparado por la ley puede perturbar el ánimo del interesado a actuar en su propio favor. Para ello debe tenerse en cuenta que el interés: 1) **Es actual**, cuando se ha adquirido y puede afectarse. De allí que por ausencia de éste requisito **quede excluido el interés futuro.** 2) **Es jurídico**, porque se encuentra amparado por la ley. Por tanto es inaceptable interés originado en el roce meramente social ( v. gr. el de comunicación o trato ) para generar conflicto de interés. y, 3) **Es afectable**, cuando puede extinguirse o modificarse el que se tiene. En cambio, no se da cuando el interés es inalienable ( v. gr. La vida ).

**c) Privado:** Se da cuando el interés es de naturaleza **particular de manera inequívoca** y, por lo mismo, se descarta cuando se actúa movido por el interés público o general - regulación abstracta en general -. El interés puede ser individual o colectivo, referido en el primer caso, por ej., a la propiedad particular y, en el segundo, al interés común de los propietarios en una urbanización.

**d) Titularidad.** El interés debe radicar en el congresista o en su cónyuge, compañero (a), pariente hasta el cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad, en el caso bajo estudio.

**3.2 El interés público concurrente en la decisión pertinente.** Para que este interés público concurrente pueda verse menoscabado, también se hace indispensable tener en cuenta aquellos aspectos que puedan afectar que sea el único determinante de la decisión; lo cual implica que en la misma persona que tiene un interés privado, también concurren estos requisitos:

- a) Calidad de congresista.
- b) Intervención en las deliberaciones y votaciones.
- c) Proyecto de decisión de interés público.
- d) Afectación particular, consistente en que el proyecto a votar pueda afectar el interés directo del congresista, arriba mencionado.

**3.3 Conflicto de interés.** *De la concurrencia objetiva de los dos intereses mencionados puede desprenderse inequívocamente la existencia de un conflicto de interés como causal de impedimento o recusación. En tanto que este fenómeno no se estructuraría, de una parte, cuando no concurra alguno de los requisitos mencionados para los referidos intereses, y, de otro, cuando simplemente se trata de mera apreciación subjetiva de conflicto sin sustento en elementos objetivos...*"

De igual modo, resulta oportuno citar la sentencia del 17 de octubre de 2000, (C.P. Mario Alario Méndez)<sup>56</sup>, oportunidad en la que se discutió la posible configuración de un conflicto de intereses en los Congresistas que tramitaron el Proyecto de Ley 261 de 2000, radicado por el Gobierno Nacional *"por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional"*, en cuyo artículo 17, incisos primero y segundo, se dispuso convocar a elecciones generales de Senadores y representantes el 29 de octubre de 2000 para integrar un nuevo Congreso de la República que se instalaría el 1 de diciembre de 2000 y que el actual entraría en receso y solo podría reunirse por convocación del Presidente de la República para el ejercicio de sus facultades constitucionales.

En esta oportunidad se sostuvo:

*"No hay impedimento, entonces, para participar en la discusión y votación de los asuntos a cargo del Congreso, cuando las circunstancias de que derivarían provecho los Congresistas sean generales y comunes por igual a todos ellos".*

Esta línea jurisprudencial fue posteriormente reiterada por la Sala Plena Contencioso Administrativa de la Corporación en la sentencia de 3 de agosto de 2004, (C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)<sup>57</sup>, al decidir la solicitud de pérdida de la investidura interpuesta contra los Congresistas que intervinieron en el trámite

---

<sup>56</sup> Exp. AC-1116.

<sup>57</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2003-1314-01(PI), 01291, 01302, 01303, 01304, 01305, 01306, 01307, 01308, 01309, 01310, 01311, 01312, 01313, 01315, 01316, 01317 y 01318 Acumulados. Actor: Víctor Velásquez Reyes, Demandado: Eduardo Augusto Benítez Maldonado y Otros

y aprobación del Acto Legislativo 01 de 2003, atinente a la reforma de los partidos políticos. En esa ocasión la Sala puso de presente que frente a este tipo de reformas políticas, por lo general, no se configura un conflicto de intereses si bien, en casos particulares, sí podría tener lugar un conflicto de esta naturaleza.

Sostuvo la Sala:

*“Estima la Sala que el caso sub-examine guarda estrecha relación con el que se dilucidó en la providencia transcrita, respecto del tema del Referendo, habida consideración de que las circunstancias de las que eventualmente podrían derivar provecho los demandados son generales y comunes frente a las de cualquier ciudadano que en desarrollo del derecho constitucional fundamental consagrado en el artículo 40, numeral 3, de la Carta Política, puede constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas y beneficiarse de las prerrogativas previstas para esas instituciones, tales como el reconocimiento de la personería jurídica, la postulación de candidatos a cualquier cargo de elección popular, la financiación estatal y privada, etc. (artículos 3º, 9º y 12 a 17 de la Ley 130 de 1994).*

...

*Cabe igualmente advertir que debido al carácter eminentemente político y, por ende, de interés público y general, de las decisiones adoptadas en el Acto Legislativo núm. 1 de 2003, contentivo de los párrafos en cuyo trámite intervinieron los demandados, no puede admitirse la prevalencia de un supuesto interés particular que obligue a la declaración de impedimento, pues en tal circunstancia podrían estar involucrados no solamente aquellos sino los demás Congresistas lo que, eventualmente, afectaría el quórum requerido para emprender reformas de este tipo, lo cual, de contera, tornaría nugatorio el mandato conferido por el pueblo al órgano legislativo para el ejercicio cabal de sus competencias, viéndose sacrificado el interés general, ya que no existe la posibilidad de que este último sea reemplazado por Congresistas “ad hoc”. De manera que, frente a la dualidad planteada, en términos de que el Congreso ejerza sus indelegables competencias respecto del tema tratado en el aludido Acto Legislativo, o de que se declare impedido para hacerlo, con base en el eventual interés que pueda tener en el asunto, debe la Sala pronunciarse privilegiando la primera opción por ser la que mayor garantía ofrece al normal desenvolvimiento de la actividad legislativa.*

*Por lo demás, no sobra resaltar que la reforma política en general, incluyendo los párrafos transitorios controvertidos, necesariamente debió ser aprobada por la mayoría del Congreso, tanto en comisiones como en plenarias, durante las dos vueltas reglamentarias, de manera que dicho Acto Legislativo no puede estimarse como resultado exclusivo de la participación que en el trámite respectivo pudieron tener los demandados, cuyo eventual interés en el asunto, por lo mismo, no es distinto del eventual interés predicable de las mayorías del Congreso frente al ejercicio de competencias que le son propias.*

*Ello es así por cuanto todos los Congresistas que participaron en el trámite del proyecto de Acto Legislativo y, en particular, de los parágrafos transitorios del artículo 2º, tenían la misma posibilidad que los demandados de acogerse a sus prescripciones. De modo que el interés con que todos actuaron era predicable de la integridad de los miembros de la Corporación y si ello, como lo sugiere el demandante, les generaba impedimento, tal reforma constitucional no se hubiese podido tramitar”<sup>58</sup>.*

Por su parte, la Corte Constitucional<sup>59</sup> al analizar los posibles vicios de procedimiento en que se incurrió en el trámite del Acto Legislativo No. 2 de 2004, concretamente frente al trámite y la forma en que se votaron los impedimentos manifestados por los Congresistas y si en la decisión de cada uno de ellos podían participar quienes también se habían declarado impedidos por similares motivos, con apoyo en la jurisprudencia antes reseñada de esta Corporación, consideró que aunque la regla general es la improcedencia de conflictos de intereses con motivo del trámite de una *reforma constitucional*, en casos excepcionales puede existir un interés privado en cabeza del congresista, *pero para ello deben demostrarse que los beneficios o perjuicios que se derivan de la reforma constitucional, puedan llegar a ser de naturaleza directa, inmediata y extraordinaria*<sup>60</sup>.

En dicho pronunciamiento, la Corporación, a este respecto, señaló:

“...  
8.6.7.2.2. *Los conflictos de intereses en casos de reformas constitucionales por el Congreso.*

*Una vez realizada la aproximación conceptual a la institución de los conflictos*

---

<sup>58</sup> En esta sentencia se acogió la tesis expuesta, en la sentencia del 17 de octubre de 2000, Exp. AC-1116, C.P. Dr. Mario Alario Méndez.

<sup>59</sup> En esta oportunidad la Corte Constitucional realizó el control de constitucionalidad respecto del Acto Legislativo No. 02 de 2004 “*Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, que hizo posible la reelección inmediata del Presidente de la República. Corte Constitucional sentencia C-1040/2005, MM.PP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. Cfr. C-1043/2005.

<sup>60</sup> *Ibíd.*

de intereses, lo primero que debe analizar la Corte, es si los mismos caben cuando se está tramitando una reforma constitucional, habida cuenta de que tales reformas por su naturaleza son intemporales y de un grado de generalidad y abstracción mucho mayor que el de las leyes.

Para esta Corporación, al igual que lo ha sostenido el Consejo de Estado, al pronunciarse sobre demandas de pérdida de investidura de Congresistas, la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Ello ocurre -en esencia- por las siguientes razones.

En primer lugar, porque como se explicó con anterioridad, para que exista un conflicto de intereses, es necesario demostrar que la participación del congresista en el trámite legislativo le reporta un beneficio particular, directo e inmediato (Ley 5ª de 1992, art. 286). De manera que pueda confrontarse el interés general al cual se encuentra obligado por razón de sus funciones, y el interés particular o privado que pretende obtener con su participación en el proceso legislativo, logrando con ello una posición especial de desigualdad no sólo en relación con los demás parlamentarios sino frente a todos los ciudadanos en general. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses...

En segundo término, porque no se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los Congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales. En estos temas fundamentales para la actividad política, todos los Congresistas tienen algún interés político, a favor o en contra de un cambio, lo mismo que cualquiera de los candidatos que les siguen en la lista de elegidos al Congreso. Aplicar entonces las reglas del conflicto de intereses a una reforma constitucional por razón del móvil político que envuelve su trámite, como ocurre con el acto legislativo sometido a revisión, implicaría en la práctica enervar el poder de reforma reconocido al Congreso de la República en la Constitución, contrariando el principio de la no intangibilidad de sus disposiciones, en los términos previstos en esta providencia.” (Énfasis fuera de texto)

En sentencia de 24 de agosto de 2010<sup>61</sup> (C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia) la Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse nuevamente sobre esta temática, con ocasión de la solicitud de pérdida de la investidura, por el hipotético conflicto de intereses en que podría haber incurrido un Congresista al haber intervenido en la tramitación y aprobación del Acto Legislativo sobre la circunscripción en el exterior.

En dicho fallo la Corporación concluyó:

“...  
*Tanto los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional como de esta Corporación, no permiten establecer una regla general e incondicional, en el sentido de afirmar que en los trámites de reformas constitucionales no hay lugar a la configuración de un conflicto de intereses. Por consiguiente, será necesario analizar, en cada caso concreto, las circunstancias personales del congresista frente a la reforma que se somete a su consideración o, como en este caso, la iniciativa de reforma.”*

### **3. ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA POR TRÁFICO DE INFLUENCIAS DEBIDAMENTE COMPROBADO**

Respecto de esta causal, el numeral 5º del artículo 183, de la Constitución Política consagra:

*“Los Congresistas perderán su investidura:  
[...]  
5º. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.”*

La Ley 5ª de 1992 en el artículo 296 prevé:

*“Causales. La pérdida de investidura se produce:  
[...]  
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado”.*

---

<sup>61</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2009-01352-00(PI). Actor: DARIO MARTINEZ MARRUGO. Demandado: MANUEL JOSE VIVES HENRIQUEZ.

La causal de tráfico de influencias como causal de pérdida de la investidura ya se había precisado y analizado en sentencia de 30 de julio de 1996, expediente núm. AC- 3640, (Consejero Ponente Dr. Silvio Escudero Castro), al señalarse lo siguiente:

*“Con el fin de estructurar los elementos que podrían configurar el tráfico de influencias para efectos de la pérdida de investidura de los Congresistas, tomando como referencia las disposiciones antes enunciadas y lo que la doctrina ha dejado sentado en materia disciplinaria sobre el particular, tenemos que ellos serían:*

- a. Que se trate de persona que ostente la calidad de Congresista;*
- b. Que se invoque esa calidad o condición;*
- c. Que se reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero, dádiva, con las salvedades o excepciones contempladas en la Ley 5ª de 1.992, en cuanto a las gestiones de los Congresistas a favor de sus regiones;*
- d. Con el fin de obtener beneficio de un servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o hubiese de conocer”.*

En igual sentido, en sentencia de 10 de febrero de 1998, (Expediente AC-5411, Consejero Ponente doctor Luis Eduardo Jaramillo Mejía), se sostuvo:

*“Ante la falta de definición constitucional o legal respecto a esta causal de desinvestidura de los Congresistas, la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional y del Consejo de Estado, ha precisado que dicha disposición constitucional tiene un sentido eminentemente ético y bajo esta óptica debe examinarse, independientemente de las provisiones penales que contemplan conductas semejantes. No se incurre en el caso de los Congresistas en una sanción de tipo penal, sino en la de castigar la violación del régimen disciplinario que regula el ejercicio de estos servidores públicos. La Sala al proferir sentencia del 30 de julio de 1996, expediente AC-3640 con ponencia del doctor Silvio Escudero, tomando como referencia lo que en materia disciplinaria ha dejado sentado la doctrina sobre el particular y de otra parte, el artículo 147 del Código Penal que define el tráfico de influencias, precisó los elementos que podrían configurar esta conducta en el caso de los Congresistas, no sin antes advertir que lo hacía desde el punto de vista constitucional y no penal, es decir no tuvo en cuenta el precepto penal para aplicarlo al caso allí decidido, sino como simple referencia para establecer por vía de jurisprudencia los elementos que en sentir de la Sala, configuran el tráfico de influencias según el sentido natural y obvio de las palabras con que se describe la causal en la Constitución.*

*Ahora bien tratándose de una causal enmarcada en conceptos de ética y moral que por falta de reglamentación legal, su sentido y alcance debe ser fijado por el intérprete, la aplicación de los anteriores elementos debe estar precedido en un juicioso análisis para no incurrir en desigualdades e injusticias, dadas las actividades que en ejercicio de sus funciones realizan los Congresistas en representación de sus regiones, pero además el hecho que se alegue con fundamento en esas hipótesis, deberá sustentarse en pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso”.*

Siguiendo el lineamiento anterior, también en sentencias proferidas dentro de los expedientes AC-7084, Magistrado Ponente Dr. Silvio Escudero Castro y AC- 7784-AC-7855 Magistrado Ponente Dr. Javier Díaz Bueno, se adoptaron los fallos de Pérdida de Investidura correspondientes sobre la base de que la causal “Tráfico de Influencias” se estructura conforme se dé la existencia de los elementos antes citados.

#### **4. ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LAS COMISIONES ACCIDENTALES DE CONCILIACIÓN. FINALIDAD Y ALCANCE DE SUS COMPETENCIAS**

En los términos del artículo 161 de la Constitución Política, las Comisiones de Conciliación tienen lugar cuando existen discrepancias entre los textos aprobados por las plenarias de una y otra Cámara, caso en el que es necesario contar con un articulado unificado que solvete esas diferencias. El citado precepto constitucional es del siguiente tenor:

*“Artículo 161. Modificado. A.L.1/2003, art. 9º.- Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, decidirán por mayoría. Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considerará negado el proyecto.” (Énfasis fuera de texto)*

En el mismo sentido, el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), define los alcances y funciones de las Comisiones Accidentales de Conciliación, en los siguientes términos:

*“Artículo 186. Comisiones Accidentales. Para efectos de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.*

*Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.*

*Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.”*

Y, acerca de su composición, el artículo 187 *ídem* preceptúa:

*“Artículo 187. Composición. Modificado por el artículo 17 de la Ley 974 de 2005<sup>62</sup>. Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias.*

*En todo caso, las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones.”*

Ahora bien: en lo referente a los límites a que está sujeto el trabajo legislativo de las Comisiones de Conciliación, debe señalarse que la jurisprudencia constitucional ha precisado que en el trámite de los actos legislativos, mediante

---

<sup>62</sup> “Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas.” Diario Oficial No. 45980 de 2005 (julio 25)

El artículo 17 reformó el artículo 187 C.P. que regula las “comisiones de mediación”, conocidas también bajo el nombre de “comisiones de conciliación”, para armonizar el reglamento del Congreso con lo dispuesto en la Ley de bancadas. Para ello se incluyó un inciso en el que se advierte que, “en todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales comisiones”, y se suprimió la expresión '*preferencialmente*' contemplada en el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, para que las indicaciones acerca de cómo deben estar integradas éstas comisiones no sea 'opcional' sino 'obligatorio' y se asegure entonces, la representación efectiva de las bancadas, de acuerdo con los propósitos y objetivos adoptados de la Ley 974 de 2005. En este caso se trata de una modificación introducida por la Comisión Primera del Senado de la República, aprobada también por la Plenaria del Senado, que continuó su curso en la Cámara de Representantes. Declarado exequible, por los cargos analizados, mediante sentencia C-453/06 (M.P. Manuel José Cepeda)

los cuales el Congreso de la República reforma el texto constitucional, se han de observar **los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia**, que también rigen el procedimiento de formación de las leyes. Así lo ha puesto de presente, entre otras, en la sentencia C-208 de 2005 (M.P Clara Inés Vargas Hernández) en que analizó esta temática, en los siguientes términos:<sup>63</sup>

***“Los principios de consecutividad e identidad relativa. Las Comisiones accidentales de conciliación y la facultad de introducir modificaciones.***

*[...] en virtud del principio de consecutividad, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias, salvo las excepciones plasmadas en la Constitución y la ley<sup>64</sup>; y los actos legislativos ocho debates, en dos períodos ordinarios y consecutivos, cuatro en cada uno de ellos, dos en cada cámara, los cuales deben realizarse en su integridad dado que para el trámite de las reformas constitucionales ni la Constitución ni la ley ha previsto excepción alguna<sup>65</sup>.*

*Proyectos de ley o de acto legislativo, que si bien deben surtir todos los debates reglamentarios, su texto no necesariamente debe ser idéntico durante el desarrollo de los mismos, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 160 inc. 2 de la Constitución, durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias, imprimiéndole al principio de identidad un carácter flexible o relativo<sup>66</sup>.*

*[...] lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre de cada una de sus normas en particular.*

*También ha considerado esta Corporación, que las modificaciones y adiciones que se surtan en el curso de los debates parlamentarios, deben respetar los principios de consecutividad e identidad relativa. Esto es, en cada*

---

<sup>63</sup> En este caso la Corte decidió declarar exequibles los incisos 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 “*Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones*”, por los cargos analizados en la sentencia. Los Magistrados que salvaron el voto se apartaron de la mayoría por considerar que en el caso concreto sí se había desconocido el principio de consecutividad.

<sup>64</sup> Ver sentencias C-072 de 1999, C-044 de 2002, C-801 de 2003, C-1056 de 2003.

<sup>65</sup> Ver sentencias C-222 de 1997, C-387 de 1997.

<sup>66</sup> Ver sentencias C-702 de 1999, C-950 de 2001, C-198 de 2002, C-1056 de 2003, C-1092 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-1152 de 2003, C-305 de 2004, C-312 de 2004, C-669 de 2004

debate sólo pueden discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes, y las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo.<sup>67</sup>

Por lo tanto, la facultad que tienen las cámaras de introducir adiciones o modificaciones no es ilimitada, en tanto que deben respetar el principio de unidad o identidad de materia, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados al contenido del proyecto debatido y aprobado en comisiones<sup>68</sup>. Es decir, tales modificaciones o adiciones deben tener una conexidad clara y específica<sup>69</sup>, estrecha<sup>70</sup>, necesaria según se desprende del propio artículo 160 Superior, y evidente<sup>71</sup>.

[...]

La Corte ha concluido por lo tanto, que existen las siguientes obligaciones a cargo de las distintas instancias que componen el Congreso de la República, derivadas de la interpretación del principio de consecutividad, y que no desconocen el contenido del inciso segundo del artículo 160 Superior: (i) Tanto las comisiones como las plenarios deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.; (ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto; (iii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes.<sup>72” 73</sup>

Es del caso traer a colación, asimismo, la sentencia C-453 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda), en la que se consignaron, a este respecto, las siguientes consideraciones:

---

<sup>67</sup> C- 614 de 2002.

<sup>68</sup> Sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-940 de 2003, C-226 de 2004.

<sup>69</sup> Sentencia C-307 de 2004

<sup>70</sup> Sentencia C-1147 de 2003

<sup>71</sup> Sentencia C-753 de 2004

<sup>72</sup> Sentencia C-839 de 2003.

<sup>73</sup> Corte Constitucional, sentencia C-208 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández SV Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño; AV Jaime Araujo Rentería).

*“3.1. De acuerdo con el artículo 157<sup>74</sup> de la Constitución Política ningún proyecto será ley de la República sin haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, y posteriormente haber sido aprobado en la plenaria de cada corporación legislativa en segundo debate. Éstos son los cuatro debates reglamentarios que debe tener toda ley en el Congreso.*

*3.2. No obstante, la propia Constitución (artículo 160) y el Reglamento del Congreso (Ley 5<sup>a</sup> de 1992, artículo 160 y siguientes)<sup>75</sup> permiten que cada cámara, en plenaria o en comisión, introduzca a los proyectos de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. La facultad de las comisiones y las plenarios de alterar los proyectos de ley sometidos a su consideración exige que se surtan los cuatro debates, sin que necesariamente el texto tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todos y cada uno de éstos. Los textos aprobados en cada cámara, por tanto, no necesariamente serán idénticos, caso en el cual, las divergencias deberán resolverse de acuerdo con el artículo 161 de la Carta, mediante una Comisión de Mediación que deberá conciliar los textos aprobados, y someter a consideración de la plenaria de cada cámara una versión definitiva.<sup>76</sup> Es claro entonces que las comisiones y las plenarios pueden agregar al proyecto que se tramita nuevos artículos no considerados en la otra Cámara. Esta posibilidad de alterar el texto del Proyecto de ley a lo largo de su trámite en el Congreso, como lo ha señalado la jurisprudencia, responde a la visión deliberativa de la democracia que consagra la Constitución de 1991 y el actual Reglamento del Congreso,<sup>77</sup> de acuerdo a la cual, las leyes aprobadas por el Congreso de la República deben reflejar la voluntad de la mayoría de los representantes políticos, una vez sean debatidos y confrontados los diversos puntos de vista, en especial los de las minorías.<sup>78</sup> Los textos de la ley deben ser pues, producto de la deliberación democrática.*

---

<sup>74</sup> Constitución Política, artículo 157.— Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: (1) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. (2) Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. (3) Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. (4) Haber obtenido la sanción del Gobierno.

<sup>76</sup> Al respecto ver el artículo 186 y siguientes del Reglamento del Congreso (Ley 5<sup>a</sup> de 1992).

<sup>77</sup> Ley 5<sup>a</sup> de 1992, artículo 2°— *Principios de interpretación del Reglamento*. En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios: [...] (3) *Regla de mayorías*. El Reglamento debe aplicarse en forma tal que toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión y consulte, en todo momento, la justicia y el bien común. (4) *Regla de minorías*. El Reglamento garantiza el derecho de las minorías a ser representadas, a participar y a expresarse tal como lo determina la Constitución.

