



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA n°. 26**

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá, D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicado número: 11001-03-15-000-2020-04535-00**

**Solicitante: PEDRO ALEXANDER RODRÍGUEZ MATALLANA**

**Congresista: ARMANDO BENEDETTI Y ROY BARRERAS**

**Asunto: PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA**

ARTÍCULOS DE PRENSA-Valor probatorio. DOCUMENTO EN MENSAJE DE DATOS-Se presume auténtico. MENSAJE DE DATOS-Valor probatorio. PÉRDIDA DE INVESTIDURA-Violación al régimen de conflicto de intereses. CONFLICTO DE INTERESES DE CONGRESISTAS-Definición legal y alcance jurisprudencial antes de la Ley 2003 de 2019. CONFLICTO DE INTERESES DE CONGRESISTA-Se origina si el congresista obtiene un beneficio particular, de carácter económico o moral. BENEFICIO PARTICULAR, ACTUAL Y CONCRETO- Requisitos para la configuración de un conflicto de intereses de congresistas según la Ley 2003 de 2019. CONFLICTO DE INTERESES DE CONGRESISTAS- Regulación de su declaración en la Ley 2003 de 2019. CONFLICTO DE INTERESES DE CONGRESISTA-Situaciones que no configuran conflicto según la Ley Orgánica del Congreso. LIBRO DE DECLARACIÓN DE INTERESES PRIVADOS DE LOS CONGRESISTAS- Información y manera cómo debe relacionarse para situaciones que puedan generar conflictos de interés, según la Ley 2003 de 2019. CONFLICTO DE INTERESES DE CONGRESISTA-Deber de registrar la información relevante que puede generar conflicto. CONFLICTO DE INTERESES DE CONGRESISTA-Manifestación y efectos del impedimento. CONFLICTO DE INTERESES DE CONGRESISTA-Efectos de la recusación. VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES DE CONGRESISTA-Presupuestos de configuración de la causal de desinvestidura. BANCADAS EN EL CONGRESO-Mecanismo de fortalecimiento del sistema democrático y de racionalización en el funcionamiento de la corporación. DOBLE MILITANCIA-Su prohibición disciplina a los miembros de partido político. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y PÉRDIDA DE INVESTIDURA- El juez como guardián del orden jurídico no puede crear causales no previstas en el ordenamiento, ni extender su aplicación a situaciones no previstas en las normas. EXPULSIÓN DE CONGRESISTA DE PARTIDO POLÍTICO-No configura una violación al régimen de conflicto de intereses.

La Sala decide la solicitud de pérdida de investidura presentada por Pedro Alexander Rodríguez Matallana contra los senadores Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre.



## SÍNTESIS DEL CASO

Se solicita la desinvestidura de los congresistas Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre, porque -se asegura- violaron el régimen de conflicto de intereses (arts. 182 y 183.1 CN), al separarse de las decisiones adoptadas por la bancada del Partido de la U -por el que fueron elegidos- y manifestarse públicamente contra esa colectividad. Aunque los congresistas renunciaron a esa organización, siguieron ocupando la curul y, con ello, defraudaron los intereses del partido, los postulados políticos que los llevaron al Congreso y a los electores que votaron por ellos.

## ANTECEDENTES

El 27 de octubre de 2020, Pedro Alexander Rodríguez Matallana formuló **solicitud de pérdida de investidura** contra los senadores Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre, por incurrir en la causal de violación al régimen de conflicto de intereses (arts. 182 y 183.1 CN). En apoyo de su pretensión, adujo que los congresistas, elegidos por el Partido Social de Unidad Nacional (en adelante Partido de la U) para el período 2018-2022, incurrieron en dicha causal, porque se apartaron de las determinaciones de la bancada, se manifestaron públicamente en contra de las directrices del partido y actuaron como una “bancada individual”. Asimismo, presentaron renuncia a la colectividad, pero siguieron ocupando la curul -que es del partido-, situación que defraudó los intereses de esa agrupación, los postulados políticos que los llevaron a ser elegidos y, con ello, traicionaron la confianza de los electores. Resaltó que los senadores violaron las disposiciones constitucionales y legales sobre el régimen de bancadas y trasgredieron los preceptos que rigen el funcionamiento de los partidos políticos.

El 29 de octubre de 2020, el consejero ponente **admitió** la solicitud de desinvestidura, ordenó notificar a las partes y al Ministerio Público y requirió al solicitante para que allegara unos documentos, anunciados como pruebas. El 14 de diciembre de 2020 se **admitió la adición de la solicitud**, para incluir unas pruebas, providencia que se notificó a las partes y al Ministerio Público. El 26 de febrero de 2021 se **decretaron las pruebas** y se requirió al solicitante para que informara las direcciones de citación de unos testigos. El 8 de marzo de 2021, el



solicitante pidió la **aclaración** de esa providencia, petición que se negó el 19 siguiente. El 21 de abril de 2021 se fijó fecha para **recibir unos testimonios**. El 7 de mayo siguiente se inició la **audiencia de testimonios**, que continuó el 20 del mismo mes.

