



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

MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., quince (15) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
Radicación: 11001-03-15-000-2024-03204-00
Solicitante: CÉSAR MORA PÉREZ
Congresista: JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS – Representante a la Cámara –
Circunscripción Territorial Especial de Paz No.5

SENTENCIA

Procede la Sala a resolver en primera instancia la solicitud de pérdida de investidura presentada por el señor César Mora Pérez contra el representante a la Cámara por la Circunscripción Territorial Especial de Paz No. 5, Jhon Fredy Núñez Ramos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 184 de la Constitución Política y la Ley 1881 de 2018.

I. ANTECEDENTES

1.1. La solicitud

1. El señor César Mora Pérez, actuando en nombre propio, en ejercicio del medio de control de pérdida de investidura previsto en el artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y regulado por la Ley 1881 de 2018, solicitó despojar de la investidura al representante a la Cámara por la Circunscripción Territorial Especial de Paz No. 5, Jhon Fredy Núñez Ramos, por haber infringido, a su juicio, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses previsto en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política¹.

2. Como pretensiones formuló las siguientes:

1. De manera respetuosa Solicito al honorable Consejo de Estado se declare la pérdida de investidura del Sr. JHON FREDY NUÑEZ RAMOS, Representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz CITREP 5, invocando la causal número 1 del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia.

¹ Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura:

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



2. Sé (sic) investigue el presunto tráfico de influencias, a través de interrogatorio, al Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural, la Directora de las Regionales HUILA-CAQUETA, y sé establezca, el motivo por el cual el Congresista, (Rama Legislativa), Realiza mesas de trabajo con la Agencia de Desarrollo Rural, (Rama Ejecutiva), nombrada en propiedad, su cónyuge, para presuntamente redirigir los proyectos de inversión del Gobierno Nacional, a los “amigos del campo”, tal como lo expresa la publicación del congresista. (...)

1.2. Hechos y argumentos

3. El solicitante indicó que el demandado esta incurso en la inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 Superior² en tanto su esposa ejercía un cargo de autoridad en el momento de la inscripción como representante a la Cámara.

4. Asimismo, señaló que estaba incurso en las incompatibilidades establecidas en los artículos 126³, 127⁴ y 292⁵ Superior, así como en la descrita en el numeral 2 del artículo 180 *ibidem*⁶, toda vez que «nombró» a su esposa en un cargo en la misma circunscripción territorial de la cual el señor Núñez es representante a la Cámara y para él no cuenta con la preparación y el conocimiento técnico dado que es bióloga de profesión y no ha ejercido labores similares.

5. Por otra parte, indicó que el representante violó el régimen de conflicto de intereses por no haberse declarado impedido para votar y ser autor de proyectos de ley, de acuerdo con lo establecido en los literales A y C del artículo 286 de la Ley 5 de 1992⁷.

² Artículo 179. No podrán ser congresistas: (...)

5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.

³ Artículo 126. Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera. (...)

⁴ Artículo 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales. (...)

⁵ Artículo 292. Los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio. No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.

⁶ Artículo 180. Los congresistas no podrán: (...)

2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición.

⁷ Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.



6. Finalizó con que se desconoció el numeral 2 del artículo 180 Superior, en concordancia con el numeral 2 del artículo 282 de la Ley 5 de 1992⁸ porque «al parecer gestionó a nombre de su esposa, para que ella fuera nombrada en el cargo que actualmente ocupa».

7. Explicó que conforme a la hoja de vida de la señora Perdomo Patiño, que aportó al expediente, se demuestra que para la época de la inscripción del señor Núñez Ramos como candidato a la Cámara de Representantes, su esposa ejercía un cargo de autoridad en el Grupo de Vigilancia Fiscal de Caquetá, en la Contraloría General de la República, desde el 13 de abril de 2021 hasta el 14 de junio de 2022.

8. También expuso que, desde 1 de septiembre de 2022 hasta el 15 de diciembre de 2022, la señora Perdomo trabajó como delegada de medio ambiente en la Defensoría del Pueblo para el departamento de Caquetá.