<sup>78</sup> La Corte Constitucional ha señalado acerca de la posibilidad que tiene cada Cámara de modificar los textos de los Proyectos de ley durante su trámite: “La actividad legislativa consiste en la facultad reconocida en los regímenes democráticos a los órganos representativos, de regular de manera general, impersonal y abstracta, a través de la ley, los distintos supuestos de hecho relevantes para la obtención de los fines esenciales del Estado. Esta facultad regulatoria, admite una gama amplia de posibilidades, es decir, un mismo supuesto de hecho puede ser regulado de distintas maneras, y la elección de la fórmula precisa que finalmente es recogida en la ley, es fruto

3.3. Pero la facultad que la Constitución Política concede a las plenarias y las comisiones para introducir modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley no es ilimitada. El propio texto constitucional señala que serán aquellas que se “juzguen necesarias” (artículo 160, inciso 2°, CP)<sup>79</sup> y se refieran a la “misma materia”, que “se relacionen con ella” (artículo 158, CP).<sup>80</sup>

3.4. De las reglas constitucionales y legales referentes al trámite de las leyes previamente citadas, “la jurisprudencia ha extraído que el proceso legislativo se rige por los principios de consecutividad, de identidad flexible y de unidad de materia”.<sup>81</sup> (i) El principio de consecutividad “exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales”.<sup>82</sup> (ii) El principio de identidad flexible o relativa “supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios”, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, CP), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite.<sup>83</sup>

---

de variados factores, como lo son la particular concepción política mayoritaria en el cuerpo legislativo, la influencia del pensamiento de las minorías que propicia fórmulas de conciliación, las circunstancias históricas que ameritan adecuar las formas jurídicas a las especificidades del momento, y otros factores que, como los anteriores, confluyen a determinar las fórmulas de regulación jurídica que resultan ser las finalmente adoptadas. || En los regímenes democráticos, el mecanismo mediante el cual se llega a la formación y determinación de la voluntad del legislador en cada fórmula legal concreta, debe estar abierto a la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan esa representación popular. Por ello, las distintas normas que tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir todas las corrientes mencionadas, y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión. También por esto, la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático.” Corte Constitucional, sentencia C-760 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra & Manuel José Cepeda.

<sup>79</sup> Constitución Política, artículo 160, inciso segundo: ‘Durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias’.

<sup>80</sup> Constitución Política, artículo 158.– Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.’.

<sup>81</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>82</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>83</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). En la sentencia, la Corte consideró que el principio de identidad “(...) adquiere en la Constitución de 1991 una connotación distinta a la que tenía en el régimen constitucional anterior, (...) si en la Carta de 1886 se exigía que el texto aprobado en cada uno de los debates fuera exactamente el mismo, por lo cual cualquier modificación aun menor implicaba repetir todo el trámite, hoy en día se ha abandonado el principio de identidad rígido, para permitir que las comisiones y las plenarias de las cámaras puedan introducir modificaciones al proyecto (CP art. 160), y que las discrepancias

(iii) *El principio de unidad de materia, con relación al proceso legislativo, “sirve para establecer si durante el trámite del proyecto se ha observado o no el principio de identidad.”*<sup>84</sup> Así pues, si bien “*el principio de identidad flexible permite a las comisiones y a las plenarias de cada cámara hacer modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos en curso, (...) en virtud del principio de unidad temática, esos cambios sólo pueden producirse si versan sobre la misma materia general del proyecto.*”<sup>85</sup>

3.5. *La jurisprudencia ha sostenido que el concepto de unidad temática es amplio en aras de respetar el principio democrático y el margen de configuración del legislador.*

3.6. *Pero el carácter amplio del principio de identidad flexible o relativa no admite cualquier adición a un proyecto de ley en cualquiera de sus etapas de formación:*

*“...no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de identidad relativa o flexible. La Corte ha descartado las relaciones ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’. Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser ‘clara y específica’<sup>86</sup>, ‘estrecha’<sup>87</sup>, ‘necesaria’<sup>88</sup>, ‘evidente’.<sup>89</sup> En ocasiones, refiriéndose a leyes, no a actos legislativos, según las especificidades del caso, ha exigido una relación especial de conexidad, al señalar que si la “adición” tiene autonomía normativa propia y no es de la esencia de la institución debatida en las etapas*

---

entre lo aprobado en una y otra Cámara no obliguen a repetir todo el trámite, sino que las comisiones accidentales preparen un texto unificado que supere las diferencias, texto que es entonces sometido a la aprobación de las plenarias.”

<sup>84</sup> Corte Constitucional, sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>85</sup> Corte Constitucional, sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>86</sup> Corte Constitucional, sentencia C-307 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa, Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería; SV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; SPV Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra)

<sup>87</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1147 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Eduardo Montealegre Lynett; AV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil). En este caso la Corte consideró que “(...) a propósito del principio de identidad, es entonces claro que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar *estrecha relación* con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia.” (acento fuera del texto original) Esta posición ha sido reiterada, por ejemplo en la sentencia C-372 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis). En la sentencia C-754 de 2004 (MP Álvaro Tafur Galvis) la Corte señaló que el principio de identidad relativa no se viola cuando se introducen modificaciones ha de tratarse de *‘asuntos [que] estén estrechamente ligados’*.

<sup>88</sup> El segundo inciso del artículo 160 de la Constitución Política señala que durante “el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue *necesarias*.”

<sup>89</sup> En la sentencia C-753 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería) se declaró exequible un aparte de el Acto Legislativo N° 01 de 2003 (artículo 15, parcial) adicionado en el séptimo debate por considerar que se trataba de un *‘instrumento necesario’* y con una *‘relación de conexidad evidente’* con el resto de la norma aprobada.

anteriores, entonces la adición es inconstitucional.<sup>90</sup>

[...] Para la determinación de qué constituye “asunto nuevo” la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente;<sup>91</sup> (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;<sup>92</sup> (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;<sup>93</sup> (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.<sup>94</sup> En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991. Así, se ha admitido que la adición de un tema de orden orgánico y funcional –un artículo sobre la participación del Ministerio Público en el nuevo sistema acusatorio– guarda relación suficiente con un aspecto sustantivo –las garantías del investigado o acusado en el proceso penal–.<sup>95” 96</sup>

3.7. La Corte ha precisado que los cambios en el texto pueden ser considerables, si se respeta el principio de identidad flexible o relativa, a partir de los temas principales del proyecto, no de un artículo específico.<sup>97</sup> Por tal

---

<sup>90</sup> Corte Constitucional, sentencia C-312 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; AV Jaime Araujo Rentería)

<sup>91</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003 (MP Jaime Córdoba Treviño. En la sentencia C-753 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería) se declaró exequible un aparte de el Acto Legislativo N° 01 de 2003 (artículo 15, parcial) adicionado en el séptimo debate por considerar que se trataba de un ‘instrumento necesario’ y con una ‘relación de conexidad evidente’ con el resto de la norma aprobada.

<sup>91</sup> Corte Constitucional, sentencia C-312 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; AV Jaime Araujo Rentería)

<sup>92</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis; SPV Jaime Araujo Rentería, AV Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett). En este caso la Corte resolvió, entre otras cosas, declarar *exequible* el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002, por el cargo analizado en la parte motiva de la sentencia.

<sup>93</sup> Corte Constitucional, sentencia C-920 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil). La Corte declara la inexecutable de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

<sup>94</sup> Ver Corte Constitucional, sentencia C-198 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández, SV Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis).

<sup>95</sup> Corte Constitucional, sentencia C-996 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra)

<sup>96</sup> Corte Constitucional, sentencia C-332 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV M Jaime Araujo Rentería; M Jaime Córdoba Triviño; M Marco Gerardo Monroy Cabra, y M Alvaro Tafur Galvis) En este caso la Corte resolvió declarar inexecutable el artículo 10° del Acto Legislativo 01 de 2003.

<sup>97</sup> Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) En este caso, la Corte consideró que “(...) como resultado de los debates en segunda vuelta, el proyecto aprobado en la primera puede ser objeto, en primer lugar, de modificaciones que tengan un alcance meramente formal, como cambios en las

*motivo la Corte ha sostenido que en “(...) el análisis acerca del cumplimiento de los principios de identidad relativa y de consecutividad, el proyecto se examine en su conjunto, sin que sea posible una consideración aislada de normas para encontrar diferencias en los textos aprobados en los distintos debates, en la medida en que tales diferencias pueden carecer de significación en el contenido de regulación del proyecto mirado como un todo.”<sup>98</sup> También ha concluido la jurisprudencia que el principio de consecutividad exige que el objeto de lo decidido a lo largo de los cuatro debates corresponda al mismo tema, así el sentido de las decisiones sea diferente e, inclusive, contrario. En caso de contradicción o de divergencias, sobre el mismo objeto de la decisión, es posible armonizar el proyecto mediante el mecanismo de las comisiones de conciliación.”*

En sentencia C-490 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas) puntualizó:

*“La naturaleza de la discrepancia es la que fija el marco de referencia al Informe de Conciliación, habiéndose puntualizado por la jurisprudencia constitucional que estas comisiones **tienen vedado incorporar asuntos nuevos, esto es, que no hayan sido tratados por las plenarias, aunque pueden, en aras de armonizar tales discrepancias, incluso introducir nuevos textos o suprimir existentes. En todo caso debe tratarse de materias que hayan tenido lugar durante el procedimiento legislativo previo, con el fin de que la actividad de dichas comisiones se conforme estrictamente a los principios de unidad temática, consecutividad e identidad flexible.**”*

## 5. ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS DEMANDADOS

La calidad de Congresistas de los Senadores JESÚS IGNACIO GARCÍA, EDUARDO ENRIQUE MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO, JUAN MANUEL

---

palabras, o en la redacción. Tales cambios puede afectar también la estructura de un artículo, de tal modo que se fundan en uno solo los contenidos de varios incisos, o, en un proyecto complejo, puede ocurrir que haya intercambio de textos entre distintos artículos. Y puede ocurrir que en ninguno de tales eventos se modifique el contenido de regulación del proyecto. Y así, puede suceder que el inciso que se echa de menos en una disposición se encuentre incorporado en otro de la misma norma, o que el artículo que parece ser nuevo no sea sino el producto de la regulación separada de materias que antes se habían tratado de manera conjunta en una sola norma, etc.”

<sup>98</sup> Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) Para la Corte, “[c]omo resultado del debate, en cualquiera de sus etapas, pueden presentarse modificaciones que afecten el contenido normativo de las disposiciones de un proyecto, o le incorporen regulaciones complementarias, con la condición de que no comporten cambios esenciales sobre lo que ha sido previamente aprobado.” Por ‘cambios esenciales’ dice la Corte en este caso, se entiende modificaciones “(...) en las disposiciones aprobadas, en tal medida significativas, que no permitan afirmar que se trata de modificaciones o adiciones a una iniciativa aprobada con anterioridad, sino que constituyan verdaderas propuestas nuevas, que no habrían recibido los debates reglamentarios y que no habrían sido consideradas en la primera vuelta.”

CORZO, LUIS FERNANDO DUQUE, MARTÍN EMILIO MORALES, se acreditó con los siguientes documentos:

Resolución No. 1787 de 2010 (18 de julio), artículo 1º, mediante la cual el Consejo Nacional Electoral declaró electos Senadores de la República para el periodo 2010-2014 a los ciudadanos Martín Emilio Morales Diz por el Partido de la U; Juan Manuel Corzo Román y Carlos Eduardo Enríquez Maya por el Partido Conservador Colombiano; Jesús Ignacio García Valencia por el Partido Liberal Colombiano; y Juan Carlos Restrepo Escobar por el Partido Cambio Radical <sup>99</sup> y ordenó la expedición de las respectivas credenciales.

De igual modo, en virtud de requerimiento oficioso efectuado mediante proveído de 21 de febrero <sup>100</sup> por la Consejera Ponente, el Secretario General del Senado de la República allegó la Resolución No. 091 del 2011 (22 de noviembre), mediante la cual la Mesa Directiva del Senado de la República, llamó al doctor Luis Fernando Duque García a desempeñar la investidura de Senador para suplir la vacancia absoluta de la doctora Amparo Arbeláez Escalante <sup>101</sup> ocasionada por la sanción de destitución que le fue impuesta por la Procuraduría General de la Nación <sup>102</sup>, así como el Acta en que consta que tomó posesión <sup>103</sup>.

De otra parte, la calidad de Congresistas de los Representantes a la Cámara ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, GERMÁN VARÓN COTRINO, CARLOS EDWARD OSORIO, GUSTAVO PUENTES DÍAZ, ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA y ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO se acreditó con los siguientes documentos:

---

<sup>99</sup> Folios 11 al 39

<sup>100</sup> Fls. 344 a 347

<sup>101</sup> Folios 350 y 351

<sup>102</sup> Fls. 349 a 354, Cuaderno 3.

<sup>103</sup> Folios 353 y 354.

- El Acuerdo 007 de 2010 (10 de Julio), en cuyo artículo 6º el Consejo Nacional Electoral declaró electo Representante a la Cámara por la circunscripción electoral de Norte de Santander al ciudadano Alejandro Carlos Chacón Camargo, por el Partido Liberal Colombiano para el periodo 2010-2014.
- La Resolución No. 1675 de 2010 (13 de julio), en cuyo artículo 1º, el Consejo Nacional Electoral declaró electos Representantes a la Cámara por Bogotá D.C., a Orlando Velandia Sepúlveda por el Partido Liberal y a Germán Varón Cotrino por el Partido Cambio Radical, para el periodo constitucional 2010-2014.
- La Resolución No. 1490 de 2010 (6 de julio), mediante la cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los Representantes a la Cámara por la circunscripción electoral de Boyacá para el periodo 2010-2014, entre ellos la del ciudadano Gustavo Hernán Puentes Díaz, por el Partido Conservador Colombiano.<sup>104</sup>
- La Resolución No. 1443 de 2010 (1º de Julio)<sup>105</sup> mediante la cual el Consejo Nacional Electoral, entre otros, declaró electo Representante a la Cámara por el Departamento del Tolima al doctor Carlos Edward Osorio AGUILAR, por el Partido de la U, para el periodo constitucional 2010-2014.
- La Resolución No. 1773 del 17 de julio de 2010, expedida por el Consejo Nacional Electoral, cuyo artículo primero declaró elegido para el periodo 2010-2014 al doctor Roosevelt Rodríguez Rengifo, Representante a la Cámara por el Departamento del Valle del Cauca, por el Partido de la U.<sup>106</sup>

## **6. EL CONTEXTO DE LOS HECHOS DE LA DEMANDA**

---

<sup>104</sup> Folios 78 al 83

<sup>105</sup> Folios 89 a 93

<sup>106</sup> Folios 94 al 103

La Sala estima pertinente hacer unas consideraciones previas al examen de las acusaciones, en relación con el contexto y los antecedentes en que se enmarcan los supuestos fácticos en que se fundamentan las causales alegadas, así:

El 4 de agosto de 2011, el entonces Ministro del Interior y de Justicia, Dr. Germán Vargas Lleras, radicó ante la Secretaría del Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2011 “*por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en asuntos relacionados con la justicia*”, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 566 de la misma anualidad.

A este se acumularon los proyectos de Actos Legislativos número 09 de 2011 Senado, 11 de 2011 –Senado, 12 de 2011 -Senado, y 13 de 2011 -Senado, los cuales fueron repartidos a la Comisión Primera del Senado de la República, asignándose como ponentes para primer debate, a los Senadores Jesús I. García, Juan Carlos Vélez, Eduardo Enríquez, Hemel Hurtado, Luis Carlos Avellaneda y Jorge Eduardo Londoño.

El trámite surtido por el Proyecto de Acto Legislativo, se sintetiza en el siguiente esquema:

### **TRÁMITE ANTE EL SENADO**

PAL.N. 07/11 y Acumulados 09/11 – 11/11 – 12/11 – 13/11 “POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN ASUNTOS RELACIONADOS CON AL JUSTICIA”.

Autor: Ministro del Interior y Justicia, Dr. Germán Vargas Lleras – Fecha: agosto 4 de 2011.

Proyecto de Acto Legislativo, publicado en la Gaceta del Congreso N. 566/11<sup>107</sup>

### **Primera Vuelta**

---

<sup>107</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 1.

Ponentes: H.S: JESÚS IGNACIO GARCÍA – JUAN CARLOS VÉLEZ – EDUARDO ENRIQUE MAYA – HEMEL HURTADO – LUIS CARLOS AVELLANEDA – JORGE EDUARDO LONDOÑO.

Ponencia para primer debate Gaceta: 747/11<sup>108</sup> Fecha de aprobación: octubre 6/11 – Acta N. 16 Gaceta 4/12<sup>109</sup>

Ponencia para segundo debate Gaceta: 763/11<sup>110</sup> Fecha de aprobación: noviembre 8 de 2011- Acta N. 18 Gaceta 1012/11<sup>111</sup>

Ponencia para segundo debate Gaceta: 806/11<sup>112</sup>

Texto Definitivo de Plenaria Gaceta: 857/11<sup>113</sup>

Conciliadores: H.S: JESÚS IGNACIO GARCÍA – EDUARDO ENRIQUE MAYA.

Informe de Conciliación Gaceta: 979/11<sup>114</sup> Fecha de aprobación: diciembre 16 de 2011. – Acta N. 20 Gaceta 1017/11<sup>115</sup>.

### **Segunda Vuelta**

Ponentes: H.S: JESÚS IGNACIO GARCÍA – JUAN CARLOS VÉLEZ – EDUARDO ENRIQUE MAYA – HEMEL HURTADO – LUIS CARLOS AVELLANEDA – JORGE EDUARDO LONDOÑO.

Ponencia para primer debate Gaceta: 139/12<sup>116</sup> Fecha de aprobación: abril 18/12 – Acta N. 42 Gaceta 293/12<sup>117</sup>

Ponencia para segundo debate Gaceta: 210/12<sup>118</sup> – 215/12<sup>119</sup> Fecha de aprobación: 9 y 10 de mayo de 2012. Acta N. 44 Gaceta 378/12<sup>120</sup> – Acta N. 45 Gaceta 396/12<sup>121</sup>

Texto Definitivo de Plenaria Gaceta: 228/12<sup>122</sup>

Conciliadores: H.S: JUAN MANUEL CORZO ROMAN – JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR – LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA – JESÚS IGNACIO

---

<sup>108</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 2.

<sup>109</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 3.

<sup>110</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 4.

<sup>111</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 5.

<sup>112</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 6.

<sup>113</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 7.

<sup>114</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 8.

<sup>115</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 9.

<sup>116</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 10.

<sup>117</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 11.

<sup>118</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 12.

<sup>119</sup> Cfr. Gaceta del Congreso [www.congreso de la republica.gov.co](http://www.congreso.de.la.republica.gov.co)

<sup>120</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 13.

<sup>121</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 14.

<sup>122</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 15.

GARCÍA VALENCIA – CARLOS EDUARDO ENRIQUE MAYA – MARTÍN EMIRO MORALES DÍAZ.

Informe de Conciliación Gaceta: 380/12<sup>123</sup> Junio 20 de 2012 – Acta N. 58 Gaceta 417/12<sup>124</sup>

Fe Erratas 385/12<sup>125</sup>

Objeciones Gaceta 388/12<sup>126</sup>

Comisión para estudio de Objeciones: H.S: JUAN MANUEL CORZO ROMAN – JUAN MANUEL GALÁN – AURELIO IRAGORRY HORMAZA.

Informe de Objeciones Gaceta 401/12<sup>127</sup>

## **TRÁMITE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

### **Primera Vuelta**

Ponentes: H.R: ALFREDO DE LUQUE – CARLOS OSORIO AGUILAR – GERMÁN NAVAS T. – GERMÁN VARÓN – GUILLERMO RIVERA – ERIBERTO SANABRIA – ALFONSO PRADA – JAIME BUENAHORA – JOSÉ PEREZ – JUAN CARLOS SALAZAR – ORLANDO VELANDIA Y ROUSEVELT RODRÍGUEZ.

Ponencia para primer debate Gaceta: 903/11<sup>128</sup> y 913/11<sup>129</sup> Fecha de aprobación: diciembre 1º de 2011 – Acta N. 25 Gaceta 59/12<sup>130</sup> – Acta N. 26 Gaceta 60/12<sup>131</sup>

Ponencia para segundo debate Gaceta: 944/11<sup>132</sup> y 951/ 11<sup>133</sup> Fecha de aprobación: diciembre 14 de 2011 – Acta N. 44 Gaceta 420/12<sup>134</sup>

Texto Definitivo de Plenaria Gaceta: 997/ 11<sup>135</sup>

Conciliadores H.R: ORLANDO VELANDIA Y ROUSEVELT RODRÍGUEZ.

### **Segunda Vuelta**

Ponentes: H.R: ORLANDO VELANDIA – HERIBERTO SANABRIA – GERMÁN VARÓN – ROUSEVELT RODRÍGUEZ – CARLOS OSORIO – JAIME

---

<sup>123</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 16.

<sup>124</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 17.

<sup>125</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 18.

<sup>126</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 19.

<sup>127</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 20.

<sup>128</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 21.

<sup>129</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 22.

<sup>130</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 23.

<sup>131</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 24.

<sup>132</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 25.

<sup>133</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 26.

<sup>134</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 27.

<sup>135</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 28.

BUENAHORA – ALFREDO BOCANEGRA – GUILLERMO RIVERA – JUAN CARLOS SALAZAR – JOSÉ PEREZ – HERNÁN PRADA Y CARLOS NAVAS T.

Ponencia para primer debate Gaceta: 282/12<sup>136</sup> Fecha de aprobación: mayo 31 de 2012 – Acta N. 108 Gaceta 94/12<sup>137</sup>

Ponencia para segundo debate Gaceta: 347/ 12<sup>138</sup> Fecha de aprobación: junio 14 de 2012 – Acta N. 110 Gaceta 63/12<sup>139</sup>

Texto Definitivo de Plenaria Gaceta: 387/12<sup>140</sup>

Agotado el trámite en las dos Cámaras, surgieron diferencias en los textos aprobados en su primera vuelta lo cual conllevó a la conformación de una Comisión de Conciliación que unificó el texto.

La labor de conciliación entre los textos aprobados por el Senado y por la Cámara de Representantes fue asignada a los representantes a la Cámara: Germán Varón de Cambio Radical, Alejandro Chacón y Orlando Velandia del Partido Liberal, Gustavo Puentes del Partido Conservador, Carlos Osorio y Roosevelt Rodríguez del Partido de la U; y a los Senadores Martín Emilio Morales del Partido de la U, Luis Fernando Duque y Jesús Ignacio García del Partido Liberal, Juan Manuel Corzo Román y Carlos Eduardo Enríquez Maya del Partido Conservador y Juan Carlos Restrepo de Cambio Radical.<sup>10</sup>

El texto conciliado<sup>141</sup> del Proyecto de Acto Legislativo No. 007/11 Senado -143/11 Cámara, acumulado a los proyectos 09/11,11/11,12/11 y 13/11 Senado de 2012, publicado junto con el Informe de Conciliación en la Gaceta 383 de 2012 (19 de junio) una vez conciliado, fue puesto a consideración de las plenarios tanto del H. Senado de la República como de la H. Cámara de Representantes, las cuales le impartieron su aprobación, en sesión del 20 de junio de 2012, según consta en el Acta N. 134, publicada en la Gaceta del Congreso 631/12.

---

<sup>136</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 29.

<sup>137</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 30.

<sup>138</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 31.

<sup>139</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 32.

<sup>140</sup> Cfr. Anexo 1, Cuaderno 33.