El senador Roy Barreras, en el escrito de **contestación**, al oponerse a la solicitud, esgrimió que se apartó de las decisiones de la bancada, porque el Partido de la U dejó de lado los postulados fundacionales y la plataforma ideológica. Afirmó que no renunció al partido, sino que, por su desacuerdo con las directrices de la organización, se inició un proceso disciplinario que terminó en expulsión, y que esa circunstancia lo llevó a manifestar públicamente su “ruptura” con la colectividad. Sostuvo que por su condición de congresista está revestido de la inviolabilidad en sus opiniones, así estas sean contrarias a las directrices de su antigua bancada. Argumentó que no incurrió en violación al régimen de conflicto de intereses y que, en gracia de discusión, tampoco se encuentra incurso en una doble militancia, pues, mantiene el ejercicio de su curul sin pertenecer a otra agrupación política. El senador Armando Benedetti arguyó que no incurrió en violación al régimen de conflicto de intereses. Aseveró que la solicitud de desinvestidura hizo suyas las consideraciones de un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que trata las implicaciones de la expulsión de un congresista del partido político, sin embargo, la petición omitió que, conforme a ese concepto, la expulsión no configura una causal de desinvestidura. Agregó que un partido político, como medida disciplinaria, puede expulsar a un miembro que se separa de las decisiones de la bancada -como en su caso-, pero esa circunstancia no tiene una sanción constitucional o legal, que lleve al expulsado a perder la curul.

El 27 de agosto de 2021 se celebró la **audiencia pública**. El solicitante alegó que la renuncia resultó un engaño, porque los senadores fueron expulsados mediante un trámite “exprés”. Adujo que los congresistas no manifestaron objeción de conciencia o impedimento, sino que siguieron en el ejercicio de la curul. Sostuvo que los congresistas engañaron a esa organización y a sus electores.

El agente del Ministerio Público **conceptuó** en contra de la solicitud de desinvestidura. Explicó que la facultad para disciplinar a los congresistas por trasgredir las directrices de la bancada está a cargo del partido político en el que militan. Señaló que el conflicto surgido entre el partido y los congresistas no



revistió una violación al régimen de conflicto de intereses. Concluyó que la Constitución no prescribe la sanción de la desinvestidura para los congresistas expulsados de su partido político.

El senador Barreras reiteró los argumentos de la oposición a la solicitud. El senador Benedetti se abstuvo de intervenir. El apoderado de los congresistas destacó que ellos no renunciaron al Partido de la U, sino que el Comité de Disciplina y Ética de esa organización los expulsó. Arguyó que la solicitud parte de una interpretación equivocada de las normas y que los congresistas, en todo caso, pueden disentir de las determinaciones del partido y gozar de la inviolabilidad en sus opiniones. Adujo que los partidos tienen la potestad de sancionar a sus militantes por desobedecer las directrices de la bancada, pero del ejercicio de esa facultad disciplinaria partidista no se deriva la configuración de una causal de desinvestidura.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **I. Presupuestos procesales**

#### **Jurisdicción y competencia**

1. La jurisdicción en lo contencioso administrativo, como guardián del orden jurídico, conoce de la solicitud de pérdida de investidura de miembros de corporaciones públicas de elección popular, según los artículos 104 y 143 CPACA. La Sala Especial de Decisión n°. 26 del Consejo de Estado es competente para decidir la desinvestidura, en primera instancia, de conformidad con los artículos 184 y 237.5 CN y 2 de la Ley 1881 de 2018.

#### **La acción procedente**

2. La acción de pérdida de investidura, como juicio de responsabilidad subjetiva, es el medio de control idóneo para determinar si un miembro del Congreso de la República, por su conducta dolosa o gravemente culposa, incurre en una de las causales de pérdida de investidura que establece la Constitución, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 1881 de 2018, modificado por el artículo 4 de la Ley 2003 de 2019.



## La legitimación en la causa

3. Pedro Alexander Rodríguez Matallana es un ciudadano que, según los artículos 40 CN, 2 de la Ley 1881 de 2018 y 143 CPACA, está legitimado para pedir la desinvestidura de un congresista. La acción de pérdida de investidura procede contra los senadores Armando Benedetti y Roy Barreras, conforme a los artículos 184 CN y 2 de la Ley 1881 de 2018.

## II. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si los senadores Armando Benedetti y Roy Barreras incurrieron en la causal de violación al régimen de conflicto de intereses (artículos 182 y 183.1 CN) por haber sido expulsados del Partido de la U -o haber presentado renuncia a esa agrupación-, como consecuencia de su separación de las decisiones de la bancada.

## III. Análisis de la Sala

### Hechos probados

4. En el expediente obran artículos de prensa (índices 3 -solicitud de desinvestidura y adición-, 12, 22-23 y 24-25 SAMAI). Las informaciones difundidas en los medios de comunicación no dan certeza sobre los hechos en ellos contenidos, sino de la existencia de la noticia<sup>1</sup> y en esas condiciones serán valoradas en este proceso.

Asimismo, las manifestaciones de un servidor público a un periodista no están revestidas de las formalidades que las normas procesales prevén para las declaraciones rendidas en un proceso judicial -por ejemplo, la delicada formalidad de la gravedad de juramento-. Tampoco tienen los efectos, alcances y restricciones que la ley prescribe para las declaraciones que un servidor rinde ante una autoridad constitucional y legalmente autorizada, de conformidad con los artículos 191 y 195 CGP, aplicables al proceso de desinvestidura, por remisión del artículo 21 de la Ley 1881 de 2018.

---

<sup>1</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de mayo de 2012, Rad. 2011-01378 [fundamento jurídico 4] y sentencia del 1 de marzo de 2006, Rad. 16.587 [fundamento jurídico 3.2]. Estas providencias se pueden consultar en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 377-378, respectivamente, disponible en <https://bit.ly/3gjjduK>.



5. El artículo 243 CGP dispone que los mensajes de datos, los discos y las videograbaciones son documentos. A su vez, el artículo 244 prevé que los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falsos o desconocidos, según el caso. Esta presunción de autenticidad se predica también de los aportados en forma de mensaje de datos.

En concordancia con lo previsto por los artículos 247 CGP y 216 CPACA, el artículo 10 de la Ley 527 de 1999 establece que los mensajes de datos serán admisibles como medios de prueba y que su fuerza probatoria está regulada por las normas del procedimiento civil. Asimismo, dispone que en las actuaciones judiciales no se negará eficacia, validez o fuerza obligatoria ni probatoria a la información contenida en un mensaje de datos solo por el hecho de serlo o porque no se presentó en su forma original<sup>2</sup>.