9. Respecto de las incompatibilidades previstas en los artículos 126, 127 y 292 de la Constitución Política, señaló que el señor Núñez se posesionó como representante de la CITREP No. 5, el 20 de julio de 2022, y posteriormente, a través de la Resolución 593 de 11 de septiembre de 2023 el presidente de la Agencia de Desarrollo Rural nombró en propiedad como directora técnica de la agencia en la Unidad Técnica Territorial No. 11 a la señora Mónica Yulied Perdomo Patiño, esposa del representante demandado, con sede de la ciudad de Neiva.

10. Asimismo, indicó que acuerdo con el Decreto 2364 de 2015, por medio del cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural, la directora territorial No. 11, es decir, la señora Perdomo Patiño, tiene influencia directa con la presentación de proyectos, programas y selección de contratistas en el territorio del área rural de Caquetá, lo cual tiene correspondencia directa con los proyectos que vota y propone el representante por encontrarse en la misma circunscripción territorial.

11. Enfatizó que el Ministerio de Agricultura, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural se articulan para ejecutar políticas sobre ordenamiento

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)

⁸ Artículo 282. Manifestaciones de las incompatibilidades. Los Congresistas no pueden: (...)

2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por si o por interpuesta persona, contrato alguno; con las excepciones que establezca la ley. (...)



y propiedad rural, ejecutar procesos comunitarios, otorgar subsidios, entre otras funciones, razón por la cual el congresista debió declararse impedido para votar los proyectos que se ejecutan al interior de la misma circunscripción, en atención al nombramiento de la señora Perdomo Patiño.

12. Explicó que de acuerdo con los literales A y C del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, el señor Núñez debió declararse impedido para votar y ser autor en los siguientes proyectos de ley:

- i. «Por medio de la cual se fortalecen las juntas de acción comunal y otros organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria».
- ii. «Mediante la cual se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios PDET y se dictan otras disposiciones».
- iii. «Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones».

13. Mencionó también en su escrito, que el congresista pertenece, entre otras comisiones, a la Comisión Accidental de Seguimiento de Programas de Desarrollo con Enfoque para lo cual fue creada la Agencia de Desarrollo Rural, de manera que el representante aprueba las normas presupuestales en el marco territorial del CITREP No. 5 y su esposa tiene la prerrogativa de diseñar, seleccionar y supervisar a los contratistas que van a ejecutar dichos contratos, con lo cual se genera un claro conflicto de intereses que nunca fue anunciado por el representante, faltando así a su deber.

14. Consideró que la conducta del congresista es dolosa, en tanto ha ostentado diferentes cargos de elección popular, lo que demuestra que conoce el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así como el de conflicto de intereses, sin embargo, como dicho obrar corresponde al fuero interno de la persona y esto trae dificultades probatorias, a su juicio, y en atención a los hechos y pruebas aportadas se puede inferir que el congresista incurrió en una inexcusable negligencia, esto es, culpa grave, que también podría comportar un presunto tráfico de influencias como delito y como causal igualmente de pérdida de investidura.

1.3. Oposición del representante a la cámara

15. El señor Jhon Fredy Núñez Ramos, en nombre propio, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. En resumen, por lo siguiente:

16. En relación con la inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política, expresó que la norma busca evitar lazos familiares que interfieran en el desempeño imparcial de las funciones públicas y en el proceso



electoral y por tal motivo, no podrán ser candidatos al Congreso de la República quienes tengan a un familiar que ejerza autoridad civil o política.

17. Dijo que en el rango departamental las autoridades civiles o políticas son, entre otras, el gobernador, secretarios de despacho, directores de institutos o empresas departamentales, concejales, diputados, alcaldes y miembros del Consejo de Seguridad Departamental cargos que no han sido desempeñados por la señora Mónica Yullied Perdomo Patiño.

18. Señaló que no se incurrió en la incompatibilidad prevista en los artículos 126, 127 y 292 Superior, por cuanto el nombramiento de la señora Perdomo Patiño proviene del presidente de la Agencia Nacional de Desarrollo y no del Congreso de la República, para lo cual presentó un breve resumen de las funciones legislativas.