<sup>141</sup> Cfr. Anexo 1 de esta providencia

El texto final, aprobado por la plenaria del Congreso y firmado por los Presidentes del Senado y de la Cámara, respectivamente, Juan Manuel Corzo Román y Simón Gaviria, fue remitido mediante oficio de la misma fecha al Presidente de la República, para su promulgación.

Mediante oficio de junio 25, el Presidente de la República manifestó al entonces Presidente del Senado JUAN MANUEL CORZO ROMÁN que *“el gobierno se abstiene de tramitar dicha promulgación y, en su lugar, devuelve con objeciones al Congreso el proyecto respectivo, toda vez que en el trámite de sus disposiciones y en el contenido de las mismas se observan serias deficiencias jurídicas y de conveniencia que atentan gravemente contra el orden constitucional y la seguridad jurídica de los colombianos.”*

En Sesión Plenaria Extraordinaria convocada por el Presidente de la República mediante Decreto 1351 de 2012 (25 de junio)<sup>142</sup>, el Congreso de la República aprobó el informe de objeciones presidenciales, razón por la cual el proyecto fue archivado el 28 de junio siguiente.

## **7. ANÁLISIS DEL FONDO DEL ASUNTO<sup>143</sup>**

Visto lo anterior, entra la Sala a estudiar las pruebas que obran en el proceso para determinar si los Senadores JESÚS IGNACIO GARCÍA, EDUARDO ENRIQUE MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO, JUAN MANUEL CORZO, LUIS FERNANDO DUQUE y MARTÍN EMILIO MORALES y los Representantes a la Cámara ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, GERMÁN VARÓN COTRINO, CARLOS EDWARD OSORIO, GUSTAVO PUENTES DÍAZ, ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA y ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO, se encuentran

---

<sup>142</sup> Diario Oficial N° 48.472 de 2012 (25 de junio).

<sup>143</sup> Para consultar las actuaciones cumplidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con posterioridad al Decreto Oficioso de Pruebas, ver Anexo 2.

incursos en las causales de pérdida de investidura contempladas en los numerales 1º y 5º del artículo 183 de la Constitución Política, concernientes a la violación del régimen de conflicto de intereses y tráfico de influencias debidamente comprobado.

No obstante, es necesario hacer una precisión preliminar, habida cuenta que la solicitud de pérdida de investidura no satisface, en ninguna de las dos causales invocadas por el actor, las exigencias mínimas argumentativas que la jurisprudencia constitucional ha exigido a quien la solicita, en aras de preservar la garantía del debido proceso y del derecho de defensa.

En efecto, en sentencia C - 237 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) la Corte Constitucional, al desestimar los cargos que un ciudadano formulaba en contra de la exigencia prevista en el literal c) del artículo 4º de la Ley 144 de 1994, conforme a la cual en la solicitud debe señalarse la causal de pérdida de la investidura y **“su debida explicación”**, dijo:

***“...Cargo dos: exigencia de dar debida explicación de la causal esgrimida***

*“... No se aprecia que **la exigencia de debida explicación** entrañe limitante de derecho fundamental alguno del ciudadano y, por el contrario, **es uno de los requisitos mínimos que exige la lógica argumentativa de una solicitud de esta naturaleza**. Resalta la Sala que el artículo no establece exigencia que desnaturalice la esencia pública de la acción, en cuanto no prevé como preceptiva una argumentación de nivel o características profesionales –en el área jurídica-; simplemente se exige que a más de unos hechos señalados, se indique por qué los mismos se constituyen en causal para solicitar el levantamiento de la investidura de un congresista.*

*En este sentido se aprecia un requerimiento similar a aquel que se hace por parte de la Corte Constitucional al accionante en un proceso de constitucionalidad, en el que, no obstante tratarse de una acción pública, se precisa de ciertos elementos que permitan plantear el debate sobre la constitucionalidad de una norma objeto de control.*

***Dicha exigencia se aprecia con mayor necesidad en el caso de la solicitud de pérdida de investidura porque la misma, además, ayuda a***

**garantizar el derecho de defensa del sujeto pasivo en el proceso, quien tendrá claro los fundamentos en que yace la acusación contra él o ella planteada.**

*Es oportuno recordar que, como quedó plasmado en las consideraciones, el juicio de pérdida de investidura tiene como fines generales la democratización y la legitimación de la función que realizan los congresistas. Sin embargo, este fin no puede obviar la necesidad de velar por la protección de los derechos fundamentales del sujeto pasivo de la solicitud de pérdida de investidura.*

**Así, es el derecho de defensa uno de los que mayor riesgo de vulneración tiene en este tipo de procesos, pues, a más del corto tiempo que se tiene para responder la demanda –tres días, de acuerdo con el art. 9º de la ley 144 de 1994-, sería una carga desproporcionada el no tener claridad sobre el concepto de la acusación, en orden a establecer con precisión cuál es el camino para controvertir, matizar o, simplemente, aceptar lo expresado en la solicitud.**

*De esta forma, la exigencia de debida explicación de la forma en que para el caso concreto opera la causal invocada, no sólo i) no resulta una exigencia desproporcionada para quien solicita el levantamiento de la investidura de un miembro del Congreso; sino que, además, ii) supone una **garantía** al derecho de defensa del sujeto pasivo de dicha solicitud, pues sabrá de forma específica cómo, en concepto del demandante, una situación fáctica dada encuadra dentro de una causal de pérdida de investidura.*

**Contrario sensu, la indeterminación de cómo unos hechos expuestos en el escrito de demanda implican la concreción de una causal de pérdida de investidura, obligaría al demandado a suponer, a presumir e, incluso, adivinar las razones, los matices y el camino argumentativo de la posible acusación y, además, a defenderse de la misma. Esto a todas luces ubica al derecho a la defensa ante un riesgo desproporcionado, no sólo por el doble trabajo de hacer cábalas sobre la acusación y responderlas en la contestación de la demanda, sino, además, porque es posible que el juez natural de la causa entienda de forma diferente el sentido de la acusación y, por consiguiente, convierta en fútil la defensa del sujeto pasivo en el proceso de pérdida de investidura.**

*Por estas razones la Corte entiende que la exigencia del literal c) del artículo 4º de la ley 144 de 1994 no vulnera derecho alguno al demandante y, por el contrario, sirve para garantizar el derecho de defensa del acusado. En consecuencia, la Corte desecha el cargo presentado y declarará exequible la expresión “su debida explicación” del literal c) del artículo 4º por los cargos ahora estudiados.” (Se resalta)*

En este sentido, se advierte que la mera indicación de la causal y la alusión *in genere* a unos hechos no resulta suficiente para solicitar una pérdida de

investidura, pues el acceso a la justicia exige del actor una diligencia mínima para explicar debidamente su configuración.

Sin embargo, con el acopio probatorio que oficiosamente se ha recaudado, la Sala considera dable hacer un análisis del fondo del asunto, por lo que a continuación se estudiarán por separado los dos (2) cargos expuestos por el actor en el libelo de la demanda: i) La violación al régimen de conflicto de intereses y ii) El tráfico de influencias debidamente comprobado.

### **7.1. La violación al régimen de conflicto de intereses**

Afirma el actor que los Senadores y Representantes demandados incurrieron en la causal de pérdida de investidura de violación al régimen de conflicto de intereses, prevista en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política, al pretender incluir temas nuevos<sup>144</sup> en el Proyecto de Acto Legislativo No. 07/11 Senado – 143/11 Cámara, anteponiendo sus intereses personales por encima de los intereses del pueblo colombiano.

A la luz del cargo planteado son tres las cuestiones que debe la Sala dilucidar, a saber: i) En primer lugar, cuáles fueron las disposiciones contempladas en el Informe de Conciliación de la reforma a la justicia que favorecían a los Congresistas; ii) En segundo término, deberá rastrear el origen de tales institutos jurídicos, lo cual permitirá absolver el interrogante acerca de si la autoría de tales cambios es o no atribuible a la Comisión de Conciliación; y iii) En tercer lugar, deberá examinar si, en el caso personal de cada uno de los miembros de la Comisión de Conciliación, concurría un interés particular, directo y actual, de llegar a comprobarse que, ciertamente, la Comisión de Conciliación introdujo al acto legislativo de reforma a la justicia textos nuevos no debatidos por las Cámaras, de

---

<sup>144</sup> No los individualiza ni especifica.

los cuales sus miembros derivaban irrefutablemente un provecho, beneficio o ventaja, concreto y actual.

### **7.1.1. Los beneficios que contenían las disposiciones contempladas en el Informe de Conciliación de la reforma a la justicia que favorecían a los Congresistas**

Los “beneficios o ventajas” para los Congresistas que se contemplaron en la reforma a la justicia se pueden resumir en aquellos concernientes a: i) material penal, ii) materia de pérdida de investidura, iii) materia fiscal y iv) materia disciplinaria.

#### **i) En Materia Penal**

Los beneficios resultantes del nuevo régimen, consistían en lo siguiente:

1. La consagración de la doble instancia para los procesos penales de los Congresistas.

2. La aplicación inmediata del nuevo régimen de investigación y juzgamiento de los Congresistas por la Corte Suprema de Justicia, inclusive a los procesos penales en que ya se hubiese proferido resolución de acusación. Ello, resulta como consecuencia de la supresión en el 235 de la Constitución Política, párrafo transitorio<sup>145</sup>, aprobado en la Plenaria del Senado en segunda vuelta (Gaceta del Congreso 228/12), así como los párrafos transitorios 3<sup>o</sup>. y 4<sup>o</sup> <sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> En el párrafo transitorio suprimido se preveía: “ Lo dispuesto en el presente artículo sobre investigación y juzgamiento de aforados constitucionales no se aplicará a los delitos por los cuales hubiera resolución de acusación ejecutoriada al momento de la entrada en vigencia del presente acto legislativo.”

<sup>146</sup> En los párrafos transitorios 3<sup>o</sup>, y 4<sup>o</sup> suprimidos, se preveía: “ Parágrafo 3<sup>o</sup>.- Una vez entre en vigencia el presente acto legislativo, todas las indagaciones preliminares e investigaciones formales que esté adelantando la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia contra los aforados

ídem, aprobados en Plenaria de la Cámara en segunda vuelta (Gaceta del Congreso 387/12).

3. La prohibición de ordenar la captura o detención preventiva de los Congresistas, entre otros aforados, antes del proferimiento de la resolución de acusación firme en su contra, excepto el caso de aprehensión en flagrancia. (Artículo 16 del proyecto, que modifica el artículo 235 C.P., párrafo 2º.)

## **ii) En Materia de Pérdida de Investidura**

Tales beneficios, en síntesis, fueron los siguientes:

1. Eliminación del régimen de inhabilidades como causal de pérdida de investidura.
2. Eliminación de la causal de pérdida de la investidura por hacer contribuciones a partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, contemplada en el artículo 110 de la Constitución Política. Ello significa que los servidores públicos, incluidos los Congresistas, podrían financiar e invertir recursos en campañas y partidos.
3. Eliminación de la causal de pérdida de la investidura, por no tomar posesión dentro de los 8 días siguientes a la instalación del Congreso. En reemplazo, se erigió en causal de vacancia del cargo.

---

mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo, serán remitidas en el estado en que se encuentren a la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia para que siga conociendo de ellas; y los juicios que esté adelantando aquella sala contra los aforados mencionados en los numerales 2, 3 y 4 serán remitidas a la Sala de Juzgamiento de primera instancia de que habla el párrafo segundo de este artículo, cuya sentencia será susceptible de apelación ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Hasta tanto estas nuevas salas asuman la competencia de estos procesos, se suspenderán los términos procesales y la prescripción de la acción penal.

(...)

Parágrafo transitorio 4o. Una vez entre en vigencia el presente acto legislativo, las investigaciones disciplinarias que se estén adelantando contra los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo serán remitidas a la Sala de Investigación y Juzgamiento disciplinario de la Corte Suprema de Justicia en el estado en el que se encuentren.”

4. Introducción de un esquema de gradualidad para la imposición de las sanciones, según la naturaleza de la falta y su gravedad, contemplándose la suspensión.
5. Exigencia de comprobación del elemento subjetivo para la imposición de la sanción, al disponerse que en el proceso de suspensión o pérdida de investidura se tendrá en consideración el dolo o la culpa con que haya actuado y que la sanción deberá atender el principio de proporcionalidad.
6. Introducción de la doble instancia en los procesos de pérdida de la investidura.
7. Exigencia de mayoría cualificada de los votos de las tres quintas partes de los Consejeros de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>147</sup>, para la adopción de la decisión en segunda instancia.

De otra parte, se dispuso la extensión de la doble instancia a los demás procesos que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa en contra de los Congresistas. Se previó que este beneficio se extendería a los Congresistas que para la fecha de entrada en vigor del acto legislativo de reforma a la justicia tuviesen en trámite procesos en su contra, por razón de lo preceptuado en el párrafo transitorio del artículo 184, a cuyo tenor, los expedientes que para ese entonces *“estén pendientes de fallo... serán remitidos por reparto a las distintas Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para continuar con su trámite en primera instancia.”* (Gaceta 347, p.41)

**ii) En Materia Fiscal:** No se advierten cambios de regulación en relación con los Congresistas.

**IV) En Materia Disciplinaria:** En materia disciplinaria se separan las funciones de investigación y de juzgamiento y se consagra la doble instancia en los mismos términos en que ello se dispuso en materia penal. Las referidas

---

<sup>147</sup> Con exclusión de los Consejeros que hubieran conocido del asunto en primera instancia

competencias de investigación y juzgamiento disciplinario de los Congresistas y otros aforados constitucionales se trasladan a la Corte Suprema de Justicia. Se crea la Sala de Investigación y Juzgamiento Disciplinario, para garantizar tanto la separación de tales funciones, como la doble instancia.

### **7.1.2. El Origen de los supuestos beneficios contemplados en el Informe de Conciliación de la reforma a la justicia que favorecían a los Congresistas**

Frente a los cargos planteados en la demanda, que atribuyen a los miembros de la comisión de conciliación la autoría de determinados beneficios, debe examinarse el origen de los mismos, ya que, según afirma el demandante, nunca se habrían discutido con anterioridad, durante el trámite legislativo que se surtió en alguna de las Comisiones o Plenarias de Cámara o Senado.

Al efecto, debe la Sala pronunciarse acerca de cada uno de ellos que se refieren a los siguientes temas: i) Materia Penal, ii) Materia de Pérdida de Investidura y iii) Materia de Nulidad Electoral.

#### **i) Material Penal**

##### **i.i. La consagración de la doble instancia para los procesos penales de los Congresistas.**

La doble instancia para los procesos penales de los Congresistas fue propuesta por el Gobierno en el proyecto<sup>148</sup> (Gaceta del Congreso No. 566 de 2011) presentado por el entonces Ministro del Interior Germán Vargas Lleras, con la siguiente exposición de motivos:

**“Doble instancia para el juzgamiento de aforados constitucionales, reforma a los artículos 186 y 235 de la Constitución**

---

<sup>148</sup> Cfr. Gaceta del Congreso No. 566, pàgs. 71 a 75

*“...Para permitir la doble instancia en el juzgamiento de aforados, los Senadores Ponentes hemos decidido rechazar tanto la propuesta del Gobierno como la del Consejo de Estado. En su lugar, decidimos aceptar las sugerencias realizadas por los magistrados de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de crear una Sala de investigación y Acusación y otra de Juzgamiento, adicionales a las tres Salas que tiene actualmente la Corte e integradas por tres magistrados cada una, para que conozcan de los procesos en primera instancia. La segunda instancia sería decidida por la Sala de Casación Penal de la misma corte, con lo cual: (i) se asegura la independencia entre quienes investigan y acusan, por un lado, y quienes juzgan, por el otro, por cuanto los unos y los otros no hacen parte de la misma sala, las cuales son independientes en su conformación y período; (ii) se instaura un verdadero recurso de *alzada* contra las sentencias de primera instancia, en el sentido vertical y jerárquico de la expresión; (iii) se preserva la especialidad en la decisión de estos asuntos de naturaleza penal, porque aunque los magistrados que conforman estas nuevas salas no integrarán la Sala de Casación Penal ni la Sala Plena, deberán cumplir las mismas calidades exigidas para ser magistrados de la Corte, estarán dedicados especialmente a este tipo de tareas, y la segunda instancia será decidida por la máxima Sala en materia penal; (iv) se evita la dificultad de que quienes hayan conocido en primera instancia deban declararse impedidos en la segunda y ser reemplazados por conjueces, porque el proyecto señala expresamente que “Los magistrados que hayan intervenido en la investigación o acusación quedarán impedidos para conocer del juicio.”*

*Para lo anterior, se propone reformar el artículo 186 de la Constitución Nacional, así:*

*“Artículo 186.- El juzgamiento de los delitos que cometan los Congresistas, corresponderá en forma privativa a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en primera y segunda instancia, en los términos previstos en el numeral 3 del artículo 235.”*

*En este mismo sentido, también se reformaría el numeral 4 del artículo 235 de la Constitución para permitir que el Fiscal General de la Nación, el Vicefiscal General de la Nación o la Unidad Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, realicen la investigación y la acusación de los Congresistas y la Sala Penal de la Corte Suprema el Juzgamiento de los mismos.*

*Para lo anterior, se propone reformar el artículo 186 de la Constitución Nacional, así:*

*“Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:*

*“...*

*3. Juzgar a los miembros del Congreso.*

*La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará dividida en dos Secciones. La primera sección se encargará del juzgamiento en primera instancia y, la otra, del juzgamiento en segunda instancia.*

4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, a los Congresistas, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

...

*Parágrafo 2°. Lo dispuesto en el numeral tercero de este artículo, se aplicará a las demás personas con fuero constitucional.*

*Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo, sobre investigación y juzgamiento de aforados constitucionales, sólo se aplicará para los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo..”*

Y, a propósito de esta figura, en la Exposición de Motivos acotó:

*“La doble instancia ha sido reconocida como requisito indispensable al interior del proceso penal razón esta que conlleva a considerar que es conveniente que la Carta Política reglamente los aspectos generales de su procedencia y conocimiento, cuando los asuntos son conocidos, en primera instancia, por un órgano de cierre. Si bien la Corte Constitucional ha considerado ajustado a la Norma Superior que en los procesos contra los Altos Funcionarios que gozan de fuero constitucional no se adelante una segunda instancia, bajo el argumento de constituir una garantía suficiente del Derecho Fundamental al Debido Proceso, que el juzgamiento se adelante ante el Juez que representa el órgano de cierre o el Tribunal Supremo de la correspondiente jurisdicción (jurisdicción ordinaria) también es cierto que la adopción de medidas tendientes a permitir la doble instancia en este tipo de procesos, responde en mejor medida a la tendencia penal acusatoria asumida por el Estado colombiano, así como a las obligaciones y deberes internacionales, asumidos como consecuencia y a causa de la suscripción de instrumentos supranacionales, como lo es el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos ya precitada.*

*Con las reformas introducidas se obtiene lo siguiente:*

*A los Congresistas y demás aforados constitucionales ante la Corte Suprema de Justicia (a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales, a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública) los*

*investigaría y acusaría el Fiscal General de Nación (modificación propuesta al numeral 4 del artículo 235 de la Constitución Nacional).*

*A los Congresistas y demás aforados constitucionales ante la Corte Suprema de Justicia los juzgaría una sección de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en primera instancia y otra sección de la misma Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia. (Modificación propuesta al numeral 3 del artículo 235 de la Constitución Nacional).*

*A los Congresistas y demás aforados constitucionales ante la Corte Suprema de Justicia se les aplicaría el sistema acusatorio. (Modificación propuesta al numeral 3, 4, parágrafo 2º del artículo 235 de la Constitución Nacional).*

*A los Congresistas y demás aforados constitucionales ante la Corte Suprema de Justicia, por disposición del Código de Procedimiento Penal, el control de garantía se los haría la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.*

***Este nuevo procedimiento sólo se aplicaría a delitos cometidos con posterioridad a la vigencia del acto legislativo propuesto. (énfasis fuera de texto)***

...

*La anterior propuesta fue acogida por el Gobierno Nacional en el presente Proyecto de Acto Legislativo con algunas modificaciones a saber: **La investigación y acusación estarían a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Se propone dividir la Sala Penal de la Corte Suprema en dos Secciones. Una sección se encargará de adelantar la primera instancia y la otra sección resolverá la segunda instancia en los procesos que se lleven a cabo en contra de los Congresistas. Se implementará el sistema acusatorio en el que el Fiscal General de la Nación investiga y acusa y el control de garantías será ejercido por el Tribunal Superior de Bogotá.**" (Se resalta)*

Bajo el anterior contexto, puede afirmarse que la consagración de la doble instancia para los procesos penales de los Congresistas tiene su origen en los artículos 6 y 11 del Proyecto de Acto Legislativo presentado en el Senado de la República por el Gobierno Nacional, el cual obra en la Gaceta del Congreso No. 566 de 2011 y cuyo texto dice:

*"Artículo 6. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:*

***Artículo 186. El juzgamiento de los delitos que cometan los congresistas, corresponderá en forma privativa a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en primera y segunda instancia, en los términos previstos en el numeral 3 del artículo 235."***

“Artículo 11. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 235. **Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:**

1. Actuar como tribunal de casación.
2. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces, y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.
3. **Juzgar a los miembros del Congreso.**

**La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará dividida en dos secciones. La primera sección se encargará del juzgamiento en primera instancia y, la otra, del juzgamiento en segunda instancia.**

(...)

**Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo, sobre investigación y juzgamiento de aforados constitucionales, sólo se aplicará para los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo.”** (Se resalta)

Asimismo, en los artículos 8 y 14 del informe de ponencia para primer debate, en primera vuelta, en el Senado (Gaceta del Congreso No. 747 de 2011), se señaló:

“Artículo 8. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 186. **La investigación de los delitos que cometan los congresistas corresponderá en forma privativa a la Corte Suprema de Justicia**, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma Corporación. **El juzgamiento de los congresistas también corresponderá a la Corte Suprema de Justicia en primera y segunda instancias**, en los términos previstos en el parágrafo 2º del artículo 235.”.

“Artículo 14. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 235. **Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:**

1. Actuar como tribunal de casación.
2. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.
3. **Investigar y Juzgar a los miembros del Congreso.**

(...)

**Parágrafo 2º Para los efectos de los numerales 3 y 4 de este artículo, créanse una sala de investigación y acusación y una sala de juzgamiento, las cuales adelantarán respectivamente las etapas de investigación y juzgamiento en la primera instancia de los procesos que se adelanten contra dichos aforados. Cada una de estas dos salas estará integrada por tres magistrados, quienes deberán cumplir las calidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, serán elegidos por esta de acuerdo con la ley para un período de cuatro (4) años sin**

posibilidad de reelección y no integrarán la Sala de Casación Penal ni la Sala Plena de la Corte.

La segunda instancia será de competencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, sin que en ella puedan intervenir los magistrados que hayan intervenido en las etapas de investigación o acusación en primera instancia.

(...)

**Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo, sobre investigación y juzgamiento de aforados constitucionales, sólo se aplicará para los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo.**<sup>149</sup> (Se resalta)

En un mismo sentido, en los artículos 12 y 19 de la ponencia para segundo debate, en primera vuelta, en el Senado (Gaceta del Congreso No. 763 de 2011), se dijo:

*“Artículo 12. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:*

**Artículo 186. La investigación de los delitos que cometan los congresistas, corresponderá en forma privativa a la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma Corporación. El juzgamiento de los congresistas también corresponderá a la Corte Suprema de Justicia en primera y segunda instancia, en los términos previstos en el parágrafo 2º del artículo 235.”**

*“Artículo 19. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:*

**Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:**

1. Actuar como tribunal de casación.

(...)