Los documentos aportados al proceso como mensajes de datos serán valorados, porque cumplen los requisitos de los artículos 243, 244, 247 CGP y 216 CPACA, también porque así lo autoriza el artículo 10 de la Ley 527 de 1999.

6. De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

6.1 El 19 de julio de 2018, el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los senadores Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre, por el Partido de la U, para el período constitucional 2018-2022, según da cuenta copia del Formulario E-26 SEN y de la Resolución 1596 de esa fecha (índices 3 y 16 SAMAI).

6.2 El 11 de septiembre de 2020, el Consejo Nacional Disciplinario y de Control Ético del Partido de la U abrió investigación disciplinaria contra el senador Armando Benedetti, por una presunta violación de los estatutos del partido, rad. CNDCE 012-2020. El 23 siguiente ese organismo profirió pliego de cargos contra el congresista por la violación al régimen de bancadas, que se concretó en: (i) el senador, a través de sus redes sociales, manifestó su desacuerdo con la decisión

---

<sup>2</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de enero de 2018, rad. 11001-03-15-000-2015-02504-00 [fundamento jurídico 5].



de la bancada que se declaró como “partido de gobierno”; (ii) cuestionó públicamente la legalidad de la permanencia del presidente del partido en ese cargo y (iii) apoyó la citación a un debate de control político al entonces ministro de defensa, sin consideración de la posición de la bancada al respecto. El congresista, al notificarse del pliego, renunció a presentar pruebas en su defensa y al término de firmeza de la decisión. El 9 de octubre de 2020 ese organismo expulsó al senador del partido. Al notificarse de la resolución, el congresista volvió a renunciar a términos. El 21 siguiente, las directivas del partido comunicaron al entonces presidente del Congreso de la República esa expulsión, según da cuenta copia de las resoluciones del partido y de las comunicaciones de esas fechas al Congreso de la República (índices 13 y 14 SAMAI).

6.3 El 11 de septiembre de 2020, el Consejo Nacional Disciplinario y de Control Ético del Partido de la U abrió investigación disciplinaria contra el senador Roy Barreras, por una presunta violación de los estatutos del partido, rad CNDCE 010-2020. El 23 siguiente ese organismo profirió pliego de cargos contra el congresista por la violación al régimen de bancadas, que se concretó en: (i) el senador se separó de la decisión de la bancada sobre el apoyo a una candidata para proveer el cargo de procurador general de la Nación; (ii) la iniciativa inconsulta con la bancada y unilateral del senador para citar a un debate de control político al entonces ministro de defensa; (iii) las manifestaciones públicas del senador contra la decisión de bancada del partido que se declaró como “partido de gobierno” y (iv) las revelaciones del senador al público sobre deliberaciones privadas de la bancada del partido. El 13 de octubre siguiente ese organismo expulsó al congresista, al constatar que esos hechos constituyeron una falta disciplinaria, según da cuenta copia del expediente disciplinario (índice 13 SAMAI).

6.4 El 15 de octubre de 2020, el entonces presidente del Partido de la U, Aurelio Iragorri Valencia, y el entonces secretario general, Álvaro Echeverry Londoño, notificaron al senador Roy Barreras la expulsión del partido. En la misma fecha, el congresista publicó, a través de sus redes sociales y en declaraciones a medios de comunicación, una carta en la que anunció su “ruptura” con el Partido de la U. El 21 siguiente, las directivas del partido comunicaron al entonces presidente del Congreso de la República esa expulsión, según da cuenta copia de las comunicaciones y publicaciones de esas fechas (índices 3 y 13 SAMAI).



6.5 Los congresistas Armando Benedetti y Roy Barreras no presentaron renuncia al Partido de la U, según da cuenta el Oficio n°. OFI21SGPU-157 del 4 de marzo de 2021, expedido por Jorge Luis Jaraba Díaz, secretario de esa organización (índice 40B SAMAI).

6.6 Salvo los procesos disciplinarios rad. 010 y 012-2020, que terminaron con las expulsiones del 9 y 13 de octubre de 2020, el Partido de la U no adelantó otras investigaciones disciplinarias contra los senadores Benedetti y Barreras. Estos tampoco presentaron objeciones de conciencia, en relación con decisiones de la bancada del partido, según da cuenta certificación del 4 de marzo de 2021, expedida por Antonio Abel Calvo Gómez, presidente del Comité Nacional Disciplinario y de Control Ético del partido (índice 40A SAMAI).

6.7 En el lapso de los dos últimos años, los senadores Benedetti y Barreras no radicaron, en la Secretaría General del Senado de la República, manifestación de impedimento alguna en trámites legislativos, ni recurieron a miembros del Partido de la U, a raíz de una posición disidente de esos congresistas frente a decisiones de bancada, según da cuenta Oficio n°. SGE-CS-CV19 00495 del 9 de marzo de 2021, expedido por Gregorio Eljach Pacheco, secretario general de esa corporación (índice 43 SAMAI).

6.8 En el período comprendido entre el 20 de julio y el 20 de octubre de 2020, la bancada del Partido de la U no promovió debate de control político alguno en la Comisión Primera del Senado de la República. El representante o vocero de esa bancada no radicó constancia de desacuerdo, en relación con debates de control político citados por los congresistas Benedetti o Barreras. La bancada tampoco radicó comunicación alguna para fijar su posición, en relación con proyectos de acto legislativo o de ley allí tramitados, según da cuenta oficio del 10 de marzo de 2021, expedido por Guillermo León Giraldo Gil, secretario de la comisión (índice 44 SAMAI).