19. Sobre los literales A y C del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, manifestó que el conflicto de intereses propuesto por el actor no ocurre en tanto no se acreditan los requisitos que deben configurarse, esto es, que el interés sea particular, actual y directo. Concretamente, señaló que en la demanda ni siquiera se explicó por qué es actual.

20. Comentó que los proyectos de ley referidos en la demanda, no generan desde ninguna perspectiva conflicto de interés pues «para que se configure este requisito, debe estar de por medio el otorgamiento de un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos, lo cual a todas luces no sucede pues i) el suscrito no es presidente o directivo de junta de acción comunal, ii) no es alcalde o gobernador de un municipio PDET, pues si se observa el P.L. se otorgan beneficios generales a dichos municipios como entidades territoriales, es decir el beneficio eventualmente podría dirigirse a los alcaldes y gobernadores, y él no ostenta dicha calidad y, iii) el demandado no cuenta con predios que se ubiquen en zonas de que trata la ley 1 de 1959. Entonces es fácil concluir que los proyectos de ley objeto de reproche buscaron dar garantías al resto de ciudadanos y que, de hecho, no comportan un beneficio a mi mandante. Esto en cuanto al interés particular». (Sic para toda la cita - Subrayado y negrilla del texto original)

21. Reiteró que no se pronunciará frente al beneficio actual, dado que el actor no se refirió sobre este punto, sin embargo, en lo relacionado con el beneficio directo, adujo que se debió indicar por qué los proyectos de ley producen ese favorecimiento al congresista o a su esposa, argumento que considera se cae de su peso por cuanto las curules CITREP tienen como origen el acuerdo de paz y la representación de las víctimas del conflicto armado, por lo tanto, su propósito como congresista es perseguir la inclusión y representación política de los habitantes de zonas afectadas por la violencia y velar por su reparación.



22. Narró que, con todo, el artículo 286 de la Ley 5 de 1991 establece que no se está frente a un conflicto de intereses cuando se discute o se vote un proyecto de ley que otorgue beneficios o cargos de carácter general, esto es, cuando el interés del congresista coincida con los intereses de los electores.

23. Comentó que el actor realiza afirmaciones sin respaldo de material probatorio que permita el estudio de los cargos, especialmente, cuando se refiere a que se utiliza el poder sobre otras ramas del poder público para obtener privilegios con el fin de celebrar contratos en nombre propio o gestionarlos a favor de terceros, especulaciones, que no cuentan con fundamento alguno.

24. Relacionó parte del manual de funciones de la Agencia de Desarrollo Rural para precisar que la directora de Unidad Técnica Territorial no tiene influencia en la presentación de perfiles que son postulados en la página web de la entidad con base en las fechas establecidas para ello y que luego, se remiten al nivel central para selección. Asimismo, el nivel central también se encarga de determinar qué proyectos pasan a formulación, estructuración e implementación en donde la Unidad actúa en calidad de supervisor.

25. Explicó que la directora no tiene que ver ni siquiera con la celebración de contratos de prestación de servicios de los colaboradores en las etapas de formulación, estructuración e implementación de los proyectos integral de desarrollo agropecuario y rural de origen territorial o asociativo- PIDAR, hecho que se puede verificar en SECOP II de la ADR donde se advierte que la contratación depende del vicepresidente de Integración Productiva.

26. Aclaró que el actor desconoce que una vez se formula y se estructura el proyecto, es la forma asociativa quien lleva a cabo la contratación de bienes y servicios para el desarrollo y ejecución de los proyectos PIDAR y no la Agencia de Desarrollo Rural.

27. Indicó que no hay conflicto de interés porque no existe un beneficio particular, dado que la directora de la Unidad Técnica Territorial no selecciona, prioriza perfiles o contrata, ni es ordenador del gasto de los contratistas y solo ejerce el rol de supervisor de los PIDAR.

28. Precizó que no existe beneficio actual porque no influyó ni tuvo que ver con la contratación de la señora Perdomo Patiño como directora de la Unidad Técnica Territorial, quien cumple con las calidades exigidas en el manual de funciones y ni él, ni su esposa influyen en la selección y priorización de los perfiles presentados por las agrupaciones y/o asociaciones.