**3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.**

(...)

**Parágrafo 2º. Para los efectos de los numerales 3 y 4 de este artículo, créanse una Sala de Investigación y Acusación y una Sala de Juzgamiento, las cuales adelantarán respectivamente las etapas de investigación y juzgamiento en la primera instancia en los procesos que se adelanten contra dichos aforados. Cada una de estas dos salas estará integrada por tres magistrados de la Corte Suprema de Justicia, serán elegidos por esta de acuerdo con la ley para un periodo de cuatro (4) años sin posibilidad de reelección y no integrarán la Sala de Casación Penal ni la Sala Plena de la Corte.**

**La Segunda instancia será de competencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, sin que en ella puedan intervenir los**

---

<sup>149</sup> Cfr. Gaceta del Congreso No. 747 de 2011, Págs. 32 y 33

**Magistrados que hayan intervenido en las etapas de investigación o acusación en primera instancia.**

(...)

*Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo, sobre investigación y juzgamiento de aforados constitucionales, solo se aplicará para los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo.*<sup>150</sup> (Se resalta)

En este orden de ideas, el texto definitivo que aprobó la Plenaria del Senado de la República en primera vuelta (Gaceta del Congreso No. 857 de 2011) consagró expresamente la doble instancia para los procesos penales de los Congresistas y la aplicación inmediata del nuevo régimen de investigación y juzgamiento de los Congresistas por la Corte Suprema de Justicia de la siguiente manera:

*“Artículo 10. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:*

*Artículo 186. **La investigación de los delitos que cometan los congresistas, corresponderá en forma privativa a la Corte Suprema de Justicia**, única autoridad que podrá ordenar si detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma Corporación. El juzgamiento de los congresistas también corresponderá a la Corte Suprema de Justicia en primera y segunda instancia, en los términos previstos en el parágrafo 2º del artículo 235.”*

*“Artículo 17. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:*

***“Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:***

*1. Actuar como tribunal de casación.*

(...)

***3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.***

(...)

*Parágrafo 2º. **Para los efectos de los numerales 3 y 4 de este artículo, créanse una Sala de Investigación y Calificación y una Sala de Juzgamiento, las cuales adelantarán respectivamente las etapas de investigación y juzgamiento en la primera instancia** de los procesos que se adelanten contra dichos aforados. Cada una de estas dos salas estará integrada...*

*Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo, sobre **investigación y juzgamiento** de aforados constitucionales, sólo se aplicará para los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo.*<sup>151</sup> (Se resalta)

---

<sup>150</sup> Cfr. Gaceta del Congreso No. 763 de 2011, Págs. 28 y 29

<sup>151</sup> Cfr. Gaceta del Congreso No. 857 de 2011, Págs. 10 a 12

A su turno, la doble instancia para los procesos penales de los Congresistas quedó consagrada en el artículo 15 del informe de ponencia del Proyecto de Acto Legislativo presentado en la Cámara de Representantes, el cual obra en la Gaceta del Congreso No. 903 de 2011 y cuyo texto es del siguiente tenor:

*“Artículo 15. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:*

*“Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:*

*1. Actuar como tribunal de casación.*

*(...)*

*3. **Conocer de la segunda instancia** de los procesos adelantados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, previa acusación del Fiscal General de la Nación...”<sup>152</sup> (Se resalta)*

Sentido análogo tuvo lo aprobado en primer debate, en primera vuelta, en Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso No. 994 de 2011), que sobre el particular señaló:

*“Artículo 9. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:*

*Artículo 186. La investigación de los delitos que cometan los Congresistas, corresponderá en forma privativa a la Fiscalía General de la Nación, al Vicefiscal General de la Nación o a sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, únicas autoridades que podrán solicitar su detención. **El juzgamiento de los congresistas corresponderá a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en primera instancia y a la Corte Suprema de Justicia en segunda instancia.** La función de control de garantías será ejercida por la Corte Constitucional.”*

*“Artículo 17. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:*

***Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:***

*1. Actuar como Tribunal de Casación.*

*(...)*

*3. **Conocer de la segunda instancia de los procesos adelantados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá,** previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, contra los miembros del Congreso..., por los hechos punibles que se les imputen.*

*(...).”<sup>153</sup> (Se resalta)*

---

<sup>152</sup> Cfr. Gaceta del Congreso No. 903 de 2011, Pág. 21

<sup>153</sup> Cfr. Gaceta del Congreso No. 944 de 2011, Págs 31 y 32.

La misma línea de pensamiento quedó plasmada en el texto definitivo que se aprobó por la Cámara de Representantes en el segundo debate de la primera vuelta (Gaceta del Congreso No 997 de 2011) así:

*“Artículo 8°. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:*

*Artículo 186. La investigación de los delitos y faltas disciplinarias que cometan los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, los miembros del Consejo Nacional Electoral, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Auditor General, y el Defensor del Pueblo corresponderá en forma privativa al Tribunal para la investigación y el juzgamiento de aforados constitucionales. **También corresponde a este tribunal la investigación de los delitos que cometan los congresistas, así como el juzgamiento en primera instancia de los delitos cometidos por todos los aforados enunciados en este artículo.** Este tribunal podrá requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competan y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente. (...)”*

*“Artículo 17. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:*

**Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:**

1. Actuar como tribunal de casación.

(...)

**3. Conocer de la segunda instancia de los procesos adelantados por el Tribunal de investigación y juzgamiento de aforados constitucionales contra los servidores y funcionarios públicos enunciados en el artículo 186 de la Carta.**

**4. Conocer de la segunda instancia de los procesos adelantados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá,** previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, contra los Ministros del Despacho, los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; los Directores de los Departamentos Administrativos, los Embajadores y Jefe de Misión Diplomática o Consular, los Gobernadores, los Magistrados de Tribunales y los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

(...)

*Parágrafo 1°. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero solo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.*

*Parágrafo 2°. En el caso de la segunda instancia de los procesos adelantados por el Tribunal de investigación y juzgamiento de aforados constitucionales contra magistrados de la Corte Suprema, conocerá de ellos una sala de conjueces integrada para dichos efectos.”<sup>154</sup> (Se resalta)*

---

<sup>154</sup> Cfr. Gaceta del Congreso No. 997 de 2011, Págs 23 a 25.

Asimismo en el texto definitivo del proyecto de acto legislativo aprobado en el primer debate, segunda vuelta, del Senado (Gaceta del Congreso No. 293 de 2012) se señaló:

*“Artículo 7. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:*

**Artículo 186. La investigación y el juzgamiento de los delitos que cometan los congresistas se regirá por lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 235 de la Constitución.”**

*Artículo 14. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así: “*

**Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:**

1. Actuar como tribunal de casación.

(...)

**3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso...**

(...)

**Parágrafo 2. Para los efectos de los numerales 3 y 4 de este artículo, créanse una Sala de Investigación y Calificación y una Sala de Juzgamiento, las cuales adelantarán, respectivamente, las etapas de investigación y juzgamiento en la primera instancia de los procesos que se adelanten contra dichos aforados, quienes podrán ser privados de la libertad cuando exista Resolución de acusación en su contra, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito. Sus miembros deberán cumplir con las calidades exigidas para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia y no podrán ser elegidos con posterioridad como magistrados de ninguna corporación judicial.**

**La Sala de Investigación y Calificación tendrá diez (10) miembros, quienes serán elegidos por la Corte Constitucional de ternas integradas por el Presidente de la República, los cuales se dividirán en dos salas, una para adelantar las investigaciones penales de los aforados mencionados en los numerales 3 y 4 de este artículo, y otra para conocer de los procesos disciplinarios contra los aforados mencionados en el numeral 3 por causas constitucionales o legales. Los miembros de la Sala de Juzgamiento serán 5, elegidos por la Corte Suprema de Justicia mediante voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros, de listas de 5 candidatos conformadas mediante convocatoria pública para un periodo de ocho años sin posibilidades de reelección.**

(...)

**Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo sobre investigación y juzgamiento de aforados constitucionales, solo se aplicará para los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo.(...).”<sup>155</sup>**  
(Se resalta)

---

<sup>155</sup> Cfr. Gaceta del Congreso No. 293 de 2012, Págs 96 a 98.

Igual línea se mantuvo en el texto definitivo del proyecto de acto legislativo aprobado en segundo debate, segunda vuelta, del Senado (Gaceta del Congreso No. 228 de 2012) que consagró:

*“Artículo 9. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:*

**Artículo 186. La investigación y el juzgamiento de los delitos que cometan los Congresistas se regirá por lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 235 de la Constitución.”**

*“Artículo 17. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:*

**Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:**

1. Actuar como tribunal de casación.”

(...)

**3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso...**

(...)

**Parágrafo 2. La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Investigación y Calificación integrada por seis (6) magistrados, elegidos a razón de tres (3) por la Corte Constitucional, y tres (3) por el Consejo de Estado, tres (3) de los cuales adelantarán la etapa de investigación penal en la primera instancia de los procesos que se adelanten contra los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo y tres (3) conocerán de la segunda instancia durante la investigación. Estos aforados podrán ser privados de la libertad con posterioridad al proferimiento de la resolución de acusación en firme en su contra, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito.**

(...)

**La primera instancia en la etapa de juzgamiento en los procesos penales que se adelanten contra los aforados a que se refieren los numerales 2, 3 y 4 de este artículo, será conocida por cinco (5) magistrados de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. La segunda instancia será conocida por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, con exclusión de quienes hubieren conocido el asunto en primera instancia.**

(...)

*Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo sobre investigación y juzgamiento de aforados constitucionales no se aplicará a los delitos por los cuales se hubiera proferido resolución de acusación ejecutoriada al momento de la entrada en vigencia del presente acto legislativo..”<sup>156</sup> (Se resalta)*

Lo mismo sucedió con el texto definitivo del proyecto de acto legislativo en primer debate, segunda vuelta de la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso No. 347 de 2012) que donde se dijo:

---

<sup>156</sup> Cfr. Gaceta del Congreso No. 228 de 2012, Págs 19 a 21.

*“Artículo 8°. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:*

**Artículo 186. La investigación y el juzgamiento de los delitos que cometan los Congresistas se regirá por lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 235 de la Constitución.”**

*“Artículo 16. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:*

**Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:**

1. Actuar como tribunal de casación.

(...)

3. **Investigar y juzgar a los miembros del Congreso...**

(...)

**Parágrafo 2. La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Investigación y Calificación integrada por seis (6) magistrados con las calidades exigidas para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos por la Corte Constitucional, en razón de dos (2) ternas presentadas por el Presidente de la República, dos (2) por el Fiscal General de Nación y dos (2) por el Procurador General de la Nación. Tres (3) de estos magistrados adelantarán la etapa de investigación penal de los procesos que se adelanten contra los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo, y los tres (3) restantes decidirán los recursos de apelación que se interpongan contra los autos proferidos durante la etapa de investigación que, de acuerdo con las normas procesales aplicables, sean apelables. Estos aforados podrán ser privados de la libertad una vez exista en su contra resolución de acusación en firme o su equivalente, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito.**

**La primera instancia en la etapa de juzgamiento en los procesos penales que se adelanten contra los aforados a que se refieren los numerales 2, 3 y 4 de este artículo será conocida por cinco (5) magistrados elegidos por la Corte Constitucional de listas conformadas mediante convocatoria pública.**

(...)

**Parágrafo 3. La segunda instancia en la etapa de juzgamiento de los aforados de los numerales 2, 3 y 4 de este artículo, se adelantará ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.**

**Parágrafo 4. La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Investigación y Juzgamiento Disciplinario integrada por tres (3) magistrados, elegidos a razón de uno (1) por la Corte Constitucional, uno (1) por la Corte Suprema de Justicia y uno (1) por el Consejo de Estado, quienes conocerán de los procesos disciplinarios contra los aforados a que se refiere el numeral 2 de este artículo.**

(...)

**Parágrafo 7. La denuncia o queja que se formule contra los congresistas, en todo caso, y contra los funcionarios enunciados en el numeral 2 del artículo 174 de la Constitución por conductas que no conlleven a juicio político ante el Congreso, se radicará ante la Sala de Investigación y Calificación a la que se refiere el parágrafo segundo de este artículo mediante escrito con diligencia de presentación personal del denunciante y acompañado**

de las pruebas que obren en su poder o de la relación de las que deban practicarse y que la respaldan, sin perjuicio de las investigaciones de oficio que pueda iniciar la citada Sala.

(...)

*Parágrafo transitorio 1. Lo dispuesto en el presente artículo sobre investigación y juzgamiento de aforados constitucionales no se aplicará a los delitos por los cuales hubiera resolución de acusación ejecutoriada al (...)*<sup>157</sup>  
(Se resalta)

Finalmente, en el texto definitivo del proyecto de acto legislativo aprobado en segundo debate, segunda vuelta, por la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso No. 387 de 2012) también se consagró lo siguiente:

*“Artículo 9°. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:*

*Artículo 186. **La investigación y el juzgamiento de los delitos que cometan los Congresistas se regirán por lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 235 de la Constitución.**”*

*“Artículo 17. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:*

***Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:***

*1. Actuar como tribunal de casación.*

(...)

***3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso...***

(...)

*Parágrafo 2. La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Investigación y Calificación integrada por seis (6) magistrados con las calidades exigidas para los demás magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos para períodos de ocho (8) años por la Corte Constitucional de ternas presentadas a razón de dos (2) por el Presidente de la República, dos (2) por el Fiscal General de Nación y dos (2) por el Procurador General de la Nación. Por cada denuncia radicada o por cada actuación iniciada de oficio contra los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo, tres (3) de **estos magistrados adelantarán la etapa de investigación penal de conformidad con las normas de reparto y rotación de procesos que establezca el reglamento respectivo y los tres (3) restantes decidirán los recursos de apelación que se interpongan contra los autos proferidos durante la etapa de investigación que, de acuerdo con las normas procesales aplicables, sean apelables.***

(...)

***La primera instancia en la etapa de juzgamiento en los procesos penales que se adelanten contra los aforados a que se refieren los numerales 2, 3 y 4 de este artículo será conocida por cinco (5) magistrados con las mismas calidades exigidas para los demás magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos para períodos de ocho (8) años por la Corte Constitucional de listas conformadas mediante convocatoria pública.***

---

<sup>157</sup> Cfr. Gaceta del Congreso No. 347 de 2012, Págs 50 a 53.

**Parágrafo 3. La segunda instancia en la etapa de juzgamiento de los aforados mencionados en los numerales 2, 3 y 4 de este artículo se adelantará por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, previa ponencia de la Sala de Casación Penal.**

**Parágrafo 4. La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Investigación y Juzgamiento Disciplinario encargada de conocer de las faltas disciplinarias de los funcionarios mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo...**

(...)

**Parágrafo 7. La denuncia o queja penal, administrativa fiscal y disciplinaria que se formulen contra los congresistas y aforados mencionados en el numeral 2 del artículo 174 de la Constitución Política por conductas que no requieran juicio político ante el Congreso se radicará ante la instancia correspondiente según sea el caso, mediante escrito con diligencia de presentación personal del denunciante y acompañado de las pruebas que obren en su poder o de la relación de las que deben practicarse y que la respaldan. La ley establecerá las garantías y mecanismos de protección de los ciudadanos que presenten denuncia o queja contra los aforados mencionados en este artículo.**

**Parágrafo transitorio 1. Lo dispuesto en el presente artículo sobre investigación y juzgamiento penal de aforados constitucionales se regirá por la Ley 600 de 2000, entre tanto el legislador no tome una decisión distinta.**

(...)

**Parágrafo transitorio 3. Una vez entre en vigencia el presente acto legislativo, todas las indagaciones preliminares e investigaciones formales que esté adelantando la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia contra los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo, serán remitidas en el estado en que se encuentren a la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia para que siga conociendo de ellas; y los juicios que esté adelantando aquella sala contra los aforados mencionados en los numerales 2, 3 y 4 serán remitidas a la Sala de Juzgamiento de primera instancia de que habla el parágrafo segundo de este artículo, cuya sentencia será susceptible de apelación ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Hasta tanto estas nuevas salas asuman la competencia de estos procesos, se suspenderán los términos procesales y la prescripción de la acción penal.**

(...)

**Parágrafo transitorio 4. Una vez entre en vigencia el presente acto legislativo, las investigaciones disciplinarias que se estén adelantando contra los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo serán remitidas a la Sala de Investigación y Juzgamiento disciplinario de la Corte Suprema de Justicia en el estado en el que se encuentren.”<sup>158</sup> (Se resalta)**

**i.ii. La prohibición de ordenar la captura o detención preventiva de los Congresistas, entre otros aforados, antes del proferimiento de la resolución de acusación firme en su contra, excepto el caso de aprehensión en flagrancia.**

---

<sup>158</sup> Cfr. Gaceta del Congreso No. 387 de 2012, Págs 4 a 7.

La prohibición de ordenar la captura o detención preventiva de los Congresistas antes del proferimiento de la resolución de acusación firme en su contra, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito, fue introducida en el párrafo 2° del artículo 17 del informe de ponencia para segundo debate, en segunda vuelta, en la Cámara de Representantes<sup>159</sup> (Gaceta 347 de 2012) que indica:

*“Artículo 17. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:*

*Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:*

*1. Actuar como tribunal de casación.*

*(...)*

*Parágrafo 2°. La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Investigación y Calificación integrada por seis (6) magistrados con las calidades exigidas para los demás magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos para períodos de ocho (8) años por la Corte Constitucional de ternas presentadas a razón de dos (2) por el Presidente de la República, dos (2) por el Fiscal General de Nación y dos (2) por el Procurador General de la Nación. Por cada denuncia radicada o por cada actuación iniciada de oficio contra los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo, tres (3) de estos magistrados adelantarán la etapa de investigación penal de conformidad con las normas de reparto y rotación de procesos que establezca el reglamento respectivo y los tres (3) restantes decidirán los recursos de apelación que se interpongan contra los autos proferidos durante la etapa de investigación que, de acuerdo con las normas procesales aplicables, sean apelables.*

***Los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo sólo podrán ser privados de la libertad una vez exista en su contra resolución de acusación en firme o su equivalente, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito. En el caso de los aforados enunciados en este inciso, la Sala de Investigación y Calificación contará con un término máximo de dos (2) años a partir de la recepción de la noticia criminis para abrir la investigación formal o proferir auto inhibitorio debidamente motivado, o sus equivalentes, término que será de tres (3) años cuando se presente concurso de delitos o cuando sean tres o más los investigados. Estos términos podrán ser prorrogados hasta por un año más mediante auto motivado.***

*La primera instancia en la etapa de juzgamiento en los procesos penales que se adelanten contra los aforados a que se refieren los numerales 2, 3 y 4 de este artículo será conocida por cinco (5) magistrados con las mismas calidades exigidas para los demás magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos para períodos de ocho (8) años por la Corte Constitucional de listas conformadas mediante convocatoria pública.” (Se resalta)*

## ii) En Materia de Pérdida de Investidura

---

<sup>159</sup> Cfr. Gaceta del Congreso No. 347 de 2012, Págs. 42 y 43

## **ii.i. Eliminación del régimen de inhabilidades como causal de pérdida de investidura.**

La eliminación de las inhabilidades como causal de pérdida de investidura, fue introducida por los ponentes en el Pliego de Modificaciones para segundo debate (segunda vuelta) en la Cámara de Representantes, como consta en la Gaceta 347 del 12 de junio de 2012<sup>160</sup>, en la cual se lee:

*“Se elimina la causal de violación al régimen de inhabilidades, por cuanto al ser anteriores al momento de elección, se alejan de la finalidad del proceso, consistente en evitar los abusos de la investidura. Además, para tales causales ya el proceso de nulidad electoral, por lo cual consideramos que la pérdida de investidura resulta redundante y excesiva para tales causas.”<sup>161</sup>*

En virtud de lo anterior, el Pliego de Modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo No. 07/11 Senado – 143/11 Cámara, quedó redactado de la siguiente forma:

*“Artículo 183. Con el fin de preservar la dignidad de la investidura de Congresista y enaltecer sus responsabilidades y funciones, se adelantará un juicio autónomo de reproche ético ante el Consejo de Estado que podrá dar lugar a la pérdida de la investidura del Congresista en los casos de grave perjuicio para el Congreso y para el interés colectivo que se enuncian a continuación:*

*1. Por violación al régimen de incompatibilidades.”<sup>162</sup>*

En tal virtud, el texto final aprobado por la Cámara de Representantes sólo contempló las incompatibilidades como causal de pérdida de la investidura, como consta en la Gaceta 387 de 20 de junio de 2012<sup>163</sup>:

*“Artículo 183. Con el fin de preservar la dignidad de la investidura del congresista y enaltecer sus responsabilidades y funciones, se adelantará un juicio autónomo de reproche ético ante el Consejo de Estado que podrá dar*

---

<sup>160</sup> Anexo No.1, Cuaderno 31.

<sup>161</sup> Anexo No.1, Cuaderno 31, pagina 35.

<sup>162</sup> Anexo No.1, Cuaderno 31, pagina 40.

<sup>163</sup> Anexo No.1, Cuaderno 33.

*lugar a la pérdida de la investidura del Congresista en los casos de grave perjuicio para el Congreso y para el interés colectivo que se enuncian a continuación:*

*1. Por violación del régimen de incompatibilidades.”<sup>164</sup>*

Por contraste, el Senado de República contempló tanto las incompatibilidades como las inhabilidades, como se aprecia en el texto final aprobado por la Plenaria en segunda vuelta, publicado en la Gaceta del Congreso No. 228 del 14 de mayo de 2012<sup>165</sup>:

*“Artículo 183. Los Congresistas solo serán suspendidos o perderán su investidura:*

*1. Por violación del régimen constitucional de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.”<sup>166</sup>*

**ii.ii. Eliminación de la causal de pérdida de la investidura por hacer contribuciones a partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, contemplada en el artículo 110 de la Constitución Política. Ello significa que los servidores públicos, incluidos los Congresistas, podrían financiar e invertir recursos en campañas y partidos.**

La eliminación de la prohibición contemplada en el artículo 110 de la Constitución Política como causal de pérdida de la investidura, se originó en el octavo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, según consta en la Gaceta 387 de 20 de junio de 2012<sup>167</sup>

*“Parágrafo 2. La causal de pérdida de investidura a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Política, no será aplicable a los miembros de las corporaciones públicas.”<sup>168</sup>*

---

<sup>164</sup> Anexo No.1, Cuaderno 33, pagina 3.

<sup>165</sup> Anexo No.1, Cuaderno 15.

<sup>166</sup> Anexo No.1, Cuaderno 15, pagina 18.

<sup>167</sup> Anexo No.1, Cuaderno 33.

<sup>168</sup> Anexo No.1, Cuaderno 33, pagina 3.