### **Pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses**

7. El artículo 182 CN prescribe que los congresistas deben 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. El desarrollo de esta figura corresponde a la ley. Este precepto persigue que los



postulados de imparcialidad y prevalencia del interés general -y no el beneficio particular- gobiernen la actividad legislativa, en armonía con el artículo 133 CN, que dispone que los congresistas representan al pueblo y sus actuaciones deben consultar la justicia y el bien común<sup>3</sup>. El artículo 268.6 de la Ley 5 de 1992, Ley Orgánica del Congreso-LOC, retoma lo que ordena el artículo 182 CN. La violación al régimen de conflicto de intereses se sanciona con la desinvestidura, de conformidad con los artículos 183.1 CN y 296.3 LOC.

8. El artículo 286 LOC original disponía que todo congresista debía declararse impedido para participar en los debates o votaciones respectivas, cuando existiera un interés directo en la decisión, que le afectara de alguna manera, o a su cónyuge o compañero permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad o primero civil, o a sus socios -de hecho o de derecho-. En vigencia de ese precepto, la Sala Plena precisó que el conflicto de interés surgía de una situación en la que el congresista, su pariente por consanguinidad, afinidad o vínculo civil, o socio, tuviera un interés privado, que rivalizaba de manera incompatible con el general. En este supuesto, el congresista tenía prohibido tomar parte en ese asunto, so pena de trasgredir los postulados de transparencia e imparcialidad<sup>4</sup>.

El interés del que se derivaba el conflicto podía presentarse en cumplimiento de las atribuciones legislativa, de control político, electoral, administrativa y judicial. La Sala también indicó que las situaciones de carácter económico que producían un conflicto de interés eran de fácil delimitación. No obstante, las situaciones de carácter moral no ofrecían esa misma facilidad, de allí que por su indeterminación debían asimilarse a la moralidad administrativa, la protección a la confianza legítima de los electores y el correcto desempeño de la actividad congresal<sup>5</sup>.

9. Como la Ley 2003 de 2019 modifica la LOC en algunas previsiones relacionadas con la pérdida de investidura y establece precisas definiciones sobre el conflicto de intereses de los congresistas, la Sala debe abordar el estudio del régimen de conflicto de intereses de esos servidores, con base en la nueva regulación. La Ley 2003 de 2019 centra el conflicto no en el interés, sino en el

<sup>3</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 17 de octubre de 2000, Rad. AC 11106 (acumulados) [fundamento jurídico 2].

<sup>4</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 17 de octubre de 2000, Rad. AC 11106 (acumulados) [fundamento jurídico 2].

<sup>5</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de mayo de 2012, Rad. 11001-03-15-000-2010-01329-00 [fundamentos jurídicos 25 a 27].



beneficio que pueda obtener el congresista por participar en los debates o votaciones de proyectos de ley o acto legislativo. Asimismo, la Ley 2003 limita los vinculados con el congresista que podrían originar el conflicto -elimina a los socios de derecho o hecho-, lista las situaciones de carácter económico que lo producen y no lo producen y define qué se entiende por conflicto moral.

10. Según el artículo 286 LOC, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, los congresistas están obligados a declarar los conflictos que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones, si por discutir o votar un proyecto de ley o acto legislativo, se deriva un beneficio -*particular, actual y directo*-. Así, el precepto precisa cada una de las características de ese beneficio.

De acuerdo con esta disposición, el beneficio es *particular* si otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones o elimina obligaciones económicas a favor del congresista, de modo que se establece una prerrogativa de la que cualquier otro ciudadano no gozaría. También se obtiene un beneficio particular si la modificación normativa en la que interviene el congresista trata los preceptos que gobiernan una investigación penal, disciplinaria, fiscal o administrativa en la que se encuentre formalmente vinculado ese servidor. El beneficio es *actual* si se configura en las circunstancias presentes y existentes al tiempo en que el congresista participa de la decisión legislativa. El beneficio es *directo* si cobija al congresista, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Si el congresista cumple funciones judiciales, disciplinarias o fiscales, el conflicto de interés se regula por las normas especiales aplicables a esas materias.

El legislador delimitó el conflicto de interés moral a una situación que lleva al congresista, por motivos de *conciencia*, a manifestar su deseo de apartarse de la discusión o votación del proyecto de ley o acto legislativo. Con todo, para que el beneficio genere un conflicto de intereses, este debe ser *individual y concreto*, porque si tiene un alcance general -común a todos- esta situación resultaría en que todos los congresistas, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto. Por tanto, el conflicto de interés 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 afines, en cada



caso<sup>6</sup>.

11. El artículo 286 LOC, reformado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, enuncia las circunstancias que excluyen la configuración de un conflicto de interés, así: (i) si el congresista participa, discute o vota un proyecto de ley o de acto legislativo, que otorga beneficios o cargos de carácter general. (ii) Si el beneficio tiene carácter eventual, hipotético o futuro. (iii) Si el congresista participa, discute o vota reformas normativas de carácter particular, que establecen sanciones o disminuyen beneficios en los que el congresista tiene un interés particular, actual y directo. En este evento, el voto negativo del congresista frente a la iniciativa no constituirá conflicto de interés, si esta no se aprueba. (iv) Si el congresista participa, discute o vota proyectos de ley o acto legislativo, de carácter particular, que regulan un sector económico en el que el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no le genere un beneficio de las mismas características. (v) Si el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Esta exclusión no abarca las inhabilidades derivadas del parentesco entre el congresista y alguno de los candidatos al cargo en votación.