29. Arguyó que tampoco existe beneficio directo en tanto ni él ni la señora Perdomo Patiño obtienen algún provecho de la presentación, formulación, estructuración e implementación de los proyectos de la ADR y mucho menos, la directora interviene



en las etapas de presentación o selección de los perfiles o actúa como ordenador del gasto o responsable de los contratos de prestación de servicio.

30. Finalizó con que no se configura la incompatibilidad prevista en el numeral 2 del artículo 180 de la Constitución Política, dado que no obra prueba en el expediente que indique que gestionó el nombramiento de su cónyuge más allá de la evidencia fotográfica que, por demás, es descontextualizada y basada en una interpretación subjetiva.

1.4. Actuación procesal

31. Mediante auto del 24 de junio de 2024⁹ se inadmitió la solicitud de pérdida de investidura.

32. El 3 de julio siguiente, la parte actora presentó escrito de subsanación, por lo que, al reunir los requisitos legales, mediante auto del 8 de julio de 2024¹⁰ se admitió la solicitud de pérdida de investidura y se ordenaron las notificaciones del caso.

33. El mismo 8 de julio, se corrió traslado de la medida cautelar formulada en el escrito de la demanda¹¹.

34. El 15 de julio de 2024¹², el Ministerio Público rindió informe dentro del trámite para que se negara la medida cautelar pedida por el actor.

35. El 17 de julio de 2024¹³, el señor Jhon Fredy Núñez Ramos contestó la demanda y se pronunció frente a la solicitud de medida cautelar.

36. Mediante auto del 23 de julio de 2024¹⁴, se negó la solicitud de medida cautelar presentada por el señor César Mora Pérez al no encontrar demostrados los requisitos de procedibilidad para su decreto.

37. Asimismo, mediante auto del 23 de julio de 2024¹⁵, se abrió el proceso a pruebas. En dicha providencia, se decretaron aquellas que reunían los requisitos legales, se negaron las que no y se ordenó oficiar al presidente de la Agencia de Desarrollo Rural para que rindiera informe de conformidad con lo previsto en el artículo 275 de CGP.

⁹ Índice 5 de Samai.

¹⁰ Índice 12 de Samai.

¹¹ Índice 13 de Samai.

¹² Índice 25 de Samai.

¹³ Índice 26 de Samai.

¹⁴ Índice 31 de Samai.

¹⁵ Índice 30 de Samai.



38. A través de memoriales presentados el 1 de agosto de 2024¹⁶, el señor Luis Alberto Higuera Malaver presidente de la Agencia de Desarrollo Rural, rindió el informe solicitado.

39. Dentro del término de traslado, el señor César Mora Pérez solicitó aclaración y complementación¹⁷ respecto de algunas de las respuestas contenidas en el referido informe.

40. En aras de garantizar el derecho de contradicción y el debido proceso de las partes, mediante auto del 13 de agosto de 2024¹⁸, el Despacho ordenó a la Secretaría General de la Corporación oficial al señor Luis Alberto Higuera Malaver, presidente de la Agencia de Desarrollo Rural, para que en el término de cinco (5) días siguientes a la comunicación de esta decisión, se pronunciara, bajo la gravedad de juramento, frente a los interrogantes formulados por la parte actora y realizara cualquier otra precisión adicional que considerara pertinente.

41. A través de memoriales del 23 de agosto de 2024¹⁹, la jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural respondió los interrogantes formulados en la solicitud de aclaración y complementación presentados por la parte actora. Lo anterior, en consideración a que mediante Decreto 1012 de 2024 se aceptó la renuncia protocolaria del señor Luis Alberto Higuera Malaver, a partir del 9 de agosto de 2024, quien fungía como presidente de Agencia de Desarrollo Rural.

42. Con escrito del 30 de agosto de 2024²⁰, el señor César Mora Pérez solicitó aclaración y complementación del informe referido en el numeral anterior.

43. Mediante auto del 3 de septiembre de 2024²¹, se negó la solicitud de aclaración y complementación del segundo informe rendido por la Agencia de Desarrollo Rural en tanto se consideró que el material probatorio obrante en el expediente resultaba suficiente para continuar con el trámite correspondiente.