**ii.iii. Eliminación de la causal de pérdida de la investidura, por no tomar posesión dentro de los 8 días siguientes a la instalación del Congreso. En reemplazo, se erigió en causal de vacancia del cargo.**

La eliminación de la falta de posesión como causal de pérdida de la investidura tuvo su origen en el texto propuesto para segundo debate en Senado, como consta en la Gaceta del Congreso No. 806 del 31 de octubre de 2011<sup>169</sup>:

*“Cuando el congresista no tome posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación del Congreso o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse, se declarará la vacancia del cargo y las mesas directivas de la respectivas cámaras llamarán a quien corresponda por ley para ocupar el cargo.”<sup>170</sup>*

Dicha modificación fue aprobada por la Cámara de Representantes en la primera vuelta en segundo debate, como consta en la Gaceta No.944 de 6 de diciembre de 2011<sup>171</sup>:

*“Cuando el congresista no tome posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación del Congreso o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse, se declarará la vacancia del cargo y las mesas directivas de la respectivas cámaras llamarán a quien corresponda por ley para ocupar el cargo.”<sup>172</sup>*

El texto definitivo aprobado por el Senado de la República en segunda vuelta contempló que la falta de posesión no acarrearía la pérdida de investidura, sino la declaratoria de vacancia del cargo. Así consta en la Gaceta No.228 de 14 de mayo de 2012<sup>173</sup>:

*“Parágrafo 2°. Cuando un Congresista no tome posesión del cargo salvo que medie fuerza mayor o caso fortuito dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación del Congreso o aquella en que fuera llamado a*

---

<sup>169</sup> Anexo 1, Cuaderno 6.

<sup>170</sup>Anexo 1, Cuaderno 6, pagina 36.

<sup>171</sup>Anexo 1, Cuaderno 25.

<sup>172</sup>Anexo 1, Cuaderno 25, pagina 29.

<sup>173</sup>Anexo 1, Cuaderno 15.

*posesionarse, se declarará la vacancia del cargo y las mesas directivas de las respectivas cámaras llamarán a quien corresponda por ley para ocuparlo.”<sup>174</sup>*

**ii.iv. Introducción de un esquema de gradualidad para la imposición de las sanciones, según la naturaleza de la falta y su gravedad, contemplándose la suspensión.**

La introducción de la gradualidad, mediante la suspensión de la investidura, figura en el Informe de Ponencia para primer debate en segunda vuelta, publicado en la Gaceta del Congreso No.139 del 11 de abril de 2012<sup>175</sup>, en el cual se lee:

*“En desarrollo del principio de gradualidad se establece que la pérdida de la investidura no será la única sanción aplicable a un congresista, pues el juez podrá recurrir también a la suspensión.”<sup>176</sup>*

Esta modificación quedó incluida en el Pliego de Modificaciones para primer debate en segunda vuelta en el Senado de la República:

*“Artículo 183. Los Congresistas solo serán suspendidos o perderán su investidura.”<sup>177</sup>*

Esta modificación se explicó en los siguientes términos:

*“En el juicio de pérdida de investidura se incluirá también la sanción de suspensión, como se dijo anteriormente. Se incluye un inciso en el que se determina que esta medida no podrá ser superior a seis meses. En el numeral primero del artículo se reemplaza el término juicio por el de proceso pues es el que se usa en toda la norma.”<sup>178</sup>*

Las anteriores modificaciones se incorporaron en el texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado de la República en segunda vuelta, como consta en la Gaceta del Congreso No. 228 del 14 de mayo de 2012<sup>179</sup>:

---

<sup>174</sup>Anexo 1, Cuaderno 15, pagina 18.

<sup>175</sup>Anexo No.1, Cuaderno 10.

<sup>176</sup>Anexo No.1, Cuaderno 10.

<sup>177</sup> Anexo No.1, Cuaderno 10, pagina 31.

<sup>178</sup> Anexo No.1, Cuaderno 10, pagina 31.

<sup>179</sup>Anexo 1, Cuaderno 15.

*“Artículo 183. Los Congresistas solo serán suspendidos o perderán su investidura:*

*(...)*

*Artículo 184. El proceso de suspensión o pérdida de investidura de Congresistas se adelantará con sujeción a las siguientes reglas:*

*(...)*

*En todo caso la suspensión no podrá ser superior a un año.”<sup>180</sup>*

Por su parte, la Cámara de Representantes estableció en las consideraciones generales al articulado, publicadas en la Gaceta del Congreso No.903 del 29 de noviembre de 2011, lo siguiente <sup>181</sup>:

*“No acogemos la proscripción de la responsabilidad objetiva ni la obligatoriedad de la proporcionalidad en la tasación de la sanción por tratarse de propuestas contradictorias y vacías al frente a una única sanción, como en este caso es la pérdida de investidura.”<sup>182</sup>*

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, el texto definitivo aprobado en octavo debate en la segunda vuelta en la Plenaria de la Cámara de Representantes no contempló la suspensión, como consta en la Gaceta No.387 de 20 junio de 2012<sup>183</sup>:

*“Artículo 183. Con el fin de preservar la dignidad de la investidura del congresista y enaltecer sus responsabilidades y funciones, se adelantará un juicio autónomo de reproche ético ante el Consejo de Estado que podrá dar lugar a la pérdida de la investidura del Congresista en los casos de grave perjuicio para el Congreso y para el interés colectivo que se enuncian a continuación:*

*(...)*

*Artículo 184. El proceso de pérdida de investidura de Congresistas se adelantará con sujeción a las siguientes reglas.”<sup>184</sup>*

#### **ii.v. Exigencia de comprobación del elemento subjetivo para la imposición de la sanción, al disponerse que en el proceso de suspensión o pérdida de**

---

<sup>180</sup>Anexo 1, Cuaderno 15, pagina 18.

<sup>181</sup> Anexo No.1, Cuaderno 21.

<sup>182</sup> Anexo No.1, Cuaderno 21, pagina 14.

<sup>183</sup> Anexo No.1, Cuaderno 33.

<sup>184</sup> Anexo No.1, Cuaderno 33, pagina 3.

**investidura se tendrá en consideración el dolo o la culpa con que haya actuado y que la sanción deberá atender el principio de proporcionalidad.**

Por otra parte, la introducción del elemento subjetivo, esto es, la comprobación de la existencia de dolo o culpa, se originó en el segundo debate en segunda vuelta en el Senado como consta en la Gaceta No. 210 del 8 de mayo de 2012<sup>185</sup> en el Pliego de Modificaciones:

*“Artículo 184. El proceso de suspensión o pérdida de investidura de Congresistas se adelantará con sujeción a las siguientes reglas:*

*1. En el proceso de suspensión o pérdida de investidura se tendrá en consideración el dolo o la culpa con que se haya actuado y la sanción deberá atender al principio de proporcionalidad. La ley regulará las causales previstas en la Constitución.”*<sup>186</sup>

Esta iniciativa se incorporó en el texto final aprobado por el Senado de la República, como consta en la Gaceta No. 228 del 14 de mayo de 2012<sup>187</sup>:

*“Artículo 184. El proceso de suspensión o pérdida de investidura de Congresistas se adelantará con sujeción a las siguientes reglas:*

*1. En el proceso de suspensión o pérdida de investidura se tendrá en consideración el dolo o la culpa con que se haya actuado y la sanción deberá atender al principio de proporcionalidad. La ley regulará las causales previstas en la Constitución.”*

La Cámara de Representantes no aprobó esta iniciativa, según se aprecia en el texto final publicado en la Gaceta 387 de 20 de junio de 2012<sup>188</sup>:

*“Artículo 184. El proceso de pérdida de investidura de Congresistas se adelantará con sujeción a las siguientes reglas:*

---

<sup>185</sup> Anexo No.1, Cuaderno 12.

<sup>186</sup> Anexo No.1, Cuaderno 12, pagina 38.

<sup>187</sup> Anexo No.1, Cuaderno 15.

<sup>188</sup> Anexo No.1, Cuaderno 33.

*1. La solicitud de pérdida de investidura podrá ser formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano mediante escrito con diligencia de presentación personal acompañado de las pruebas que obren en su poder o de la relación de las que deban practicarse. Deberá contener los fundamentos de hecho y de derecho y las razones jurídicas que el demandante considere relevantes para estructurar una causal de pérdida de investidura.”*

## **ii.vi. Introducción de la doble instancia en los procesos de pérdida de la investidura.**

La doble instancia para los procesos de pérdida de investidura de los Congresistas que se originó en el proyecto del Consejo de Estado<sup>189</sup>, fue introducida en la Ponencia para primer debate en Senado, en el Pliego de Modificaciones, como resultado de articular los proyectos acumulados<sup>190</sup> y fue aprobada en Segundo Debate en Plenaria del Senado en primera vuelta.<sup>191</sup>

En la Exposición de Motivos del proyecto presentado por la Corporación, se consignaron las consideraciones siguientes:

**“...Pérdida de investidura (reforma a los artículos 183 y 184 de la Carta)**  
**6.- LAS MODIFICACIONES PROYECTADAS EN RELACIÓN CON LA REGULACION DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE LOS CONGRESISTAS.**

*En cuanto se refiere a la pérdida de investidura de los Congresistas, el Consejo de Estado manifiesta su conformidad para con las propuestas que recoge el artículo 6º del Proyecto de Acto Legislativo No. 10-2008 – Senado, (i) en cuanto se estima que el procedimiento actualmente vigente debe ser ajustado con el propósito de brindarle mayores oportunidades de defensa a*

---

<sup>189</sup> El 11 de agosto de 2011, el Presidente del Consejo de Estado, doctor Mauricio Fajardo Gómez, radicó en la Secretaría General del Senado de la República, de acuerdo al artículo 139 y ss Ley 58 de 1.992, el Proyecto de Acto Legislativo "Por medio del cual se reforman los artículos 78,86, 116, 179 a 181, 183, 184, 228, 230 a 232, 237, 238, 241, 254 a 257, 264 Y 265 de la Constitución Política de Colombia", con el fin de que surta el trámite correspondiente, quedando radicado con el No. 11/11 con todo y cada uno de los requisitos constitucionales y legales y con su correspondiente exposición de motivos. Ese mismo día, la Secretaría General del Senado informa a la Presidencia de esa Cámara legislativa de la recepción del citado proyecto y procede a repartirlo, por ser de competencia de dicha Comisión, y finalmente, a remitir copia del mismo a la Imprenta Nacional para su publicación, la cual se efectuó en la Gaceta del Congreso No. 594 del día jueves, 11 de agosto de 2011.

<sup>190</sup> Gaceta 747 de 2011, pags.. 15 y 16

<sup>191</sup> Gaceta 857 de 2011

los Congresistas que resulten demandados; **(ii)** se participa de la idea encaminada a que se establezcan diferentes grados de sanciones, según la causal que en cada caso concreto se encuentre probada, en forma tal que su dosificación corresponda al Consejo de Estado en los términos que determine la ley y según la valoración de las circunstancias particulares de cada caso y **(iii)** estima adecuado que la regulación constitucional defina que en esa clase de procesos la primera instancia se surta ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo y la segunda ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del propio Consejo de Estado, con exclusión, claro esta, de la referida Sección Quinta.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo de Estado estima igualmente necesario emprender un examen –que bien puede realizarse durante el curso del debate del Proyecto de Acto Legislativo en referencia– de las diversas causales de inhabilidades e incompatibilidades consagradas en la Carta Política para los Congresistas, en cuanto son ellas las que dan lugar a los procesos de Pérdida de Investidura, todo con el propósito de ajustarlas, de ampliarlas o de reducir las, según la experiencia que se ha acumulado durante los 17 años de vigencia de la Constitución durante los cuales esta Corporación ha venido dando curso a dichos procesos y consolidando una Jurisprudencia que resulta enriquecedora al respecto...”

### **iii) En Materia Nulidad Electoral**

La extensión de la doble instancia a los procesos de nulidad electoral de competencia de la Sección Quinta de la Corporación, fue aprobada en el octavo debate en la segunda vuelta en la Cámara de Representantes y figura en el texto que se adicionó como último aparte del párrafo transitorio del artículo séptimo del proyecto que modifica el artículo 184 de la Constitución, del siguiente tenor:

*“Igual procedimiento se surtirá, en los demás procesos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa en contra de los Congresistas”.*

### **iv) En Materia Disciplinaria:**

La investigación y el juzgamiento disciplinario de los miembros del Congreso en dos instancias, por parte de la Sala de Investigación y Juzgamiento Disciplinario de la Corte Suprema de Justicia fue aprobada por la Cámara de Representantes

en el segundo debate, en la segunda vuelta en y figura en los párrafos 4º. y 7º y en el párrafo transitorio 4º del artículo 235 de la Constitución Política (Gaceta del Congreso 387/12).<sup>192</sup>

### 7.1.3. Conclusiones

El cotejo de los textos aprobados durante los 8 debates constitucionales, con el texto aprobado por la Comisión Accidental de Conciliación, llevaría a concluir que, de los beneficios o ventajas aprobados en la reforma a la justicia, sería atribuible a la autoría de la Comisión de Conciliación en materia penal, la supresión de las disposiciones que regulaban la vigencia del nuevo régimen en el artículo 235 de la Constitución Política, párrafo transitorio<sup>193</sup>, aprobado en la Plenaria del Senado en segunda vuelta (Gaceta del Congreso 228/12), así como los párrafos transitorios 3º. y 4º <sup>194</sup> ídem, aprobados en Plenaria de la Cámara en segunda vuelta (Gaceta del Congreso 387/12).

---

<sup>192</sup> Cfr. Infra transcripción en pags. 85 y 86

<sup>193</sup> En el párrafo transitorio suprimido se preveía: “ Lo dispuesto en el presente artículo sobre investigación y juzgamiento de aforados constitucionales no se aplicará a los delitos por los cuales hubiera resolución de acusación ejecutoriada al momento de la entrada en vigencia del presente acto legislativo.”

<sup>194</sup> En los párrafos transitorios 3º, y 4º suprimidos, se preveía: “ Parágrafo 3º.- Una vez entre en vigencia el presente acto legislativo, todas las indagaciones preliminares e investigaciones formales que esté adelantando la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia contra los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo, serán remitidas en el estado en que se encuentren a la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia para que siga conociendo de ellas; y los juicios que esté adelantando aquella sala contra los aforados mencionados en los numerales 2, 3 y 4 serán remitidas a la Sala de Juzgamiento de primera instancia de que habla el párrafo segundo de este artículo, cuya sentencia será susceptible de apelación ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Hasta tanto estas nuevas salas asuman la competencia de estos procesos, se suspenderán los términos procesales y la prescripción de la acción penal.

(...)

Parágrafo transitorio 4o. Una vez entre en vigencia el presente acto legislativo, las investigaciones disciplinarias que se estén adelantando contra los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo serán remitidas a la Sala de Investigación y Juzgamiento disciplinario de la Corte Suprema de Justicia en el estado en el que se encuentren.”

Empero, tampoco en esta materia puede afirmarse que la Comisión de Conciliación innovó, puesto que, como quedó expuesto con anterioridad, la Plenaria de la Cámara en segunda vuelta (Gaceta 387/12), había aprobado disposiciones transitorias para que el nuevo régimen penal se aplicara a los delitos cometidos con anterioridad a la entrada en vigencia del acto legislativo, lo que es coincidente con la supresión de las disposiciones transitorias que regulaban la vigencia del nuevo régimen penal.

#### **7.1.4. Análisis del eventual conflicto de intereses de demostrarse que, respecto de alguno de los Conciliadores, concurría un interés concreto, directo y actual en la aprobación del citado beneficio**

Debe entonces la Sala examinar el caso personal de cada uno de los miembros de la Comisión de Conciliación, a fin de verificar si concurría un interés particular y concreto, de donde pudiese derivarse un provecho, beneficio o ventaja.

En jurisprudencia uniforme y reiterada esta Corporación ha precisado que para que el interés requerido para que la causal se estructure, tiene que ser **actual, directo y particular**.

El exacto alcance de estas cualificaciones ha sido materia de análisis, con ocasión de múltiples pronunciamientos consignados por la Corporación, en particular, al examinar la causal relativa a la violación del régimen de conflicto de intereses en procesos de pérdida de la investidura.

Es, pues, del caso, traer a colación algunos de los más relevantes fallos en los que tales análisis se han plasmado, dada su pertinencia, en punto a dilucidar la cuestión que en el caso presente ocupa la atención de la Sala.

Así, en sentencia de 27 de julio de 2010 (C.P. Mauricio Fajardo Gómez) la Sala Plena de esta Corporación<sup>195</sup> precisó que el interés debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”*<sup>196</sup> y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivaría ... de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”*<sup>197</sup>. Así, pues, para que el interés sea *directo* se requiere que el juzgador obtenga para sí o para los suyos, una ventaja o provecho de tipo patrimonial o moral.

De otra parte, para que el interés sea *actual*, se precisa que el vicio que se endilga de la capacidad interna del juzgador se encuentre latente o concomitante al momento de tomar la decisión, de suerte que, ni los hechos pasados, ni los hechos futuros tienen la entidad suficiente para deslegitimar la competencia subjetiva del juez. En ese sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto de 28 de abril de 2004 (Flavio Augusto Rodríguez Arce)<sup>198</sup> puso de presente que *“el interés no es actual... cuando no se ha adquirido y, por tanto, no puede afectarse,”* y que en esas condiciones *“no es viable inferir la existencia de un interés personal y concreto que comprometa la imparcialidad.”*

Según se sintetizó en precedencia, respecto de los doce (12) Congresistas que integraron la Comisión de Conciliación, dentro del trámite de la reforma a la justicia (JESÚS IGNACIO GARCÍA VALENCIA, CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA, JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR, JUAN MANUEL CORZO ROMAN, LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA, MARTÍN EMILIO MORALES DÍAZ, ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, GERMÁN VARÓN COTRINO, CARLOS EDWARD OSORIO AGUILAR,

---

<sup>195</sup> Sentencia de 27 de julio de 2010, Actor: Cesar Alberto Sierra Avellaneda, M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>196</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

<sup>197</sup> Sentencia de 17 de octubre de 2000. C. P. Mario Alario Méndez. Expediente No. AC- 11116.

GUSTAVO HERNÁN PUNTES DÍAZ, ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA y ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO) se ofició a:

1. La Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Penal), para que certificara si para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y la aprobación por parte de la Comisión de Conciliación (junio de 2012), existía alguna investigación o proceso penal contra alguno de los anteriores Congresistas y, en caso afirmativo, indicar por cuál delito y el estado actual del proceso.

2. Lo propio se ofició a la Procuraduría General de la Nación a fin de que en el término de tres (3) días, certificara si para la misma época existía alguna investigación disciplinaria contra alguno de los Congresistas mencionados y, en caso afirmativo, indicar por cuál conducta y el estado actual de la investigación.

3. Igual determinación se adoptó en relación con la Contraloría General de la República para que certificara si para la misma época existía algún proceso de responsabilidad fiscal contra alguno de los Congresistas mencionados y, en caso afirmativo, indicar por qué conducta y el estado actual de la investigación.

4. De igual modo, se ofició a la Secretaria General del Consejo de Estado a fin de que certificara si para esa misma época cursaba en la Corporación algún proceso de acción de pérdida de investidura contra alguno de los Congresistas mencionados y, en caso afirmativo, indicar la causal que se les imputaba y el estado del proceso para esa fecha.

5. Asimismo, se ofició a la Secretaria de la Sección Quinta del Consejo de Estado para que certificara si para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012), cursaba en esa Sección algún proceso de acción de nulidad electoral contra alguno de los miembros de dicha comisión. En caso afirmativo, indicar la causal de nulidad que

se les imputaba y el estado del proceso para esa fecha.

6. Finalmente, se ofició a las Secretarías Generales del Senado y de la Cámara de Representantes, a fin de certificaran el nombre de los Congresistas integrantes de la Comisión de Conciliación que suscribieron el respectivo Informe de Conciliación, que fue sometido a la aprobación de las plenarios de Senado y Cámara de Representantes.

Ahora bien, los elementos de juicio que arrojan las pruebas documentales allegadas al proceso por las autoridades mencionadas, en respuesta a los requerimientos surtidos en virtud de los decretos oficiosos de pruebas dispuestos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, acerca de si los Conciliadores tenían en curso procesos de nulidad electoral, de pérdida de investidura, penales, disciplinarios o fiscales en los que pudiesen resultar beneficiados, en razón a las modificaciones introducidas en su regulación normativa o régimen jurídico, durante la tramitación del acto legislativo de reforma a la justicia, se registran en los siguientes cuadros comparativos:

	<b>CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (Procesos Penales)</b>	<b>PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN</b>	<b>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</b>
	Mediante auto de 11 de septiembre de 2013 (cuaderno 3, Folio 571), se ordena a la Corte Suprema de Justicia (Sala Penal) que en el término de tres (3) días, certifique si para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012), existía alguna investigación o proceso penal contra alguno de los conciliadores y, en caso	Mediante auto de 11 de septiembre de 2013 (cuaderno 3, Folio 571), se ordena a la Procuraduría General de la Nación que en el término de tres (3) días, certifique si para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012), existía alguna investigación	Mediante auto de 11 de septiembre de 2013 (cuaderno 3, Folio 571), se ordena a la Contraloría General de la República que en el término de tres (3) días, certifique si para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012), existía algún proceso de responsabilidad fiscal contra alguno de los conciliadores y, en caso afirmativo, indicar

	afirmativo, indicar porqué delito y el estado actual del proceso.	disciplinaria contra alguno de los conciliadores y, en caso afirmativo, indicar porqué conducta y el estado actual de la investigación.	porqué conducta y el estado actual de la investigación
<b>JESÚS IGNACIO GARCÍA VALENCIA</b>	Revisado el sistema interno de gestión, el libro índice de procesos, consultado con la Relatoría Penal y el archivo de la Corte Suprema de Justicia, se observa que en contra de los siguientes Representantes a la Cámara existía investigaciones abiertas al 19 de junio del 2012 en los procesos que tramita esta Sala: El registro arroja que a nombre de los Senadores (...) Jesús Ignacio García no existía investigación abierta al 19 de junio de 2012. (Cuaderno 3, Folio 715 y 716)	No aparece reportado (Cuaderno 3, Folio 780)	En atención a su comunicación referida en el asunto, respecto de procesos de responsabilidad fiscal en contra de algunos Congresistas para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012). (...) le informamos que hecha la consulta de los números de cédula, hoy 20 de septiembre de 2013, en la base de datos del SIBOR, Sistema del Boletín de Responsables, nos arrojó que los Congresistas relacionados en su comunicación, NINGUNO APARECE REPORTADO COMO RESPONSABLE FISCAL. (Cuaderno 3, Folio 765, 766)
<b>CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA</b>	Revisado el sistema interno de gestión, se observa que en contra de los siguientes Senadores existía preliminares abiertas a la fecha en los procesos que tramita esta Sala: Única Instancia, radicado No 33390, Magistrado ponente doctor Gustavo Enrique Malo Fernández, fecha de reparto 19 de enero del 2010, en la actualidad se encuentra en Secretaría en práctica de pruebas, estado actual en	En respuesta a su oficio 16258 del 16 de septiembre del 2013 recibido en este despacho el 18 del mismo mes y año, al respecto me permito comunicarle que revisado el Sistema de Información Misional – SIM- de la Entidad, se encontró que para la fecha por usted indagada existían las siguientes investigaciones en contra de los	En atención a su comunicación referida en el asunto, respecto de procesos de responsabilidad fiscal en contra de algunos Congresistas para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012). (...) le informamos que hecha la consulta de los números de cédula, hoy 20 de septiembre de 2013, en la base de datos del SIBOR, Sistema del Boletín de