12. El artículo 287 LOC, modificado por el artículo 2 de la Ley 2003 de 2019, dispone que la Secretaría General de cada cámara llevará un libro de registro de declaración de intereses privados. Este registro -que debe ser digital y de fácil consulta- tiene por objeto que cada congresista enuncie y consigne la información que sea susceptible de generar un conflicto de interés en los asuntos que se sometan a su consideración. Los congresistas deben registrar la información relacionada con: (i) actividades económicas; incluso su participación en personas jurídicas de origen nacional o extranjero. (ii) El desempeño, a cualquier título, en cargos directivos, en el año inmediatamente anterior a su elección. (iii) La pertenencia o participación en juntas o consejos directivos, en el mismo lapso. (iv) Una declaración sumaria de la información que sea susceptible de generar conflicto de intereses respecto de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero, de afinidad y primero civil. (v) Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo “cuentas claras” de la campaña electoral. El congresista debe registrar la información dentro de los treinta días siguientes al inicio del período constitucional

---

<sup>6</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 17 de octubre de 2000, Rad. AC 11106 (acumulados) [fundamento jurídico 2].



o de la fecha de posesión y mantenerla actualizada (arts. 288 y 290 LOC).

13. El artículo 291 LOC, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, establece que el autor y el ponente de un proyecto de ley o acto legislativo presentarán, junto con la exposición de motivos, un informe sobre las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, según el artículo 286 LOC. El informe sirve de guía para que los congresistas, que intervienen en el trámite legislativo, manifiesten si se encuentran incursos en causal de impedimento por tener un conflicto de intereses, sin perjuicio de que cualquier congresista presente un impedimento por circunstancias distintas a las consignadas en el informe. El impedimento debe manifestarse por escrito y comunicarse al presidente de la plenaria o comisión, tan pronto se advierta (art. 292 LOC).

El presidente someterá a decisión de la respectiva plenaria o comisión la manifestación de impedimento, que se aprobará por mayoría simple. La votación del impedimento se hará con exclusión del congresista que lo manifestó. De aprobarse, el congresista impedido tampoco podrá participar en la decisión de los impedimentos presentados por otros congresistas. Si el asunto se encuentra en la consideración de la plenaria del Congreso o de comisiones conjuntas, el impedimento se resolverá en votación separada por cada cámara o comisión. Para agilizar la votación de impedimentos, el presidente podrá agruparlos, según las causales y circunstancias de configuración, siempre que se respete la mayoría necesaria para la aprobación. Las objeciones de conciencia no se someten a votación, pues su aprobación es automática (art. 291 LOC).

Si se aprueba el impedimento, el congresista impedido debe retirarse de la sesión, pues queda excusado de participar en el debate y votación del proyecto de ley o acto legislativo. El secretario deberá dejar constancia expresa de esa situación en el acta de la sesión. Si el impedimento solo abarca alguno de los artículos del proyecto de ley o acto legislativo, el congresista debe reintegrarse cuando se inicie la discusión o votación de los artículos en los que no esté impedido. Si el impedimento se niega, el congresista debe participar y votar la iniciativa y, por este hecho, no podrá ser sujeto de investigación o sanción de carácter judicial o disciplinaria. El congresista, al que se asigna una ponencia de proyecto de ley o acto legislativo, podrá renunciar a ella antes del vencimiento del término para



rendirla, si estima que se encuentra impedido (arts. 124, 291 y 293 LOC).

14. El artículo 294 LOC, modificado por el artículo 5 de la Ley 2003 de 2019, prevé que quien tenga conocimiento del impedimento de un congresista, por lo dispuesto en el artículo 286 LOC, podrá recusarlo, si es que el incurso en la situación no lo informó oportunamente. El conocimiento de la recusación pasará a la Comisión de Ética y del Estatuto del Congresista de la respectiva cámara, que deberá resolverla en el término de tres días, mediante resolución motivada de obligatorio cumplimiento. Si se encuentra fundada la recusación, el congresista recusado queda excluido de la discusión o aprobación del asunto legislativo (art. 295 LOC).

15. La Ley 2003 de 2019 previó definiciones sobre el carácter económico o moral de las circunstancias que generan el conflicto de intereses y las que no lo originan (art. 28 CC). Sin embargo, como los artículos 182 y 183.1 CN -que prescriben la causal de desinvestidura- no han sido modificados, la configuración de la causal mantiene el mismo supuesto, es decir, la violación al régimen legal de conflicto de intereses. Así, un congresista incurre en la violación a ese régimen, si concurren las siguientes circunstancias: (i) si por discutir o votar un proyecto de ley o acto legislativo, se deriva un beneficio -particular, actual y directo-, que puede ser económico o moral [núm. 10]. (ii) Si a pesar de ese beneficio, el congresista no manifiesta su impedimento para participar o no es recusado y, por ende, tampoco se le separa del respectivo trámite legislativo [núms. 12, 13 y 14]. (iii) Si el congresista participa en los debates o vota el respectivo proyecto de ley o acto legislativo<sup>7</sup>.

### **Régimen de bancadas y disciplinario de los partidos políticos y prohibición de la doble militancia**

16. El artículo 108 CN, modificado por los Actos Legislativos 02 de 2003 y 01 de 2009, prevé que los partidos y movimientos políticos, a través de sus estatutos, regularán su régimen disciplinario interno. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular, elegidos por un mismo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, deberán actuar como bancada, en los términos que señale la ley, y conforme con las decisiones adoptadas democráticamente por la respectiva bancada. Los estatutos de esas organizaciones determinarán los

<sup>7</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de agosto de 2003, Rad. 11001-03-15-000-2003-00580-01 [fundamento jurídico A.1].



asuntos de conciencia, respecto de los cuales no se aplicará el régimen de bancadas y podrán establecer las sanciones por la inobservancia de las directrices por parte de los miembros de las bancadas, que tendrán un carácter gradual que va hasta la expulsión y podrán incluir la pérdida del derecho al voto del congresista por el resto del período para el cual fue elegido.