44. Con auto del 2 de octubre de 2024²² se fijó fecha y hora para llevar a cabo la audiencia pública de que tratan los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 2018 dentro de este asunto.

¹⁶ Índice 40 de Samai.

¹⁷ Índice 51 de Samai.

¹⁸ Índice 53 de Samai.

¹⁹ Índice 58 de Samai.

²⁰ Índice 61 de Samai.

²¹ Índice 63 de Samai.

²² Índice 81 de Samai.



1.5. Audiencia pública

45. El 9 de octubre de 2024 tuvo lugar la audiencia pública²³, con la participación del actor, el procurador delegado para la conciliación administrativa, el congresista y su apoderado. Las intervenciones se llevaron a cabo en el siguiente orden:

1.5.1 César Mora Pérez

46. Reiteró los argumentos de la demanda y recordó que esta consta de 4 cargos.

47. El primero, con el hecho de que la esposa del congresista ejercía autoridad civil. Al respecto dijo que de la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado se puede concluir, que el concepto de autoridad administrativa y civil comportan el poder de mando y autonomía administrativa, así como la obediencia de quienes están sujetos a esa autoridad.

48. Expresó que con base en lo anterior y al manual de funciones del cargo de vigilancia en la Contraloría, en los numerales, 12, 13 y 14, se advierte que, la señora Perdomo sí ejercía autoridad administrativa, prueba que obra en el expediente, puesto que está en su hoja de vida.

49. El segundo, relacionado con el régimen de incompatibilidades que va de la mano con el cargo número 4. Preciso que frente a la contestación de la demanda la parte accionada presenta una confusión por cuanto hace alusión a una inhabilidad cuando a lo que se refiere es a una incompatibilidad para intervenir en las gestiones de la rama ejecutiva, por cuanto este medio de control lo que hace es un juicio de reproche a los congresistas, porque todos los ciudadanos aspiran a conductas éticas a favor de los Caqueteños y no para favorecer a la familia, a la esposa o hijos.

50. De otra parte, señaló que hubo una violación al régimen de conflicto de intereses respecto de los proyectos de ley a que hizo referencia en su escrito de demanda, cargo que también está demostrado dado que cuando el representante contestó la demanda dijo que no hubo infracción porque no existe un beneficio particular actual y directo, sin embargo hoy no se discute ese beneficio (que no solo es económico sino moral) sino que lo importante es determinar la actuación de los congresistas cuando están ante un proyecto de ley, por cuanto la Ley 5 de 1992 establece que se deben declarar impedidos para que se surta el trámite correspondiente y se resuelva. Recalcó en el actuar y en la ética que deben tener los congresistas.

51. Añadió que la Corte Constitucional ha dicho que la Constitución es severa frente a las incompatibilidades de los congresistas, sobre todo en cuanto a la celebración de contratos, pues impide que se confunda el interés privado de congresista con los

²³ Índice 89 de Samai.



intereses públicos, y esto conlleva a la consagración de límites y excepciones. Aseguró que el demandado hasta le ofreció puestos a los ex alcaldes.

52. Anexó el documento pertinente para complementar los alegatos²⁴.

1.5.2. Ministerio Público

53. Esa agencia consideró que las pretensiones del actor deben ser desestimadas porque no hay pruebas suficientes, no se demostró lo pretendido y la demanda se contrae a conjeturas.

54. Explicó que las irregularidades no pueden ser el resultado de suposiciones, sino que deben estar debidamente demostradas. A partir de las pretensiones del solicitante analizó los cargos así:

55. Respecto a la causal de infracción al régimen de inhabilidades e incompatibilidades refirió que está probada la calidad de congresista del demandado y la calidad de cónyuge de la señora Perdomo, desde el 2 de diciembre 2022, esto es, fecha posterior a la elección del congresista lo que evidencia que la inhabilidad es discordante con la fecha del matrimonio del demandado.

56. Agregó que no hay prueba de las funciones ejercidas por la señora Perdomo y la sola mención del hecho y la hoja de vida no es prueba suficiente para la existencia de esa inhabilidad.