	<p>Previas.(Cuaderno 3, Folio 715 y 716)</p>	<p>Congresistas que a continuación se relacionan: Eduardo Enríquez Maya: IUS-2012-226945, en su condición de Congresista presuntamente haberse beneficiado al lograr que varias personas cercanas a él las eligieran como administradores o depositarios de algunos bienes incautados vinculados con actividades ilícitas. A la fecha el proceso se encuentra en apertura de investigación preliminar. (Cuaderno 3, Folio 780)</p>	<p>Responsables, nos arrojó que los Congresistas relacionados en su comunicación, NINGUNO APARECE REPORTADO COMO RESPONSABLE FISCAL. (Cuaderno 3, Folio 765, 766)</p>
<p><b>JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR</b></p>	<p>Revisado el sistema interno de gestión, se observa que en contra de los siguientes Senadores existía preliminares abiertas a la fecha en los procesos que tramita esta Sala: Única instancia, radicado No 35780, Magistrado ponente doctor Julio Enrique Socha Salamanca, fecha de reparto 07 de febrero del 2011, en la actualidad se encuentra al despacho en investigación previa. (Cuaderno 3, Folio 715 y 716)</p>	<p>No aparece reportado (Cuaderno 3, Folio 780)</p>	<p>En atención a su comunicación referida en el asunto, respecto de procesos de responsabilidad fiscal en contra de algunos Congresistas para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012). (...) le informamos que hecha la consulta de los números de cédula, hoy 20 de septiembre de 2013, en la base de datos del SIBOR, Sistema del Boletín de Responsables, nos arrojó que los Congresistas relacionados en su comunicación, NINGUNO APARECE REPORTADO COMO RESPONSABLE FISCAL. (Cuaderno 3, Folio 765, 766)</p>
<p><b>JUAN MANUEL</b></p>	<p>Revisado el sistema interno de gestión, se</p>	<p>No aparece reportado (Cuaderno 3, Folio 780)</p>	<p>En atención a su comunicación referida en el</p>

<p><b>CORZO ROMAN</b></p>	<p>observa que en contra de los siguientes Senadores existía preliminares abiertas a la fecha en los procesos que tramita esta Sala: 1. Única instancia, radicado No 36630, Magistrado ponente doctor Luis Guillermo Salazar Otero, fecha de reparto 27 de mayo del 2011, el 19 de diciembre del 2011, se inició investigación formal, en la fecha se encuentra al despacho. 2. Única instancia, radicado No 37349, Magistrado ponente doctor Javier Zapata Ortiz, fecha de reparto 05 de septiembre del 2011, mediante auto de fecha 05 de diciembre del 2011 se dio apertura de investigación, se encuentran las diligencias al despacho.(Cuaderno 3, Folio 715 y 716)</p>		<p>asunto, respecto de procesos de responsabilidad fiscal en contra de algunos Congresistas para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012). (...) le informamos que hecha la consulta de los números de cédula, hoy 20 de septiembre de 2013, en la base de datos del SIBOR, Sistema del Boletín de Responsables, nos arrojó que los Congresistas relacionados en su comunicación, NINGUNO APARECE REPORTADO COMO RESPONSABLE FISCAL. (Cuaderno 3, Folio 765, 766)</p>
<p><b>LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA</b></p>	<p>Revisado el sistema interno de gestión, el libro índice de procesos, consultado con la Relatoría Penal y el archivo de la Corte Suprema de Justicia, se observa que en contra de los siguientes Representantes a la Cámara existía investigaciones abiertas al 19 de junio del 2012 en los procesos que tramita esta Sala: El registro arroja que a nombre de los Senadores Luis Fernando Duque no existía investigación abierta al 19 de junio de 2012. (Cuaderno 3, Folio 715 y 716)</p>	<p>No aparece reportado (Cuaderno 3, Folio 780)</p>	<p>En atención a su comunicación referida en el asunto, respecto de procesos de responsabilidad fiscal en contra de algunos Congresistas para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012). (...) le informamos que hecha la consulta de los números de cédula, hoy 20 de septiembre de 2013, en la base de datos del SIBOR, Sistema del Boletín de Responsables, nos arrojó que los Congresistas relacionados en su comunicación, NINGUNO APARECE REPORTADO</p>

			COMO RESPONSABLE FISCAL. (Cuaderno 3, Folio 765, 766)
<b>MARTÍN EMILIO MORALES DIZ</b>	Revisado el sistema interno de gestión, se observa que en contra de los siguientes Senadores existía preliminares abiertas a la fecha en los procesos que tramita esta Sala: 1. Única Instancia, radicado No 37565, la adelanta la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, fecha de reparto 30 de septiembre del 2011, el 15 de noviembre del 2011 se profirió auto de apertura de investigación, se encuentran las diligencias al despacho. 2. Única Instancia, radicado No 37568, Magistrado ponente doctor Julio Enrique Socha Salamanca, fecha de reparto el 29 de noviembre del 2011, en la fecha se encuentra en Secretaría en práctica de pruebas. (Cuaderno 3, Folio 715 y 716)	No aparece reportado (Cuaderno 3, Folio 780)	En atención a su comunicación referida en el asunto, respecto de procesos de responsabilidad fiscal en contra de algunos Congresistas para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012). (...) le informamos que hecha la consulta de los números de cédula, hoy 20 de septiembre de 2013, en la base de datos del SIBOR, Sistema del Boletín de Responsables, nos arrojó que los Congresistas relacionados en su comunicación, NINGUNO APARECE REPORTADO COMO RESPONSABLE FISCAL. (Cuaderno 3, Folio 765, 766)
<b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO</b>	Revisado el sistema interno de gestión, el libro índice de procesos, consultado con la Relatoría Penal y el archivo de la Corte Suprema de Justicia, se observa que en contra de los siguientes Representantes a la Cámara existía investigaciones abiertas al 19 de junio del 2012 en los procesos que tramita esta Sala: El registro	No aparece reportado (Cuaderno 3, Folio 780)	En atención a su comunicación referida en el asunto, respecto de procesos de responsabilidad fiscal en contra de algunos Congresistas para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012). (...) le informamos que hecha la consulta de los números de cédula, hoy 20 de septiembre de 2013, en

	<p>arroja que a nombre de los Representante (...) ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO (...) no existía investigación abierta al 19 de junio de 2012. (Cuaderno 3, Folio 715 y 716)</p>		<p>la base de datos del SIBOR, Sistema del Boletín de Responsables, nos arrojó que los Congresistas relacionados en su comunicación, NINGUNO APARECE REPORTADO COMO RESPONSABLE FISCAL. (Cuaderno 3, Folio 765, 766)</p>
<p><b>GERMÁN VARÓN COTRINO</b></p>	<p>Revisado el sistema interno de gestión, el libro índice de procesos, consultado con la Relatoría Penal y el archivo de la Corte Suprema de Justicia, se observa que en contra de los siguientes Representantes a la Cámara existía investigaciones abiertas al 19 de junio del 2012 en los procesos que tramita esta Sala: El registro arroja que a nombre de los Representante (...) GERMÁN VARÓN COTRINO (...) no existía investigación abierta al 19 de junio de 2012. (Cuaderno 3, Folio 715 y 716)</p>	<p>No aparece reportado (Cuaderno 3, Folio 780)</p>	<p>En atención a su comunicación referida en el asunto, respecto de procesos de responsabilidad fiscal en contra de algunos Congresistas para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012). (...) le informamos que hecha la consulta de los números de cédula, hoy 20 de septiembre de 2013, en la base de datos del SIBOR, Sistema del Boletín de Responsables, nos arrojó que los Congresistas relacionados en su comunicación, NINGUNO APARECE REPORTADO COMO RESPONSABLE FISCAL. (Cuaderno 3, Folio 765, 766)</p>
<p><b>CARLOS EDWARD OSORIO AGUILAR</b></p>	<p>Revisado el sistema interno de gestión, el libro índice de procesos, consultado con la Relatoría Penal y el archivo de la Corte Suprema de Justicia, se observa que en contra de los siguientes Representantes a la Cámara existía investigaciones abiertas al 19 de junio del 2012 en los procesos que tramita</p>	<p>No aparece reportado (Cuaderno 3, Folio 780)</p>	<p>En atención a su comunicación referida en el asunto, respecto de procesos de responsabilidad fiscal en contra de algunos Congresistas para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012). (...) le informamos que hecha la consulta de los números de cédula, hoy 20</p>

	<p>esta Sala: El registro arroja que a nombre de los Representante (...) CARLOS EDWARD OSORIO no existía investigación abierta al 19 de junio de 2012. (Cuaderno 3, Folio 715 y 716)</p>		<p>de septiembre de 2013, en la base de datos del SIBOR, Sistema del Boletín de Responsables, nos arrojó que los Congresistas relacionados en su comunicación, NINGUNO APARECE REPORTADO COMO RESPONSABLE FISCAL. (Cuaderno 3, Folio 765, 766)</p>
<p><b>GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ</b></p>	<p>Revisado el sistema interno de gestión, el libro índice de procesos, consultado con la Relatoría Penal y el archivo de la Corte Suprema de Justicia, se observa que en contra de los siguientes Representantes a la Cámara existía investigaciones abiertas al 19 de junio del 2012 en los procesos que tramita esta Sala: 1. Única instancia, radicado No 36943, Magistrado ponente doctor Luis Guillermo Salazar Otero, fecha de reparto 22 de noviembre del 2011, mediante auto de 05 de marzo del 2012, se dispuso abrir investigación preliminar, en la fecha se encuentra en Secretaría en practica de pruebas. 2. Única instancia, radicado No 36984, la adelanta la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia frente al señor Gustavo Hernán Puentes Díaz y otros parlamentarios, el 09 del 2011 se profirió apertura de investigación, en la fecha se encuentra en</p>	<p>No aparece reportado (Cuaderno 3, Folio 780)</p>	<p>En atención a su comunicación referida en el asunto, respecto de procesos de responsabilidad fiscal en contra de algunos Congresistas para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012). (...) le informamos que hecha la consulta de los números de cédula, hoy 20 de septiembre de 2013, en la base de datos del SIBOR, Sistema del Boletín de Responsables, nos arrojó que los Congresistas relacionados en su comunicación, NINGUNO APARECE REPORTADO COMO RESPONSABLE FISCAL. (Cuaderno 3, Folio 765, 766)</p>

	Secretaría en practica de pruebas. (Cuaderno 3, Folio 715 y 716)		
<b>ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA</b>	Revisado el sistema interno de gestión, el libro índice de procesos, consultado con la Relatoría Penal y el archivo de la Corte Suprema de Justicia, se observa que en contra de los siguientes Representantes a la Cámara existía investigaciones abiertas al 19 de junio del 2012 en los procesos que tramita esta Sala: El registro arroja que a nombre de los Representante ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA (...) no existía investigación abierta al 19 de junio de 2012. (Cuaderno 3, Folio 715 y 716)	No aparece reportado (Cuaderno 3, Folio 780)	En atención a su comunicación referida en el asunto, respecto de procesos de responsabilidad fiscal en contra de algunos Congresistas para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012). (...) le informamos que hecha la consulta de los números de cédula, hoy 20 de septiembre de 2013, en la base de datos del SIBOR, Sistema del Boletín de Responsables, nos arrojó que los Congresistas relacionados en su comunicación, NINGUNO APARECE REPORTADO COMO RESPONSABLE FISCAL. (Cuaderno 3, Folio 765, 766)
<b>ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO</b>	Revisado el sistema interno de gestión, el libro índice de procesos, consultado con la Relatoría Penal y el archivo de la Corte Suprema de Justicia, se observa que en contra de los siguientes Representantes a la Cámara existía investigaciones abiertas al 19 de junio del 2012 en los procesos que tramita esta Sala: El registro arroja que a nombre de los Representante (...) ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO (...) no existía investigación abierta al 19 de junio de 2012.	En respuesta a su oficio 16258 del 16 de septiembre del 2013 recibido en este despacho el 18 del mismo mes y año, al respecto me permito comunicarle que revisado el Sistema de Información Misional – SIM- de la Entidad, se encontró que para la fecha por usted indagada existían las siguientes investigaciones en contra de los Congresistas que a continuación se relacionan: Roosevelt Rodríguez Rengifo:	En atención a su comunicación referida en el asunto, respecto de procesos de responsabilidad fiscal en contra de algunos Congresistas para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012). (...) le informamos que hecha la consulta de los números de cédula, hoy 20 de septiembre de 2013, en la base de datos del SIBOR, Sistema del Boletín de Responsables, nos arrojó que los Congresistas relacionados en su comunicación, NINGUNO

	(Cuaderno 3, Folio 715 y 716)	IUS-2010-356884, en su condición de primer Vicepresidente de la Cámara de Representantes, se negó a firmar la Resolución que convocaba a quien debía ocupar la curul que dejaba el Representante a la Cámara por Bogotá, Luis Felipe Barrios, a pesar de que el Consejo de Estado en sentencia del 27 de Julio del 2010 le había declarado la pérdida de investidura, decisión que fue comunicada oportunamente. A la fecha el proceso se encuentra en apertura de investigación disciplinaria. (Cuaderno 3, Folio 780)	APARECE REPORTADO COMO RESPONSABLE FISCAL. (Cuaderno 3, Folio 765, 766)
--	-------------------------------	---	---

	<b>SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO DE ESTADO</b>	<b>SECCIÓN QUINTA DEL CONSEJO DE ESTADO</b>
	Mediante auto de 11 de septiembre de 2013 (Cuaderno 3, Folio 571), se ordenó a la Secretaria General del Consejo de Estado que en el término de tres (3) días, certifique si para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012), cursaba en la Corporación algún proceso de acción de pérdida de investidura contra alguno de los Congresistas mencionados y, en caso afirmativo, indicar la causal	Mediante auto de 11 de septiembre de 2013 (Cuaderno 3, Folio 571), se ordenó a la Secretaria de la Sección Quinta del Consejo Estado que en el término de tres (3) días, certifique si para la época en que se llevaron a cabo las sesiones y aprobación por parte de las comisiones de conciliación (junio de 2012), cursaba en la Sección algún proceso de acción de nulidad electoral contra alguno de los miembros de dicha comisión. En caso afirmativo indicar la causal de nulidad que se les imputaba y el estado del proceso para la fecha.

	que se les imputaba y el estado del proceso para esa fecha.	
<b>JESÚS IGNACIO GARCÍA VALENCIA</b>	Revisado el Software de Gestión Judicial de esta Corporación hasta el mes de junio de 2012 no se había registrado ningún proceso de pérdida de investidura contra el señor JESÚS IGNACIO GARCÍA VALENCIA. (Cuaderno 3, Folio 578)	Respecto de los Señores JESÚS IGNACIO GARCÍA VALENCIA..., ante esta Sección se presentó demanda de nulidad contra el acto de elección de los Senadores de la República para el periodo 2010-2014, siendo acumulado en el proceso número 11001-03-28-000-2010-00065-00, Actor: SIGI-FREDO LÓPEZ TOBÓN y OTROS, Consejero Ponente Doctor ALBERTO YEPES BARREIRO, en el que se dictó sentencia el 10 de mayo de 2013. Para el mes de junio de 2012, el expediente se encontraba al Despacho para fallo. (Cuaderno 3, Folio 680 a 711)
<b>CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA</b>	Revisado el Software de Gestión Judicial de esta Corporación hasta el mes de junio de 2012 no se había registrado ningún proceso de pérdida de investidura contra el señor CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA. (Cuaderno 3, Folio 578)	Respecto de los Señores ...CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA... ante esta Sección se presentó demanda de nulidad contra el acto de elección de los Senadores de la República para el periodo 2010-2014, siendo acumulado en el proceso número 11001-03-28-000-2010-00065-00, Actor: SIGIFREDO LÓPEZ TOBÓN y OTROS, Consejero Ponente Doctor ALBERTO YEPES BARREIRO, en el que se dictó sentencia el 10 de mayo de 2013. Para el mes de junio de 2012, el expediente se encontraba al Despacho para fallo. (Cuaderno 3, Folio 680 a 711)
<b>JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR</b>	Revisado el Software de Gestión Judicial de esta Corporación hasta el mes de junio de 2012 no se había registrado ningún proceso de pérdida de investidura contra el señor JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR. (Cuaderno 3, Folio 578)	Respecto de los Señores ...JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR... ante esta Sección se presentó demanda de nulidad contra el acto de elección de los Senadores de la República para el periodo 2010-2014, siendo acumulado en el proceso número 11001-03-28-000-2010-00065-00, Actor: SIGIFREDO LÓPEZ TOBÓN y OTROS, Consejero Ponente Doctor ALBERTO YEPES BARREIRO, en el que se dictó sentencia el 10 de mayo de 2013. Para el mes de junio de 2012, el expediente se encontraba al Despacho para fallo. (Cuaderno 3, Folio 680 a 711)
<b>JUAN MANUEL CORZO ROMAN</b>	Con toda atención y en cumplimiento de la providencia de fecha 11 de septiembre de 2013, proferida dentro del proceso de la	Respecto de los Señores ...JUAN MANUEL CORZO ROMÁN... ante esta Sección se presentó demanda de nulidad contra el acto de elección de los Senadores de la

	<p>referencia, me permito informarle que para junio de 2012 cursaban los siguientes procesos de pérdida de investidura contra los Congresistas mencionados en dicho auto: Expediente 11001-03-15-000-2012-00863-00</p> <p>Demandado: Juan Manuel Corzo Román, en el cual se invocó la causal contemplada en el numeral 5 del artículo 183 de la Constitución Política, a la fecha se encuentra en la Secretaría General del Consejo de Estado en etapa Probatoria. (Cuaderno 3, Folio 578)</p>	<p>República para el periodo 2010-2014, siendo acumulado en el proceso número 11001-03-28-000-2010-00065-00, Actor: SIGIFREDO LÓPEZ TOBÓN y OTROS, Consejero Ponente Doctor ALBERTO YEPES BARREIRO, en el que se dictó sentencia el 10 de mayo de 2013.</p> <p>Para el mes de junio de 2012, el expediente se encontraba al Despacho para fallo. (Cuaderno 3, Folio 680 a 711)</p>
<p><b>LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA</b></p>	<p>Revisado el Software de Gestión Judicial de esta Corporación hasta el mes de junio de 2012 no se había registrado ningún proceso de pérdida de investidura contra el señor LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA. (Cuaderno 3, Folio 578)</p>	<p>En relación con el Señor LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA, actuó como parte demandante en el expediente radicado bajo el número 11001-03-28-000-2010-00074-00, contra la elección de los Senadores de la República para el periodo 2010-2014, siendo acumulado al proceso 11001-03-28-000-2010-00065-00, Actor: Sigifredo López Tobón y Otros, referido anteriormente. (Cuaderno 3, Folio 680 a 711)</p>
<p><b>MARTÍN EMILIO MORALES DIZ</b></p>	<p>Revisado el Software de Gestión Judicial de esta Corporación hasta el mes de junio de 2012 no se había registrado ningún proceso de pérdida de investidura contra el señor MARTÍN EMILIO MORALES DÍAZ. (Cuaderno 3, Folio 578)</p>	<p>Respecto de los Señores ...MARTÍN EMILIO MORALES DIZ, ante esta Sección se presentó demanda de nulidad contra el acto de elección de los Senadores de la República para el periodo 2010-2014, siendo acumulado en el proceso número 11001-03-28-000-2010-00065-00, Actor: SIGIFREDO LÓPEZ TOBÓN y OTROS, Consejero Ponente Doctor ALBERTO YEPES BARREIRO, en el que se dictó sentencia el 10 de mayo de 2013.</p> <p>Para el mes de junio de 2012, el expediente se encontraba al Despacho para fallo. (Cuaderno 3, Folio 680 a 711)</p>
<p><b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO</b></p>	<p>Con toda atención y en cumplimiento de la providencia de fecha 11 de septiembre de 2013, proferida dentro del proceso de la referencia, me permito informarle que para junio de 2012 cursaban los siguientes procesos de pérdida de investidura contra los Congresistas mencionados en</p>	<p>En relación con el señor ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, ante esta Sección se presentó demanda nulidad contra el acto de elección de los Representantes a la Cámara por el departamento de Norte de Santander para el periodo 2010-2014, radicado bajo el número 11001-03-28-000-2010-00050-00 (acumulado), Actor: JOSÉ ANTONIO QUINTERO JAIMES y OTRO,</p>

	<p>dicho auto: Expediente 11001-03-15-000-02012-01334-00 Demandados: Alejandro Carlos Chacón Camargo (...), proceso en el que se invocó las causales contempladas en los numerales 1 y 5 del Artículo 183 de la Constitución Política, mediante auto de 16 de octubre del 2012 se rechazó la solicitud de pérdida de investidura y el expediente se archivó el 13 de noviembre de 2012. (Cuaderno 3, Folio 578)</p>	<p>dentro del cual se dictó sentencia el 29 de agosto de 2012, con Ponencia del Doctor MAURICIO TORRES CUERVO. Para el mes de junio de 2012, se encontraba al Despacho para fallo. (Cuaderno 3, Folio 680 a 711)</p>
<p><b>GERMÁN VARÓN COTRINO</b></p>	<p>Revisado el Software de Gestión Judicial de esta Corporación hasta el mes de junio de 2012 no se había registrado ningún proceso de pérdida de investidura contra el señor GERMÁN VARÓN COTRINO. (Cuaderno 3, Folio 578)</p>	<p>En relación a los señores GERMÁN VARÓN COTRINO... ante esta Sección se presentó demanda contra el acto de elección de los Representantes a la Cámara por la Circunscripción Electoral de Bogotá, radicado bajo el número 11001-03-28-000-2010-00055-00 (acumulado), Actor: LUZ MARINA GORDILLO SALINAS y OTROS, Consejero Ponente Doctor ALBERTO YEPES BARREIRO, dentro del cual se dictó sentencia el 26 de noviembre de 2012. Para el mes de junio de 2012, se encontraba al Despacho para fallo. (Cuaderno 3, Folio 680 a 711)</p>
<p><b>CARLOS EDWARD OSORIO AGUILAR</b></p>	<p>Con toda atención y en cumplimiento de la providencia de fecha 11 de septiembre de 2013, proferida dentro del proceso de la referencia, me permito informarle que para junio de 2012 cursaban los siguientes procesos de pérdida de investidura contra los Congresistas mencionados en dicho auto: Expediente 11001-03-15-000-02012-01334-00 Demandados: (...) Carlos Edward Osorio Aguilar (...), proceso en el que se invocó las causales contempladas en los numerales 1 y 5 del Artículo 183 de la Constitución Política, mediante auto de 16 de octubre del 2012 se rechazó la solicitud de pérdida de investidura y el expediente se archivó el 13 de noviembre de</p>	<p>Respecto del señor CARLOS EDWARD OSORIO AGUILAR, una vez consultado el Sistema de Gestión Justicia XXI de esta Sección, no se encontró registro alguno relacionado con la solicitud referida. (Cuaderno 3, Folio 680 a 711)</p>

	2012. (Cuaderno 3, Folio 578)	
<b>GUSTAVO HERNÁN Puentes DÍAZ</b>	Revisado el Software de Gestión Judicial de esta Corporación hasta el mes de junio de 2012 no se había registrado ningún proceso de pérdida de investidura contra el señor GUSTAVO HERNÁN Puentes DÍAZ. (Cuaderno 3, Folio 578)	Frente al señor GUSTAVO HERNÁN Puentes DÍAZ, ante esta Sección se presentó demanda de nulidad del acto de elección de los Representantes a la Cámara por el departamento de Boyacá, para el periodo 2010-2014, radicado bajo el número 11001-03-28-000-2010-00045-00 (acumulado) Actor: SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA y OTRO, Consejera Ponente (E) Doctora SUSANA BUITRAGO VALENCIA, en el que se dictó fallo el 25 de agosto de 2011. (Cuaderno 3, Folio 680 a 711)
<b>ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA</b>	Con toda atención y en cumplimiento de la providencia de fecha 11 de septiembre de 2013, proferida dentro del proceso de la referencia, me permito informarle que para junio de 2012 cursaban los siguientes procesos de pérdida de investidura contra los Congresistas mencionados en dicho auto: Expediente 11001-03-15-000-02012-01334-00 Demandados: (...) Orlando Velandía Sepúlveda, proceso en el que se invocó las causales contempladas en los numerales 1 y 5 del Artículo 183 de la Constitución Política, mediante auto de 16 de octubre del 2012 se rechazó la solicitud de pérdida de investidura y el expediente se archivó el 13 de noviembre de 2012. (Cuaderno 3, Folio 578)	En relación a los señores ...ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA, ante esta Sección se presentó demanda contra el acto de elección de los Representantes a la Cámara por la Circunscripción Electoral de Bogotá, radicado bajo el número 11001-03-28-000-2010-00055-00 (acumulado), Actor: LUZ MARINA GORDILLO SALINAS y OTROS, Consejero Ponente Doctor ALBERTO YEPES BARREIRO, dentro del cual se dictó sentencia el 26 de noviembre de 2012. Para el mes de junio de 2012, se encontraba al Despacho para fallo. (Cuaderno 3, Folio 680 a 711)
<b>ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO</b>	Revisado el Software de Gestión Judicial de esta Corporación hasta el mes de junio de 2012 no se había registrado ningún proceso de pérdida de investidura contra el señor ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO. (Cuaderno 3, Folio 578)	En cuanto al señor ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO, ante esta Sección se demandó la nulidad de la elección de los Representantes a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca, para el periodo 2010-2014, radicado bajo el número 11001-03-28-000-2010-00074-00 (acumulado), Actor: FRANCINED DE JESUS CANO RAMIREZ y OTRO, Consejera Ponente Doctora SUSANA BUITRAGO VALENCIA (E), en el que se profirió fallo el 6 de diciembre de 2012.