Al retomar el precepto constitucional, el artículo 1 de la Ley 974 de 2005 dispone que los partidos y movimientos políticos deben actuar como bancada, en la respectiva corporación de elección popular, y que los miembros de estas corporaciones pertenecerán exclusivamente a una bancada. Según el artículo 2, los miembros de cada bancada están obligados a actuar en grupo, de manera coordinada, y las decisiones, sobre el obrar de la bancada en la respectiva corporación, tienen que tomarse a través de mecanismos democráticos. En consonancia, el artículo 3 prescribe las facultades y atribuciones de las bancadas para promover citaciones o debates e intervenir en ellos, participar con voz en las sesiones plenarias, intervenir -con preferencia- en las sesiones en las que se voten proyectos normativos, presentar mociones de cualquier tipo, hacer interpelaciones, solicitar votaciones nominales o por partes y postular candidatos. Esto sin perjuicio de que sus miembros, de manera individual, estén facultados para participar con voz en las sesiones plenarias, intervenir en las sesiones en las que se voten proyectos normativos, presentar mociones, hacer interpelaciones, solicitar votaciones nominales o por parte, pedir verificaciones de quórum, mociones de orden y de suficiente ilustración<sup>8</sup>.

El régimen de bancadas persigue el fortalecimiento del sistema democrático, pues consolida a los partidos y movimientos políticos como los instrumentos de canalización del querer ciudadano en las corporaciones de elección popular. Dicho régimen también tiene por objeto racionalizar la actividad de esas corporaciones, en la medida en que el actuar unificado de los miembros de un partido político permite agilidad y seriedad en el debate y en las votaciones de proyectos normativos. Asimismo, la actuación en bancada permite un mayor control ciudadano a sus representantes y la guarda de la coherencia entre el obrar de esos servidores y los postulados políticos por los que fueron elegidos<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-036 de 2007 [fundamento jurídico 5.1].

<sup>9</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 17 de enero de 2012, Rad. 11001-03-15-000-2011-00708-00 [fundamento jurídico 5.2] y Corte Constitucional, sentencia C-1017 del 28 de noviembre de 2012 [fundamento jurídico 6.8].



17. En armonía con estos mandatos, el artículo 107 CN, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, prescribe que, en ningún caso, los ciudadanos podrán pertenecer de manera simultánea a más de un partido o movimiento político, con personería jurídica. Al desarrollar este precepto, el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 establece que los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió, mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul, al menos doce meses antes del primer día de inscripciones. El incumplimiento de la prohibición de la doble militancia acarrea sanciones de conformidad con los estatutos de los partidos y movimientos políticos y, en el caso de los candidatos, es causal de revocatoria de la inscripción. Sin embargo, la infracción del artículo 107 CN, por incurrir en doble militancia, no constituye causal de pérdida de investidura para los congresistas<sup>10</sup>.

En consecuencia, la prohibición de la doble militancia constituye un genuino mecanismo para disciplinar a los miembros de los partidos políticos, en cuanto a su pertenencia a esas organizaciones y al respeto que tienen que observar en relación con los postulados políticos que los avalan, en caso de presentarse como candidatos a un cargo de elección popular. En efecto, la inscripción de la candidatura, a través de un partido o movimiento político [o un grupo significativo de ciudadanos], es el mecanismo que permite a los candidatos presentarse a los cargos de elección popular.

Respecto de las corporaciones públicas de elección popular es tan determinante la vinculación con el partido o movimiento, que la asignación de curules solo se da para aquellas organizaciones que superan el umbral (art. 263 CN). De allí que corresponde a los partidos o movimientos políticos, mediante sus reglamentos, ejercer el control para evitar que sus afiliados incurran en doble militancia. Por ello, según el artículo 108 CN, los estatutos de los partidos políticos -al regular el régimen disciplinario interno- establecerán las sanciones por las faltas en que incurran los miembros de los partidos, entre ellas las relacionadas con la doble militancia<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 17 de enero de 2012, Rad. 11001-03-15-000-2011-00708-00 [fundamento jurídico 5.2].

<sup>11</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 17 de enero de 2012, rad. 11001-03-15-000-2011-00708-00 [fundamento jurídico 5.2].



### **Causal de desinvestidura invocada: violación al régimen de conflicto de intereses (arts. 182 y 183.1 CN) por la expulsión del partido político**

18. Según la solicitud de desinvestidura, los senadores Benedetti y Barreras incurrieron en violación al régimen de conflicto de intereses, pues se apartaron de las determinaciones de la bancada del Partido de la U, descalificaron públicamente las directrices de esa bancada y actuaron a modo de “bancada individual”. A su juicio, los congresistas renunciaron al partido, pero se mantuvieron en sus curules, situación que defraudó los postulados políticos que los llevaron a ser elegidos, la plataforma ideológica del partido y los electores que votaron por ellos.

19. Está acreditado que Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre fueron elegidos senadores de la República para el período constitucional 2018-2022, por el Partido de la U [hecho probado 6.1]. Asimismo, está demostrado que el Comité Nacional de Disciplina y Control Ético del Partido de la U abrió investigación disciplinaria, formuló pliego de cargos y expulsó de la colectividad al senador Benedetti, mediante resolución del 9 de octubre de 2020, pues concluyó que el congresista violó el régimen de bancadas y con ello los estatutos del partido, en la medida en que manifestó su desacuerdo público con la decisión de la bancada que se declaró como “partido de gobierno”, cuestionó públicamente la permanencia del entonces presidente del partido y apoyó la citación a un debate de control político al entonces ministro de defensa, aunque esa citación no la decidió la bancada [hecho probado 6.2].