57. Con relación al tráfico de influencias dijo que de acuerdo con las respuestas del informe que resolvió una serie de interrogantes, y de las pruebas que obran en el expediente está acreditado que el 11 de septiembre de 2023, se profirió la resolución por medio de la cual se hizo un nombramiento, sin embargo, no hay ninguna otra prueba que permita establecer que el representante a la cámara incidió en ese nombramiento o ejerció poder o mando para influir de manera alguna en ello.

58. En cuanto a las reuniones con funcionarios de la ADR, comentó que del material probatorio no se puede establecer un posible tráfico de influencias, porque las reuniones que se dieron con el congresista también se dan con otras personas por cuanto son espacios abiertos para la generalidad de las personas.

59. Frente al cargo sobre conflicto de intereses manifestó que el informe solo demuestra la interacción de la ADR y el demandado y de los proyectos de ley no se vislumbra que las temáticas impliquen beneficios específicos a particulares o provechos personales, para su esposa o para su familia, sino que conciernen a problemáticas propias a ser desarrolladas por la entidad, pero la simple similitud de

²⁴ Índice 91 de Samai.



las funciones de la esposa y los temas de los proyectos de ley no configuran la causal.

60. Por lo anterior, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda y agregó que presentaría por escrito sus consideraciones²⁵.

1.5.3. Jhon Fredy Núñez Ramos

61. Intervino en nombre propio y adujo que con el inicio del proceso de paz tiene una obligación con el país y con sus electores.

62. Refirió que el acuerdo de paz, en el numeral 236, especifica que tendrían representación en el Congreso y que los elegirían en las zonas rurales, por tanto, apoyan el proyecto de ley para entregar títulos de propiedad para los campesinos que habiten en esos territorios hace 7 años, así como el fortalecimiento de las juntas de acciones comunales.

63. Indicó que no tiene propiedad en la zona rural ni en ninguna parte a las que se hacen referencias en los proyectos y tampoco pertenece a asociación comunal alguna, sino que lo hace porque se debe a los campesinos y a las personas que necesitan un apoyo desde el Congreso de la República.

64. Aseguró que las interacciones con la ADR tienen como propósito la reforma rural integral, el seguimiento al enfoque diferencial para el cumplimiento de todo lo que se ha pactado, así como la institucionalidad de la agencia que es la encargada de mejorar y hacer proyectos productivos.

65. Indicó que no sabían lo que hacía la ADR y necesitaban conocer su institucionalidad para poder ir a hablar con las asociaciones y se enteraran cómo se hacen los proyectos productivos y ser postulados. Adujo que el año pasado se hizo una postulación amplia, 140 asociaciones, para ser beneficiarios de estos proyectos hasta por cinco mil millones de pesos y, por tanto, lo que se busca es capacitar a los campesinos para que sepan las funciones de la entidad.

66. El apoderado del demandado, comentó que en este caso no se acreditó el cumplimiento de los requisitos para la pérdida de la investidura.

67. Frente al primer cargo, esto es, la inhabilidad de autoridad civil o política dijo que la fecha de matrimonio frente al cual se aduce el incumplimiento no alcanza los lapsos temporales y adicionalmente, la señora Mónica nunca ha tenido un cargo con autoridad civil o política, y eso deviene del análisis de las funciones que ha desempeñado, pues la autoridad civil y política se desprende que esas actuaciones

²⁵ Índice 92 de Samai.



puedan tener compromiso frente a un cuerpo colegiado de personas.

68. En relación con el segundo cargo, las incompatibilidades, manifestó que de ninguna manera se puede decir que el demandado tuvo oportunidad de ejercer su investidura de forma coercitiva para el nombramiento de su esposa, porque dentro de las funciones de los congresistas no están las electorales de cargos como el de la esposa del demandado, esto es, una coordinación territorial de la ADR.

69. Expuso que contrario a lo que se aduce, quien hizo el nombramiento fue el presidente de la ADR, quien tampoco fue elegido por el Congreso de la República, ni tuvo que ver con su nombramiento.