		Para el mes de junio de 2012, se encontraba al Despacho para fallo. (Cuaderno 3, Folio 680 a 711)
--	--	---

De otra parte, el Secretario General del Senado de la República certificó <sup>199</sup> que el Informe de Conciliación presentado el 19 de junio de 2012 por los miembros de la Comisión Accidental de Mediación, fue suscrito por los Senadores JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR, LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA, JESÚS IGNACIO GARCÍA VALENCIA, CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA Y MARTÍN EMILIO MORALES DIZ. Por sustracción, se infiere que el Senador JUAN MANUEL CORZO ROMÁN no lo suscribió.

Por su parte, el Secretario General de la Cámara de Representantes certificó <sup>200</sup> que el Informe de Conciliación presentado el 19 de junio de 2012 por los miembros de la Comisión Accidental de Mediación, fue suscrito por los Representantes a la Cámara, doctores CARLOS EDWARD OSORIO AGUILAR, ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA, ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO, GUSTAVO HERNÁN PUNTES DÍAZ y ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO. Por sustracción se infiere que el Representante GERMÁN VARÓN COTRINO no lo suscribió.

Ahora bien: el examen de la cuestión *sub-iudice* a la luz de la evidencia arrojada por las pruebas recabadas, permite concluir lo siguiente en materia: i) penal, ii) pérdida de investidura, ii) nulidad electoral y iv) disciplinaria.

i. En materia penal

La existencia de diligencias previas o preliminares a la investigación penal, o de investigación previa respecto de los Conciliadores Juan Manuel Corzo Román - quien no suscribió el Informe de Conciliación-, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos Restrepo Escobar, Martín Emilio Morales Díz y Gustavo Hernán

---

<sup>199</sup> Folio 793

<sup>200</sup> Folio 713

Puentes, no tiene el alcance suficiente para configurar el interés directo y actual que permita decretar su pérdida de investidura, de conformidad con jurisprudencia anterior de esta Sala Plena que se acoge en este fallo.

En efecto, en casos anteriores la Sala Plena, en el contexto del denominado “proceso 8.000”, con ocasión de las solicitudes de pérdida de la investidura promovidas en contra de los Senadores Armando Holguín Sarria<sup>201</sup>, Jorge Ramón Elías Nader<sup>202</sup>, José Guerra de la Espriella<sup>203</sup> y Francisco José Jattin Safar<sup>204</sup>, tuvo oportunidad de pronunciarse acerca de la ocurrencia de conflicto de interés por haber participado en la votación de un proyecto de ley contentivo de una norma de la cual derivaba una ventaja o beneficio en materia penal, concretamente, el del denominado “narcomico”, existiendo investigaciones penales o diligencias preliminares en su contra en las cuales dicho contenido normativo habría tenido una incidencia benéfica.

---

<sup>201</sup> El Consejo de Estado consideró que no existían elementos para probar que el ex senador Holguín Sarria conocía de la investigación por el delito de enriquecimiento de particulares antes de la votación del 13 de diciembre de 1995, razón por la cual no era posible que intentara beneficiarse con dicha votación al pretender convertir en delito subordinado el delito de enriquecimiento ilícito de particulares. (Sentencia de 5 de marzo de 1996, Expediente No. AC3302, Consejero Ponente Amado Gutiérrez Velásquez)

<sup>202</sup> En el caso del Senador Jorge Ramón Elías Nader la Sala desestimó que la alegada violación del régimen de conflicto de intereses hubiese tenido lugar, porque no fue probado que en el momento en que votó el artículo nuevo tuviera conocimiento de que contra él adelantaba la Corte Suprema de Justicia diligencias por el delito de enriquecimiento ilícito. (Sentencia de 13 de marzo del mismo año, Expediente No. AC3299, Consejero Ponente Mario Alario Méndez)

<sup>203</sup> El Consejo de Estado estableció que el ex senador Guerra de la Espriella era objeto de investigación por los hechos punibles de testaferrato y de enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos. En relación con el primero, concluyó que no existía posibilidad de establecer vínculo con el proceso 8.000 y que, a pesar de investigarse por el posible delito de enriquecimiento ilícito, la ausencia de calificación provisional le impedía al ex senador que de la versión libre, en la que se le indagó sobre su patrimonio, se derivara conocimiento alguno sobre los efectos del voto el 13 de diciembre de 1995. Por su parte, respecto del proceso 1070, si bien fue interrogado sobre el pago de su estadía en el Hotel Intercontinental en Cali y sus vínculos con Javier Murcillo, el hecho de que se adelantara investigación por testaferrato, le impedía al ex senador conocer la incidencia de su voto en la investigación penal. (Sentencia de 16 de abril del mismo año, Expediente No. AC3304, Consejero Ponente doctor Daniel Suárez Hernández)

<sup>204</sup> En el proceso seguido en contra de Francisco José Jattin Safar el Consejo de Estado concluyó que el ex senador sí tenía conocimiento de la existencia de una investigación de unos hechos calificados por la Fiscalía como delito de enriquecimiento ilícito de particulares y, por lo mismo, tenía interés en convertir en delito subordinado el delito de enriquecimiento ilícito de particulares. (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 14 de mayo de 1996, Actor: Emilio Sánchez Alsina, Rad: AC-3303, M.P. Dolly Pedraza de Arenas)

En dichas ocasiones la tendencia mayoritaria de la Sala Plena Contencioso Administrativa del Consejo de Estado<sup>205</sup> fue la de considerar que uno de los aspectos determinantes para la configuración de la causal en estudio era el referente al “conocimiento anticipado” que hubiera tenido el Congresista demandado acerca de la existencia de un proceso penal en su contra, la incidencia favorable en su situación penal del proyecto de norma cuestionado y su intervención en la discusión y votación del mismo en busca de ese resultado favorable.

Así, el conflicto de interés no se configuraba si el Senador desconocía al momento de votar que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia adelantaba en su contra investigación preliminar, pero sí se configuraba si éste tenía conocimiento de una investigación en su contra, en la que era evidente el delito por el cual se le estaba investigando.

En cuanto a la valoración probatoria, en ese momento el Consejo de Estado analizó en cada caso si el acusado tenía conocimiento o no de la investigación. Para ello consideró si había (i) rendido o no versión libre y (ii) si se había indicado, de alguna manera, el delito por el cual se investigaba. Si no había rendido versión, consideró que no existía conocimiento. Si había rendido versión, pero las autoridades indicaban que era por un delito distinto, tampoco podría entenderse que conocía de la investigación en la cual el contenido normativo en proyecto hubiese tenido una incidencia benéfica.

Siguiendo en el caso *sub-examine* la regla que frente a los supuestos fácticos examinados se fijó en el antecitado lineamiento jurisprudencial, se tiene que en el caso de los Congresistas demandados no obra prueba de que se les hubiera

---

<sup>205</sup> Las sentencias que decidieron los casos citados no fueron unánimes. Se aprobaron con sendos salvamentos y aclaraciones de voto.

recibido versión libre en las investigaciones penales o averiguaciones preliminares que para la fecha en que suscribieron el Informe de Conciliación, adelantaba en su contra la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia; y tampoco obra otra prueba que acredite inequívocamente que en razón a otras circunstancias o fuentes conocían de la existencia de tales investigaciones penales o averiguaciones preliminares.

Como quedó expuesto, la Corte Suprema de Justicia, mediante certificaciones obrantes a folios 715-716 y 931-932 del cuaderno de pruebas, informó acerca de las investigaciones en curso en contra de algunos de los integrantes de la comisión de conciliación, sin que de tales documentos pueda advertirse si los respectivos parlamentarios conocían o no las actuaciones que se adelantaban en su contra, pues se reitera, no consta que hubiesen rendido versión libre, por suerte que la ausencia de tal probanza, imputable al actor, impediría configurar el conflicto de intereses pues no resultaría acreditada su actualidad.

Adicionalmente, en el presente caso para la Sala resultaría contrario a derecho decretar la pérdida de investidura de los Congresistas, pues para ese momento estaba vigente el Acto Legislativo 1 de 2011, sobre el cual se profundizará más adelante, según el cual *“el régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos”*.

Sin embargo, debe aclararse, que una vez producida la declaratoria de inexecutable con efectos hacia el futuro de dicho acto legislativo, por parte de la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1056/12, resulta inevitable que, en adelante los Congresistas incurran en conflicto de intereses cuando elaboren normas que los beneficien, incluyendo, por supuesto, las reformas constitucionales.

ii. En materia de pérdida de la investidura

En cuanto a la solicitud de pérdida de la investidura, que según el Informe de la Secretaría General de esta Corporación se adelantaba en contra del Senador Juan Manuel Corzo Román, cabe tener en cuenta que esta, cuya admisión data del 20 de junio de 2012, le fue notificada el 19 de julio de 2012, esto es, con posterioridad a la presentación y aprobación del Informe de Conciliación, que por lo demás, como ya se puso de presente, dicho Senador no lo suscribió.

iii. En materia de procesos de nulidad electoral

Para la fecha en que se presentó y aprobó el Informe de Conciliación en la Sección Quinta de esta Corporación cursaban sendas acciones de nulidad electoral en contra de los Senadores Jesús Ignacio García Valencia, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos Restrepo Escobar, Juan Manuel Corzo Román, Luis Fernando Duque García y Martín Emilio Morales Diz; y en contra de los Representantes a la Cámara Alejandro Carlos Chacón Camargo, Germán Varón Cetrino, Carlos Edgard Osorio Aguilar, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Orlando Velandia Sepúlveda y Roosevelt Rodríguez Rengifo.

Sin embargo, como se analizó en precedencia, el análisis de los antecedentes legislativos permite establecer dónde se originaron las iniciativas que beneficiaban a los Congresistas quedando demostrado que la Comisión de Conciliación no fue la autora de la norma que extendía la segunda instancia a los procesos de nulidad electoral que se encontraban en curso para la época de tramitación y aprobación del proyecto de acto legislativo de reforma a la justicia.

Quedó inequívocamente demostrado que la extensión de la doble instancia a los procesos de nulidad electoral, de competencia de la Sección Quinta de la Corporación, fue aprobada en el octavo debate en la segunda vuelta en la Cámara

de Representantes y figura en el texto que se adicionó como último aparte del párrafo transitorio del artículo séptimo del proyecto que modifica el artículo 184 de la Constitución, del siguiente tenor:

*“Igual procedimiento se surtirá, en los demás procesos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa en contra de los Congresistas”.*

iv. En materia disciplinaria

Cabe predicar análogo razonamiento a la investigación disciplinaria adelantada en contra del Senador Carlos Eduardo Enríquez Maya, habida cuenta de que a la fecha de aprobación del Informe de Conciliación, esta se encontraba en apertura de investigación preliminar.

En síntesis, se concluye que por las razones que se han consignado en el concienzudo y minucioso examen que la Sala ha acometido, no se halla mérito para dar prosperidad a las pretensiones, pues se demostró que respecto de los Congresistas demandados no se tipifican los elementos configurativos de la causal de pérdida de la investidura por la ocurrencia de conflicto de interés. Así habrá de decidirse.

Además, debe precisarse que el estudio acerca del contenido del Informe de Conciliación, a fin de determinar si desborda lo aprobado en instancias anteriores, introduciendo temas nuevos que no habían sido debatidos con anterioridad, adquiere relevancia en sede de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional, al constituir vicio de trámite que conduciría a una declaración de inexecutable, mas no a la pérdida de la investidura.

La Corporación exhorta al Congreso de la República a reglamentar en forma detallada el *modus operandi* de las Comisiones de Conciliación, así como el procedimiento que han de seguir para adelantar su trabajo legislativo, el cual debe

comprender un método y un sistema seguro para el registro documental del historial de las proposiciones, de modo que se conozca inequívocamente cuál fue su origen, su procedimiento de discusión y de aprobación. De igual modo, deberá hacer obligatoria la publicación previa de sus Informes, de modo que las Plenarias conozcan con suficiente antelación a los debates y votaciones los Informes Definitivos de los textos conciliados que se someten a consideración. Ello, por cuanto la Sala advierte que en el presente caso el historial de las proposiciones está pobre e informalmente documentado, al punto que es casi imposible rastrear fidedignamente y de manera secuencial cómo y por quién se originaron, ni cómo se adoptaron, ni cómo se aprobó el texto definitivo, ni si el que figura en el Informe como texto definitivo en verdad lo fue.

#### **7.1.5. El Acto Legislativo 1 de 2011**

Según quedó expuesto en el acápite 2.2.<sup>206</sup> en que se consignó un minucioso recuento de la jurisprudencia tanto de la Sala Plena Contencioso Administrativa de esta Corporación como la Corte Constitucional que ha examinado la temática atinente al conflicto de interés, en tratándose de la intervención de los Congresistas en la tramitación y aprobación de reformas constitucionales, ambas Corporaciones fueron coincidentes en que, por regla general, cuando lo debatido o tramitado por el Congresista fuese un proyecto de Acto Legislativo, no cabía estructurar la configuración del conflicto de intereses, en tanto dichas reformas se encaminan a modificar la Constitución Política que por esencia es de carácter general, impersonal y abstracta, por lo cual comprenden a todo el conglomerado social política y jurídicamente constituido, de donde el interés que cabría predicar resulta siendo general y común a todos los miembros de la corporación legislativa.

Ese criterio jurisprudencial además consideró que esa tesis propendía por posibilitarle al Congreso de la República el ejercicio de sus funciones

---

<sup>206</sup> Ver supra páginas 155 a 162.

constitucionales, comoquiera que podría resultar afectado el quórum constitucional requerido para acometer reformas constitucionales, vía acto legislativo, al no existir la posibilidad de que éste fuese reemplazado por un Congreso *ad hoc*.

Así, pues, no puede perderse de vista que la tesis acerca de la improcedencia de la configuración del conflicto de intereses respecto de los Congresistas, en tratándose de su intervención en el trámite y aprobación de actos legislativos, reformas constitucionales, elevada a rango constitucional en el Acto Legislativo 01 de 2011, se nutrió y fundamentó en los antecedentes jurisprudenciales tanto de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo como de la Corte Constitucional, si bien se advierte que este criterio jurisprudencial se había establecido como una regla general, que, por ende, admitía excepciones. Cosa distinta es que el Constituyente derivado la erigiera en una regla sin excepciones, lo que a la postre condujo a que la Corte Constitucional declarara su inexecutablez en la sentencia C-1056 de 2012.

En este caso particular, debe resaltarse la existencia del Acto Legislativo No. 1 de 2011, vigente para la época en que se tramitó la conciliación del proyecto de reforma constitucional a la justicia.

En efecto, para la época en que se tramitó y aprobó la denominada Reforma a la Justicia, regía el Acto Legislativo No. 01 de 2011, que en lo concerniente al conflicto de interés, en tratándose de un acto reformativo de la Constitución Política disponía:

*“ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2011  
(mayo 31)*

*Por el cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia*

*Artículo 1o. Adiciónase el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política, con el siguiente inciso que será el primero:*

*La causal 1°. En lo referido al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos.”*

El Acto Legislativo 1 de 2011 tuvo su origen en el proyecto de Acto Legislativo 090 de 2010/Cámara, que fue presentado a consideración de esa corporación legislativa el 6 de septiembre de ese año por el Representante Heriberto Sanabria Astudillo, así como por otros varios Congresistas miembros de una y otra cámara.

Originalmente, la propuesta era modificar el texto del numeral 1° del artículo 183 superior (y no su párrafo), de tal modo que ese numeral 1°, que establece la primera causal de pérdida de investidura tuviera el siguiente texto: *“1. Por violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen del conflicto de intereses, con excepción de lo relacionado con su participación en debates y votaciones de actos legislativos”*, en el que el texto subrayado es el que se proponía adicionar, mientras que el que lo antecede era el texto original de esta misma norma.

En la exposición de motivos que acompañó a este proyecto, sus autores justificaron la necesidad y conveniencia del cambio normativo propuesto a partir de estas consideraciones: i) que la configuración (original) de esta norma constitucional *“no permite desarrollar a plenitud el ejercicio congresional (...) pues el temor ronda a los Senadores y Representantes cuando votan una iniciativa de Acto Legislativo prevenidos de no caer en esa disposición creada para sanear las costumbres políticas de la época...”*; ii) la escasa probabilidad de que se presenten verdaderos conflictos de interés en cabeza de los Congresistas durante el trámite y votación de reformas constitucionales, debido a que *“...las disposiciones de rango constitucional se limitan a declarar valores, principios y derechos y establecer regulaciones fundamentales sobre la organización y funcionamiento del Estado”*, postura que se sustentó con citas parciales de la

sentencia C-1040 de 2005 de la Corte Constitucional<sup>207</sup>; iii) la distinta naturaleza e implicación de la figura de los conflictos de interés, dependiendo de si se refieren a la actividad judicial o a la legislativa, pues en razón a la naturaleza política de esta última, esa institución resultaría inaplicable a los actos que la conforman; iv) el hecho de que, pese a estas circunstancias, la Constitución dejaba abierta la posibilidad de que los Congresistas fueran acusados de conflicto de intereses por la participación que hubieran tenido en la aprobación de reformas constitucionales, lo que afectaba indebidamente la autonomía con la que debían cumplir tan importante misión.

Esta iniciativa hizo rápido tránsito por las corporaciones legislativas, siendo aprobada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 29 de septiembre de 2010 y en la plenaria de la misma corporación el 12 de octubre siguiente.

Al pasar al Senado de la República, se le asignó a este proyecto el número 17 de 2010 Senado, siendo también aprobado, en la Comisión Primera el día 24 de noviembre de 2010 y en la correspondiente plenaria el día 2 de diciembre de ese mismo año<sup>208</sup>. En este caso las ponencias, si bien incorporan un análisis ligeramente más extenso, siguen también la misma línea de los documentos previos<sup>209</sup>.

A lo largo de esta etapa del trámite el texto de la norma propuesta sufrió algunas modificaciones puramente gramaticales, aunque no en su contenido y efecto práctico. Al terminar la primera vuelta del trámite de este acto legislativo, la norma aprobada era (como ocurrió finalmente) de adición al párrafo del artículo 183

---

<sup>207</sup> Ms. Ps. Cepeda Espinosa, Escobar Gil, Monroy Cabra, Sierra Porto, Tafur Galvis y Vargas Hernández, por la cual se decidieron varias demandas de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 2 de 2004, que hizo posible la reelección inmediata del Presidente de la República.

<sup>208</sup> Actas 29 y 29 respectivamente. Ver, en su orden, las Gacetas 36 y 74 de 2011.

<sup>209</sup> Ver las respectivas ponencias en las Gacetas 883 y 1000 de 2010.

superior, bajo el siguiente texto: *“La causal 1 en lo referido al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el proceso legislativo constituyente”*<sup>210</sup>.

En esta fase se escucharon dos voces disidentes, de Senadores que manifestaron preocupaciones de diverso grado frente a esa propuesta, al resaltar la posibilidad de que en la práctica, al menos en algunos casos, se presenten los conflictos de interés que esta norma descarta de manera absoluta, posibilidad que, sin embargo, fue reiteradamente negada por otros de los presentes, al estimarla como de remota ocurrencia. Finalmente, en la Comisión Primera el proyecto fue aprobado por 17 votos a favor y 1 en contra, mientras que en la plenaria del Senado se registró una mayoría de 47 votos a favor y 5 en contra.

Al iniciarse el trámite de la segunda vuelta, el proyecto fue nuevamente aprobado en la Comisión 1ª de la Cámara y en la plenaria de esa corporación durante las sesiones de los días 22 de marzo y 5 de abril de 2011, sin que se registraran votos en contra<sup>211</sup>.

Así mismo, una vez más el texto sufre mínimas reformas, manteniéndose la idea de modificar el párrafo del artículo 183 superior y no su numeral 1º. En este caso la hipótesis frente a la cual no aplicarían los conflictos de interés se definió como *“la discusión y aprobación de Actos Legislativos”*.

---

<sup>210</sup> Gaceta 1025 de diciembre 3 de 2010.

<sup>211</sup> Ver Gacetas 261 y 371 de 2011 respectivamente. En la Comisión 1ª de la Cámara el proyecto fue aprobado por 24 votos a favor y ninguno en contra, pese a lo cual puede apreciarse la presencia y abstención de otros 10 representantes. En la plenaria se registró un total de 105 votos a favor y ninguno en contra.

Finalmente, este proyecto surtió sus dos últimos debates ante la Comisión 1ª y la plenaria del Senado los días 27 de abril y 11 de mayo de 2011, en su orden<sup>212</sup>. En esta etapa las ponencias<sup>213</sup> recogieron los mismos argumentos de las anteriores, además de lo cual insistieron en la necesidad de precisar la improcedencia de los conflictos de interés dentro del trámite de las reformas constitucionales, para así evitar la desgastante tramitación de esos conflictos, usualmente con resultado negativo.

Tras ser aprobado, el Acto Legislativo 01 de 2011, fue publicado en el Diario Oficial No 48.086 de 31 de mayo de 2011. Dicho acto rige a partir de la fecha de su promulgación.

#### **7.1.6. La Sentencia C-1056/12, mediante la cual se declaró inexecutable el Acto Legislativo 1 de 2011**

La Corte Constitucional mediante sentencia C-1056/12 (diciembre 6) (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) declaró inexecutable el Acto Legislativo 1 de 2011 *“por implicar una sustitución de la Constitución Política, al afectar, entre otros elementos esenciales, la vigencia del principio democrático, la prevalencia del interés general y la ineficacia de la sanción de pérdida de investidura.”*

En dicho pronunciamiento, la Corte Constitucional consignó entre otras, las consideraciones siguientes:

*“... La Corte encuentra necesario dilucidar, primero, si los referidos conflictos de interés cuya consideración excluye esta nueva norma constitucional pueden presentarse o no en la realidad y qué tan factible resultaría su ocurrencia, pues de ello depende de manera determinante que esa exclusión resulte contraria al texto constitucional, como se ha sostenido en este proceso, o por el contrario, que sea plenamente legítima, como lo entendió el*

---

<sup>212</sup> Ver Gacetas 328 y 466 de 2011 respectivamente. En la Comisión 1ª del Senado el proyecto fue aprobado por 11 votos a favor y 0 en contra, mientras que en la plenaria consta apenas que fue aprobado por unanimidad, sin que se hubiera realizado votación pública y nominal.