También está demostrado que al senador Barreras se le adelantó un proceso disciplinario por la misma falta y con idéntica sanción, adoptada en resolución del 13 de octubre de 2020, porque se separó de la decisión de la bancada sobre el apoyo a una candidata para proveer el cargo de procurador general de la Nación, de manera unilateral citó a un debate de control político al entonces ministro de defensa, se apartó públicamente de la decisión de la bancada de actuar como partido “de gobierno” y fue infidente respecto de las deliberaciones privadas de la bancada [hecho probado 6.3]. Respecto de los dos senadores, está demostrado que las directivas del partido les notificaron la decisión de expulsión y que esa sanción también se puso en conocimiento del Senado de la República [hechos probados 6.2 y 6.4].



Según la solicitud de desinvestidura, los congresistas renunciaron al partido y así lo hicieron saber mediante las redes sociales y declaraciones a medios de comunicación. Descartado el valor probatorio de los artículos de prensa y publicaciones en medios digitales [núm. 4], en la medida en que no sustituyen los conductos regulares, por ejemplo, los establecidos para que un miembro de un partido político se desvincule, en el proceso, además de la certificación del Partido de la U, que da cuenta que los congresistas no presentaron renuncia [hecho probado 6.5], obran declaraciones que también indican que los senadores fueron expulsados de esa organización.

Aurelio Irigorri Valencia, presidente del Partido de la U para la época de la expulsión de los congresistas, declaró que ellos incurrieron en actos de rebeldía respecto de las decisiones de la bancada, al punto que mientras aquella optó por ser “partido de gobierno”, los congresistas -movidos por sus posiciones “filosóficas y políticas”- se apartaron de la gran mayoría de decisiones de la bancada y así lo manifestaban en los medios de comunicación. El testigo narró que los congresistas convocaron reuniones de la bancada para que se desconociera la dirección del partido y que, incluso, llegaron a proponer que el partido debía escindirse. El testigo detalló que el senador Benedetti ni siquiera asistía a las reuniones de la bancada, motivo por el cual no llegó a presentar una objeción de conciencia frente a las decisiones de aquella. En cuanto al senador Barreras, indicó que, si bien asistía a dichas reuniones, en casi todas se oponía a lo decidido por la bancada. Se refirió, en concreto, al apoyo del partido para la candidatura de la actual procuradora general de la Nación, posición de la que el senador Barreras se separó y así lo hizo saber a la plenaria del Senado.

El testigo relató que las directivas del partido no incidieron en la decisión del Comité Nacional Disciplinario y de Control Ético, que expulsó a los congresistas, pues ese organismo actúa de manera independiente a la presidencia del partido. Preciso que la directiva del partido solo intervino para comunicar la decisión a la mesa directiva del Senado.

Álvaro Echeverry Londoño, secretario general del partido hasta diciembre de 2020, declaró que tuvo conocimiento de la expulsión de los congresistas, porque el Comité Nacional de Disciplina y Control Ético le notificó la decisión. Coincidió con lo dicho por el expresidente Irigorri, en relación con la independencia de ese



comité para sancionar a los senadores por la violación al régimen de bancadas. Señaló que como secretario tenía a cargo la elaboración de las actas de las reuniones de bancada y que, si bien, allí se deliberaba y los miembros de la bancada exponían criterios diversos sobre los asuntos sometidos a decisión, no recuerda que los congresistas expulsados hubieran tramitado alguna objeción de conciencia respecto de esas decisiones.

Iragorri, en su condición de expresidente del Partido de la U, tuvo conocimiento directo de los disensos de los senadores Benedetti y Barreras frente a las determinaciones de la bancada y frente a las directivas de la organización. El relato del testigo es coincidente con las razones consignadas en las resoluciones de expulsión del Comité de Disciplina Nacional y Control Ético, que tomó esa determinación al encontrar configurada una violación de los estatutos de la colectividad [hechos probados 6.2 y 6.3]. Por su parte, el testigo Echeverry Londoño, como secretario del partido, tenía a cargo la elaboración de las actas de las reuniones de bancada y la notificación de las decisiones del comité y de las directivas del partido. Tuvo conocimiento directo de la expulsión de los congresistas y así se los comunicó [hechos probados 6.2, 6.3 y 6.4]. Ambos testigos coinciden en que dicho comité adoptó la expulsión de manera independiente y sin injerencia de las directivas del partido. En suma, según las pruebas que obran en el expediente, los senadores Benedetti y Barreras se desvincularon del Partido de la U, porque la dependencia competente de esa colectividad los expulsó, por desconocer las decisiones de la bancada y, con ello, violar los estatutos [hechos probados 6.2, 6.3 y 6.4].

Ahora bien, según las certificaciones del actual secretario del partido de la U y del presidente del Comité de Disciplina Nacional y Control Ético, los congresistas no presentaron renuncia al partido, no fueron sujetos de procesos disciplinarios -distintos a los que llevaron a la expulsión- y no tramitaron objeciones de conciencia [hechos probados 6.5 y 6.6]. Los testimonios practicados concuerdan con la prueba documental sobre estos hechos.

También está acreditado que, en el lapso de los dos últimos años, los senadores Barreras y Benedetti no manifestaron impedimento -en plenaria- para participar en debates o votar proyectos de ley o acto legislativo, cuyo fundamento hubiera sido su disenso en relación con las determinaciones de la bancada del Partido de la U,



ni que, por esa misma circunstancia, hubieran recusado a algún congresista del partido [hecho probado 6.7]. De acuerdo con las pruebas, entre el 20 de julio y el 20 de octubre de 2020, la bancada del Partido de la U no radicó constancia alguna, ante la Comisión Primera del Senado, para manifestar su desacuerdo con algún debate de control político citado por los congresistas Benedetti y Barreras. Dicha bancada tampoco citó algún debate de esa naturaleza, ni dejó constancia de su posición -a favor o en contra- respecto de proyectos de ley o actos legislativos tramitados [hecho probado 6.8].