70. En cuanto al conflicto de intereses, refirió que en los proyectos de ley que intervino, el demandado lo hizo en procura del cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales y no está acreditado un beneficio particular, actual y directo.

71. Finalmente, frente a las reuniones manifestó que una simple foto no tiene potencialidad para efectuar la configuración de la incompatibilidad endilgada y que allegaría al expediente escrito de sus alegaciones²⁶.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

72. La Sala Especial de Decisión No. 6 es competente para conocer de la solicitud de pérdida de investidura en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 184²⁷ y 237 numeral 5²⁸ de la Constitución Política en concordancia con los artículos 2 de la Ley 1881 de 2018²⁹, 37 numeral 7³⁰ de la Ley 270 de 1996 y el

²⁶ Índice 90 de Samai.

²⁷ Artículo 184. La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

²⁸ Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: (...)

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

²⁹ Artículo 2. Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los Congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.

PARÁGRAFO. El Consejo de Estado conformará Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura, las cuales estarán conformadas por 5 Magistrados, uno por cada sección.

³⁰ Artículo 37. DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales: (...)



numeral 6 del artículo 111³¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. De la calidad del congresista y la oportunidad de la solicitud de pérdida de investidura

73. El señor Jhon Fredy Núñez Ramos fue elegido representante a la Cámara por la Circunscripción Territorial Especial de Paz No.5 para el período 2022-2026 por la Fundación Igualdad Social, en las elecciones celebradas el 13 de marzo de 2022, y fue declarada por el Consejo Nacional Electoral a través del formulario E-26 CTP del 13 de marzo de 2022.

74. De conformidad con lo manifestado por las partes, para efectos de contabilizar la caducidad establecida en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018, los hechos generadores que presuntamente configuran la causal de pérdida de investidura son los siguientes:

75. Frente a la presunta inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 Superior adujo que la señora Perdomo Patiño, esposa del congresista, estuvo vinculada en el Grupo de Vigilancia Fiscal de Caquetá en la Contraloría General de la República, en el cargo de profesional universitario I, entre el 13 de abril de 2021 hasta el 14 de junio de 2022. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, esta casual debe interpretarse «si se ejerce autoridad desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta la fecha en la que efectivamente se declare la elección del candidato.»³²

76. Así las cosas, conforme con el calendario electoral y la Resolución 2098 del 12 de marzo de 2021, el plazo máximo de inscripción para las elecciones 2022-2026 fue el 13 de diciembre de 2021 y la elección se declaró el 13 de marzo de 2022,

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

³¹ Artículo 111. FUNCIONES DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:(...)

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

³² Esto es así, porque el ejercicio de autoridad civil o política debe entenderse configurado razonablemente dentro del término de las elecciones, es decir, durante el término que dure la campaña y hasta que se declare la elección respectiva. En efecto, la campaña electoral para cualquier interesado comienza desde el momento mismo en el que se realiza la inscripción de la candidatura ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues es ahí y no antes ni después, cuando la sociedad tiene certeza de que aquel se convierte en candidato dentro de la pugna por la conformación del poder público. De la misma forma, las “elecciones” terminan con la expedición del acto de elección, pues es mediante aquel que el candidato se despoja de dicha calidad y se convierte en miembro de una corporación pública, lo cual en el caso que nos ocupa significa que el candidato se convierte en “congresista” electo y por ello se puede dar plena aplicación a las disposiciones contenidas en el tenor del artículo 179 Constitucional. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P. Alberto Yepes Barreiro (E). Sentencia de unificación. Radicado 11001-03-28-000-2014-00034-00 del 26 de marzo de 2015.



razón por la cual el término de los 5 años de años previsto en la norma no ha transcurrido.

77. Con relación a las incompatibilidades establecidas en los artículos 126, 127 y 292 Superior, así como a la descrita en el numeral 2 del artículo 180 *ibidem*, el actor adujo que se configuran porque el congresista «nombró» a su esposa en un cargo dentro de la misma circunscripción territorial de la cual el señor Núñez es representante a la Cámara, esto es, en la Agencia de Desarrollo Rural.