<sup>213</sup> Ver Gacetas 202 y 243 de 2011.

*Congreso de la República durante el trámite de estudio y aprobación de la iniciativa que vino a convertirse en el acto legislativo acusado.*

*Para esto se debe comenzar por precisar qué se entiende por conflicto de interés, para lo cual resulta necesario remitirse a las decisiones del Consejo de Estado, que en cuanto tribunal encargado de decretar la pérdida de investidura que se derivaría de la infracción a ese régimen, en desarrollo del artículo 183 superior, es el principal intérprete autorizado de esos conceptos.*

*De los pronunciamientos ampliamente reiterados del máximo juez de lo contencioso administrativo puede recordarse de manera general que ocurriría un conflicto de interés cuando se presenta “una concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla”<sup>214</sup>.*

...

*De otra parte, en lo que atañe, por ejemplo, a los aspectos o actuaciones del congresista respecto de los cuales podría predicarse la existencia de conflicto de interés, ha dicho también el máximo tribunal contencioso administrativo que “...la situación de conflicto de interés que puede presentarse en un asunto o materia de conocimiento de los Congresistas, no se circunscribe únicamente a los relacionados con su labor legislativa, pues como antes lo ha precisado la Sala Plena, los miembros del Congreso tienen otras funciones de naturaleza administrativa, electoral, judicial, de control político y fiscal, atribuidas por la Constitución y la ley.”<sup>215</sup>.*

*A partir de los anteriores conceptos puede ahora determinarse si desde el punto de vista conceptual, cabe la posibilidad de predicar la existencia de conflictos de interés cuando los Congresistas participan del trámite y aprobación de los actos legislativos, o lo que es lo mismo, reformas constitucionales. Esta corporación ciertamente efectuó algunas consideraciones sobre ese particular en la ya citada sentencia C-1040 de 2005, antecedente que el Congreso de la República tuvo como principal sustento constitucional de la propuesta, finalmente elevada a norma superior, de excluir la posibilidad de reconocer la presencia de conflictos de interés en el trámite de reformas constitucionales.*

*A este respecto, es claro que en esa ocasión la Corte Constitucional, invocando su propia jurisprudencia, así como la del Consejo de Estado, sostuvo que por regla general “...no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso.”*

---

<sup>214</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, abril 28 de 2004. Radicación No. 1572.

<sup>215</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

*Para trazar esta regla general, la Corte tuvo en cuenta el carácter usualmente genérico de las normas constitucionales, las que normalmente contienen la enunciación de principios, valores, derechos y deberes, así como las principales reglas de organización del Estado, respecto de las cuales resultaría difícil, si no imposible, afirmar la existencia de algún efecto directo y específico sobre personas determinadas. Como es evidente, esa circunstancia incide directamente sobre varios de los elementos identificados por el Consejo de Estado como necesarios para que pueda predicarse conflicto de interés, entre ellos la existencia cierta y demostrable respecto de que de la aprobación de una norma específica se derivarán beneficios morales o económicos para el congresista, sus familiares o sus socios, el carácter particular del beneficio que se persiga o obtenga con la aprobación de esa norma, o la intención expresa de obtener ese beneficio o de prodigar una ventaja de este mismo tipo a otras personas con las cuales tenga relación cercana, tales como familiares o socios<sup>216</sup>.*

*Sin embargo, tal como puede comprobarse con la lectura de la citada sentencia C-1040 de 2005, la Corte en ningún momento excluyó de manera absoluta la posibilidad de predicar la existencia de conflicto de interés en el trámite de las reformas constitucionales. Ello resulta cuando menos de la ya citada precisión de tratarse de una regla general (la improcedencia de los conflictos de interés dentro del trámite de las reformas constitucionales), así como de la posibilidad, reconocida inmediatamente a continuación, según la cual, no obstante lo dicho, esas figuras sí serían procedentes en casos excepcionales.*

*Ahora bien, más allá del contenido específico de ese pronunciamiento anterior, **es evidente que desde el punto de vista conceptual no podría excluirse de manera general y absoluta la posibilidad de que ocurran conflictos de interés en estos casos, como parecería desprenderse del contenido del acto legislativo que en este caso ha sido demandado.** Ello por cuanto, si bien es cierto lo dicho en relación con el contenido típico de las normas constitucionales, y su carácter predominantemente genérico, no puede perderse de vista, más aún dentro del proceso de constitucionalización del derecho vigente en Colombia desde el advenimiento de la carta de 1991, que en realidad cualquier tipo de regla o contenido jurídico, incluyendo aquellos que tengan un carácter marcadamente individual y particular, podría ser elevado al nivel de precepto constitucional, siempre que existan las mayorías y la decisión política necesaria para ello, generándose así la posibilidad de plantear un conflicto de ese tipo<sup>217</sup>.*

---

<sup>216</sup> Ver los pronunciamientos citados en la nota 67 anterior.

<sup>217</sup> Dijo al efecto, que “dentro del articulado original de la Constitución de 1991, pueden encontrarse varios ejemplos concretos de esta situación, siendo quizás el más claro de ellos el párrafo del artículo 77 (recientemente derogado por el Acto Legislativo 2 de 2011) que protegía la estabilidad y los derechos de los trabajadores de Inravisión. En menor medida podrían también mencionarse el artículo 35 (luego modificado por el Acto Legislativo 1 de 1997) que de manera absoluta prohibía la extradición de colombianos por nacimiento y los artículos 130 y 370 que se refieren en forma

*Además de esa posibilidad, puede ocurrir también que se establezcan o reformen disposiciones superiores que aunque en principio tengan carácter general, en virtud de situaciones particulares de personas específicas, produzcan efectos directos con las características definidas por el Consejo de Estado en cabeza de tales personas<sup>218</sup>.*

Como ejemplo de esta situación, en la Nota de pie de página 147 mencionó:

*“Es el caso de varias de las disposiciones contenidas en el fallido proyecto de acto legislativo conocido como Reforma a la Justicia, aprobado por el Congreso de la República en junio de 2012, en el que, entre otras, se aprobaban normas que hubieran afectado las competencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado en relación con los Congresistas (procesos penales y procesos de pérdida de investidura respectivamente), en cuya discusión y aprobación participaban miembros del Congreso contra quienes se adelantaban en ese momento procesos de ese tipo.” (Énfasis fuera de texto)*

#### **7.1.6.1. Los efectos hacia el futuro de la declaratoria de inexecutable del Acto Legislativo 01 de 2011, dispuesta por la Corte Constitucional en la sentencia C-1056/12.**

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, las sentencias de la Corte Constitucional sobre actos sujetos a su control tienen efectos hacia el futuro a menos que dicha Corporación resuelva lo contrario.

Sobre el particular, como se ha explicado en otras oportunidades, *“el juez constitucional cuenta con varias alternativas al momento de adoptar una determinación, ya que su deber es pronunciarse de la forma que mejor permita asegurar la integridad del texto constitucional, para lo cual puede modular los efectos de sus sentencias ya sea desde el punto de vista del contenido de la decisión, ya sea desde el punto de vista de sus efectos temporales”.*

---

particular a la Comisión Nacional del Servicio Civil y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, respectivamente.”

Ahora bien, además de la misión encomendada por el artículo 241 Superior, el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia señala que las sentencias que profiera la Corte sobre los actos sujetos a su control *“tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”*. Conforme a la disposición citada, declarada exequible mediante sentencia C-037/96, si bien es cierto que por regla general las decisiones de esta Corte tienen efectos hacia el futuro, también lo es que esos efectos pueden ser definidos en otro sentido por la propia Corporación.

Ahora bien: admitiendo la posibilidad de que la Corte Constitucional decida darle a una de sus sentencias un efecto diferente, bien sea retroactivo o ultra-activo, según las pautas que en cada caso se establezcan, se advierte que en el caso en comento dicha Corporación no hizo uso de dicha facultad, pues ni en la parte motiva ni en la resolutive existe ninguna referencia a este respecto. El silencio de esta providencia respecto a este tema es claramente elocuente, en vista de la existencia de la facultad a que se ha hecho referencia y del hecho de que esa Corporación la ha ejercido en un buen número de oportunidades<sup>219</sup>.

Por tanto, a la luz de lo preceptuado en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, debe concluirse que la decisión de inexecutable adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia C-1056/12 respecto del Acto Legislativo 01 de 2011 sólo produjo efectos hacia el futuro, a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia, por lo que el efecto de inexecutable no podía cobijar conductas anteriores a la sentencia de la Corte Constitucional.

---

219 Entre ellas en todos los casos citados, en varias de las intervenciones ciudadanas reseñadas, como antecedente que justificaría reconocer en estos casos y por vía de tutela, efecto retroactivo a lo decidido mediante sentencia C-336 de 2008, esto es, los casos resueltos mediante las sentencias C-309 de 1996, C-482 de 1998, C-464 y C-1126 de 2004.

De otra parte, resulta pertinente tener en cuenta que la vigencia de este Acto Legislativo fue expresamente reconocida por la Sala Plena Contencioso Administrativa de esta Corporación, en sentencia de 24 de abril de 2012 (C.P. Gerardo Arenas Monsalve)<sup>220</sup>, al decidir la solicitud de pérdida de la investidura que por idéntica causal se pedía respecto del Congresista Armando Benedetti Villaneda. Se sostuvo:

*“Para la Sala, como bien lo consideró el señor Procurador Delegado ante el Consejo de Estado, en su intervención y en el escrito de alegaciones (fls. 568-616) el Acto Legislativo 01 de 2011, resulta aplicable en el presente caso, en cuanto se trata de una disposición favorable dentro de un juicio de carácter sancionatorio como lo es el de pérdida de investidura.*

*Lo anterior en cuanto la acción de pérdida de investidura, es una acción de tipo punitivo, especial, que tiene por objeto favorecer la legitimidad del Congreso de la República mediante la imposición de la más grave sanción a los Congresistas (y otros servidores de elección popular), cuando se acredita plenamente y con el lleno de garantías procesales que han incurrido en las conductas tipificadas previamente en Constitución y en la ley.*

*Como se trata entonces de una acción pública que comporta el ejercicio del ius puniendi del Estado, está sujeta a los principios generales que gobiernan el derecho sancionador, tales como la presunción de inocencia, el principio de legalidad, y el principio de favorabilidad en materia sancionatoria.”*

## **7.2. El tráfico de influencias debidamente comprobado**

Se afirma en la demanda que los Senadores y Representantes demandados también incurrieron en la causal de pérdida de investidura de tráfico de influencias, prevista en el numeral 5 del artículo 183 de la Constitución Política, por haber ejercido una presión indebida para que a última hora fuera cambiado el texto definitivo del proyecto de Acto Legislativo No. 07/11, conocido como reforma a la justicia.

---

<sup>220</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00084-00(PI). Actor: PABLO BUSTOS SANCHEZ. Demandado: ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

A juicio de la Sala, en aras de asegurar el debido proceso y el derecho de defensa de los Congresistas demandados, se impone negar toda eficacia probatoria a las apreciaciones subjetivas que el demandante consigna en sus declaraciones, que no pasan de ser simples conjeturas, pues inclusive se formulan a partir de generalizaciones y no de hechos individualizados respecto de cada Congresista demandado, cuyos supuestos fácticos tampoco se especificaron, pues nada se dijo acerca de las condiciones de tiempo, modo y lugar en que habrían ocurrido, amén de que los testimonios recabados no los demostraron.

Súmase a lo expuesto que como el actor pretende demostrar la configuración del tráfico de influencias con los reportajes periodísticos publicados en la Revista Semana de 22 de junio del 2012, titulado "*La confesión de Simón Gaviria*" y en el diario El Espectador de 21 de junio del mismo año, titulado "*Acuerdos a puerta cerrada. Los doce Congresistas que conciliaron la reforma.*"<sup>221</sup>, resulta imprescindible precisar cuál es el valor probatorio que la jurisprudencia de la Corporación atribuye a una publicación de prensa para, de ese modo, establecer si, este medio es o no apto, para probar la configuración de la causal de pérdida de investidura alegada.

En este sentido, resulta pertinente traer a colación la sentencia de 29 de mayo de 2012<sup>222</sup>, (C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia) en que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo consignó un concienzudo análisis acerca de este tópico, que resulta en todo aplicable al caso presente. Se extraen de dicho pronunciamiento las consideraciones siguientes:

---

<sup>221</sup> Folios 59-61, Cuaderno 1

<sup>222</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2011-01378-00(PI). Actor: JAIRO ADBEEL OVALLE LONDOÑO. Demandado: BERNARDO MIGUEL ELIAS VIDAL Y MUSA BESAILE FAYAD. En dicho fallo la Corporación desestimó la solicitud de pérdida de la investidura de los Congresistas Bernardo Miguel Elías Vidal y Musa Besaile Fayad por tráfico de influencias, que el Actor derivaba del artículo periodístico <sup>222</sup> que publicó el diario El Espectador los días 17 y 18 de septiembre de 2011, primero en su página web y luego en la edición impresa.

*“Conforme el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil y a lo que ha sostenido la doctrina procesal, la publicación periodística que realice cualquiera de los medios de comunicación puede ser considerada prueba documental<sup>223</sup>. Sin embargo, en principio solo representa valor secundario de acreditación del hecho en tanto por sí sola, únicamente demuestra el registro mediático de los hechos. Carece de la entidad suficiente para probar en sí misma la existencia y veracidad de la situación que narra y/o describe. Su eficacia como plena prueba depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente. Por tanto, individual e independientemente considerada no puede constituir el único sustento de la decisión del juez.<sup>224</sup>*

*En la jurisprudencia de esta Corporación existen precedentes que concuerdan con esta posición. Se ha estimado que las publicaciones periodísticas “...son indicadores sólo de la percepción del hecho por parte de la persona que escribió la noticia”, y que si bien “...son susceptibles de ser apreciadas como medio probatorio, en cuanto a la existencia de la noticia y de su inserción en medio representativo (periódico, televisión, Internet, etc.) no dan fe de la veracidad y certidumbre de la información que contienen”<sup>225</sup>.*

*Lo anterior equivale a que cualquier género periodístico que relate un hecho (reportajes, noticias, crónicas, etc.), en el campo probatorio puede servir solo como indicador para el juez, quien a partir de ello, en concurrencia con otras pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, podría llegar a constatar la certeza de los hechos.*

*Consecuentemente, a las noticias o informaciones que obtengan los medios de comunicación y que publiquen como reportaje de una declaración, no pueden considerarse por sí solas con el carácter de testimonio sobre la materia que es motivo del respectivo proceso.*

*En relación con este último punto el Consejo de Estado ha indicado que “...las informaciones publicadas en diarios no pueden considerarse dentro de*

---

<sup>223</sup> Esta Corporación ha reiterado que los artículos publicados en la prensa escrita pueden apreciarse por el juez como prueba documental solo para tener“(...) certeza sobre la existencia de la información, pero no de la veracidad de su contenido”. Sobre el mérito probatorio de las publicaciones de prensa como prueba en los procesos se encuentran también las siguientes providencias: sentencia de 27 de junio de 1996, rad. 9255, C. P. Carlos A. Orjuela G.; sentencia de 15 de junio de 2000, exp. 13.338, C. P. Ricardo Hoyos Duque; sentencia de 10 de noviembre de 2000, rad. 18298, Actor: Renata María Guadalupe Lozano, C. P. Ricardo Hoyos Duque, y sentencia del 16 de enero de 2001, aad. ACU-1753, C. P. Reinaldo Chavarro; sentencia de 25 de enero de 2001, rad. 3122, C. P. Alberto Arango Mantilla; sentencia de 6 de junio de 2002, rad. 739-01, C. P. Alberto Arango Mantilla.

<sup>224</sup> En sentencias de 15 de junio de 2000 y de 25 de enero de 2001, al igual que en auto de noviembre diez de 2000, según radicaciones 13338, 11413 y 8298, respectivamente, el Consejo de Estado, Sección Tercera, expuso una tesis según la cual una versión periodística aportada al proceso sólo prueba que la noticia apareció publicada en el respectivo medio de comunicación.

<sup>225</sup> Sentencia de 6 de junio de 2007, expediente AP-00029, M. P. María Elena Giraldo Gómez. Sección Tercera.

*un proceso como prueba testimonial porque carecen de los requisitos esenciales que identifican este medio de prueba, en particular porque no son suministradas ante un funcionario judicial, no son rendidos bajo la solemnidad del juramento, ni el comunicador da cuenta de la razón de la ciencia de su dicho...” por cuanto es sabido que el periodista “...tiene el derecho de reservarse sus fuentes.”<sup>226</sup>*

*En este sentido, ha sostenido que las declaraciones que terceros hacen a los medios de comunicación “...tan sólo constituyen evidencia de la existencia de la información (...) por lo que no ostentan valor probatorio eficaz merced a que se limitan a dar cuenta de la existencia de la afirmación del tercero, pero las afirmaciones allí expresadas deben ser ratificadas ante el juez, con el cumplimiento de los demás requisitos para que puedan ser apreciadas como prueba testimonial...”<sup>227</sup>.*

*Lo anterior, debido a que en sí mismas las publicaciones periodísticas representan “...la versión de quien escribe, que a su vez la recibió de otro desconocido para el proceso”, condición que no permite otorgarles valor de plena prueba debido a que “...son precisamente meras opiniones...”<sup>228</sup>.”*

A partir de lo obrante en el proceso, y de la síntesis jurisprudencial efectuada sobre el mérito probatorio de las publicaciones periodísticas, la Sala concluye que el cargo de tráfico de influencias que en el presente caso pretende demostrarse con artículos periodísticos, no se encuentra demostrado, pues se reitera que estos carecen de la suficiencia probatoria requerida para demostrar plenamente la imputación atribuida a los demandados y, por tanto, no permiten alcanzar la convicción necesaria para tener por configurada la conducta prohibida que se les reprocha.

A las voces del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, plenamente aplicable a este proceso de naturaleza sancionatoria, la carga de la prueba sobre la estructuración de la causal que se les atribuye a los demandados: tráfico de

---

<sup>226</sup> Sentencia de 15 de junio de 2000, expediente 13338, M. P. Ricardo Hoyos Duque. Sección Tercera.

<sup>227</sup> Sentencia de 2 de marzo de 2006, expediente 16587, M. P. Ruth Stella Correa Palacio. Sección Tercera.

<sup>228</sup> Sentencia de 15 de junio de 2000, expediente 13338, M. P. Ricardo Hoyos Duque. Sección Tercera.

influencias debidamente comprobado, recae en el demandante que es quien la alega.

Fuerza es, entonces, concluir que del conjunto del acervo probatorio analizado en forma integral no puede deducirse el tráfico de influencias que, en los términos del numeral 5º del artículo 179 de la Constitución Política, debe encontrarse **“debidamente comprobado”**.

Desde otro punto de vista, la Sala advierte que la causal de tráfico de influencias tampoco se configura pues esta presupone un sujeto pasivo cualificado, que siempre será un servidor público, ante el cual, el Congresista anteponga su condición para que realice un proceder que no desplegaría de no ser por la condición y el influjo que frente a él ejerce quien lo solicita.

En este sentido la Sala observa que las acusaciones del ciudadano demandante no pasan de ser afirmaciones subjetivas sobre la configuración del tráfico de influencias, pues adolecen de serias deficiencias argumentativas, al formularse de manera genérica e indeterminada.

En efecto, la Sala constata que las acusaciones propuestas carecen de las exigencias mínimas de *especificidad*, *suficiencia* y *determinación* que su formulación requiere para que los supuestos fácticos de la conducta presuntamente constitutiva de falta, sean verificables y comprobables. Según lo evidencia la síntesis de la demanda y la intervención del ciudadano demandante en la audiencia pública, sus acusaciones en torno a la presunta configuración del tráfico de influencias son genéricas, globales e indeterminadas, lo que impide determinarlas puesto que sus supuestos fácticos no han sido individualizados ni demostrados en conformidad con el orden jurídico.

En efecto, no se determina el sujeto pasivo ante quien se ejerció la influencia, ni las dadas que se permitieron, ni sobre quien se ejercía la “*presión indebida*”. A efectos, resulta pertinente traer a colación la ya citada sentencia de 23 de marzo de 2010 (C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) en que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a este respecto, precisó:

*“Por tratarse, como ya se dijo, de una acción pública de tipo punitivo, la acción de pérdida de investidura está sujeta a los principios generales que gobiernan el derecho sancionador tales como la presunción de inocencia y el principio de legalidad de la causal por la cual se impondría la sanción. Sanción que debe imponerse según los postulados del Estado Social de Derecho y conforme con las reglas del debido proceso. En ese orden, **les corresponde tanto al demandante como al Estado acreditar debidamente la existencia de la causal en la que habría incurrido el congresista y la conducta constitutiva de la falta**, todo eso dentro de las garantías procesales, se repite, reconocidas por la Constitución y los tratados internacionales en favor de los sujetos sometidos a un juicio a cargo del Estado.”*

Ciertamente, dada la particular naturaleza de este proceso sancionatorio, y las graves consecuencias de la sanción que implica la aceptación de la solicitud de pérdida de investidura, debe observarse indefectiblemente el principio clásico de la legalidad de los delitos y de las penas, expresado en el brocardo latino "*nullum crimen, nulla pena, sine lege*".

En el Estado de Derecho no es dable tipificar una conducta a voluntad del denunciante o del fallador, para hacerla acreedora a una sanción. Nadie, sin excepción, hállese en la situación que se hallare, puede ser motivo de sanción o pena, por conductas no tipificadas en ley preexistente, o cuyos supuestos fácticos no han sido plenamente demostrados.

Se reitera que tanto en el campo disciplinario como en el penal opera en toda su extensión el principio de la legalidad punitiva preexistente, pilar del Estado de Derecho.

En conclusión: respecto de los Congresistas demandados no se configuran las causales de pérdida de la investidura invocadas, por lo que se impone desestimar las pretensiones de la demanda.

No obstante, nada impide a la Procuraduría General de la Nación adelantar las investigaciones disciplinarias que considere pertinentes frente a las actuaciones de los Congresistas en el trámite de este acto legislativo.

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

### **FALLA**

**DENIÉGANSE** las solicitudes de pérdidas de investidura.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Presidenta

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**Vicepresidenta**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**  
Aclara Voto

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Aclara y Salva Parcialmente el Voto

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
Aclara Voto

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Salva Voto

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**  
Aclara Voto

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**  
Salva Voto

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**  
Aclara Voto

**CARMEN TERESA ORTÍZ DE RODRÍGUEZ**  
Salva Voto

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Aclara Voto

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

**DANILO ALFONSO ROJAS BETANCOURTH**  
Ausente

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**  
Aclara Voto

**OLGA VALLE DE DE LA HOZ**  
Aclara Voto

**GUILLERMO VARGAS AYALA**  
Aclara Voto

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**  
Aclara Voto

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**  
Aclara Voto

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Salva Parcialmente el Voto

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**  
Ausente