20. La pérdida de investidura es la sanción más grave que prevé el ordenamiento contra un congresista, porque implica su separación del Congreso de la República y lo inhabilita para ser elegido en un cargo de elección popular. Esta sanción restringe -de manera radical- el derecho constitucional a elegir y ser elegido (art. 40.1 CN). Por ello, la desinvestidura solo procede por las causales previamente definidas en el ordenamiento y si se comprueba que un congresista incurrió en alguna de ellas (principio de legalidad)<sup>12</sup>.

Como las causales de pérdida de investidura regulan prohibiciones su aplicación se rige por el postulado, según el cual, si una norma que establece una prohibición tiene varias interpretaciones posibles, debe preferirse aquella que menos limite el derecho de las personas (*pro libertate*). En efecto, al interpretar la ley, lo odioso o desfavorable de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar su interpretación (art. 31 CC).

21. La violación al régimen de conflicto de intereses se configura porque un congresista, que tiene un beneficio económico o moral -con las características de ser *particular, actual y directo*- derivado de un proyecto de ley o acto legislativo, no se separa de la discusión o votación de esa iniciativa legislativa, bien sea por impedimento aceptado o por recusación fundada, y termina discutiendo o votando ese asunto legislativo. Conforme a los hechos probados, la situación de los congresistas Benedetti y Barreras no se subsume en la causal de desinvestidura alegada por el solicitante.

El desacato de los congresistas frente a las decisiones de la bancada, sus

---

<sup>12</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 17 de enero de 2012, rad. 11001-03-15-000-2011-00708-00 [fundamento jurídico 5.1].



manifestaciones públicas en contra de esas decisiones, la sanción de expulsión del partido y la continuidad en sus curules, aunque constituyen hechos que podrían tener otros efectos jurídicos, no configuran la violación al régimen de conflicto de intereses. No se acreditó -de manera concreta y particular- que la situación de los senadores, respecto de su antiguo partido, derivó en que, al votar o discutir un proyecto de ley o de acto legislativo, hubieran obtenido algún beneficio moral o económico. Tampoco el solicitante refirió de manera específica algún trámite legislativo en que los senadores hubiesen obtenido algún beneficio, conforme a lo establecido en el artículo 286 LOC (reformado por la Ley 2003 de 2019), por su desacato a las decisiones de la bancada o por el ejercicio de la curul, aún después de la expulsión.

22. La Sala no desconoce que los congresistas Benedetti y Barreras violaron el régimen de bancadas, previsto en los Actos Legislativos 02 de 2003, 01 de 2009 y la Ley 974 de 2005 -hecho que ni siquiera controvirtieron al oponerse a la solicitud de desinvestidura-, motivo que llevó a su expulsión del Partido de la U. Tampoco puede pasar por alto que los senadores infringieron el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, en cuanto ordena que los candidatos elegidos por un partido deben mantenerse en esa organización durante el ejercicio de su curul. Esta situación se opone al normal funcionamiento del sistema democrático, en la medida en que pugna con el régimen de los partidos políticos y el régimen de bancada, que cobija a los miembros de las corporaciones de elección popular.

Sin embargo, esta situación anómala, tal como lo conceptuó el Ministerio Público, no configura una infracción al régimen de conflicto de intereses, como actualmente está previsto en los artículos 182 y 183.1 CN y la LOC -reformada por Ley 2003 de 2019-. En otras palabras, esta situación irregular no se subsume en la causal de pérdida de investidura invocada por el solicitante.

Como no se reunieron los presupuestos objetivos de la causal de desinvestidura de violación al régimen de conflicto de intereses, no hay lugar a hacer el juicio de reproche subjetivo a la conducta de los congresistas. El juez no le puede dar un alcance diverso a las disposiciones constitucionales y legales, ni mucho menos destruirlas para construir una nueva disposición *ex post facto* y así propiciar una sanción no prevista de antemano por una norma (arts. 6 y 17 CC). El juez de la pérdida de investidura es guardián del orden jurídico (art. 230 CN), no su arquitecto ni su destructor. Por ello, se negará la solicitud de desinvestidura.



23. Después de celebrada la audiencia pública de pérdida de investidura, el ciudadano Santiago Rodríguez, que no es parte del proceso, allegó un memorial con unos enlaces de artículos de prensa relacionados con una situación del senador Roy Barreras, ajena a los hechos aquí controvertidos (índice 92 SAMAI). Como esos artículos de prensa, por sí solos, no tienen valor probatorio, los hechos allí relatados nada tienen que ver con la solicitud de pérdida de investidura y se allegaron por una persona que no tiene la condición de sujeto procesal, cuando el debate probatorio estaba cerrado, la Sala se abstendrá de pronunciarse sobre ese memorial.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura n°. 26, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: NIÉGASE** la solicitud de desinvestidura formulada por Pedro Alexander Rodríguez Matallana contra Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre, por la causal de violación al régimen de conflicto de intereses, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: COMUNÍQUESE** esta decisión al presidente del Senado de la República, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior para lo de su cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

Firmado electrónicamente

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Presidente de la Sala

Firmado electrónicamente

Firmado electrónicamente



22

Expediente n°. 11001-03-15-000-2020-04535-00  
Congresistas: Armando Benedetti y Roy Barreras  
Niega solicitud de desinvestidura

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

**MILTON CHAVES GARCÍA**

Firmado electrónicamente

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
**AUSENTE CON EXCUSA**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

MAR/1C DIGITAL