78. En tal sentido, se encuentra en el expediente la Resolución 593 del 11 de septiembre de 2023 «Por la cual se termina un encargo y se hace un nombramiento ordinario en un empleo de la planta de personal de la Agencia de Desarrollo Rural».

79. Toda vez que esta causal se fundamenta en el nombramiento de la señora Perdomo Patiño en el empleo de libre nombramiento y remoción denominado director técnico de Agencia, código E4, grado 01 ubicado en la Unidad Técnica Territorial No. 11 con sede en la ciudad Neiva, a partir de la referida fecha se presenta la ocurrencia del hecho y, por tanto, se concluye que tampoco ha operado caducidad.

80. Respecto a la violación del régimen de conflicto de intereses por no haberse declarado impedido para votar y ser autor de proyectos de ley de acuerdo con lo establecido en los literales A y C del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, esta se presenta a partir de la presentación de la ponencia, participación o votación de los proyectos de ley, sin manifestación de impedimento, no obstante como los referidos proyectos no fueron aportados como medio probatorio, para efectos de analizar la oportunidad la Sala tomará como punto de partida la posesión del congresista en el cargo de representante a la Cámara en el Congreso de la República, esto es, desde el 20 de julio de 2022, lo que demuestra que se encuentra dentro del término previsto en la Ley 1881 de 2018.

81. Finalmente, respecto del desconocimiento del numeral 2 del artículo 180 Superior, en concordancia con el numeral 2 del artículo 282 de la Ley 5 de 1992³³ aseguró que «al parecer gestionó a nombre de su esposa, para que ella fuera nombrada en el cargo que actualmente ocupa», de manera que el hecho generador es el nombramiento de la señora Perdomo Patiño, que como se advirtió previamente, ocurrió el 11 de septiembre de 2023.

82. En este contexto y según consta en el expediente la solicitud de pérdida de investidura fue radicada por el señor César Mora Pérez el 20 de junio de 2024, de

³³ Artículo 282. Manifestaciones de las incompatibilidades. Los Congresistas no pueden: (...) 2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por si o por interpuesta persona, contrato alguno; con las excepciones que establezca la ley. (...)



acuerdo con la anotación 2 de Samai, por lo que es claro que fue presentada de forma oportuna, esto es, dentro del término de los 5 años consagrados en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018³⁴.

2.3. Problema jurídico

83. Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a decretar o no la pérdida de investidura al representante a la Cámara por la Circunscripción Territorial Especial de Paz No. 5, Jhon Fredy Núñez Ramos para el período 2022-2026.

84. En tal sentido, se deberá establecer si incurrió en la causal de violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de interés consagrada en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política.

85. Concretamente, si se encuentra incurso en la inhabilidad del numeral 5 del artículo 179 Superior, es decir, «5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.» en tanto la esposa del congresista, presuntamente, ejercía un cargo de autoridad en el momento de la inscripción para ser representante a la Cámara.

86. Asimismo, si se incurrió en las incompatibilidades de los artículos, que se presentan a continuación, toda vez que «nombró» a su esposa en un cargo de la misma circunscripción territorial de la cual el señor Núñez es representante a la Cámara:

- Artículo 126 de la Constitución Política: «Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior. (...)»

- Artículo 127 de la Constitución Política: «Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales. (...)»

³⁴ Artículo 6°. La demanda deberá presentarse dentro del término de cinco (5) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, so pena de que opere la caducidad.



- Artículo 292 de la Constitución Política: «Los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio. No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.»
- Numeral 2 del artículo 180 de la Constitución: «Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición.»

87. También, si se violó el régimen de conflicto de intereses por no haberse declarado impedido para votar y ser autor de proyectos de ley de acuerdo con lo establecido en los literales A y C del artículo 286 de la Ley 5 de 1992 que dispone lo siguiente:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)

88. Finalmente, si se desconoció el numeral 2 del artículo 180 Superior, esto es, «Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. (...)», en concordancia con el numeral 2 del artículo 282 de la Ley 5 de 1992 «Los Congresistas no pueden: (...) 2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por si o por interpuesta persona, contrato alguno; con las excepciones que



establezca la ley. (...)» porque «al parecer gestionó a nombre de su esposa, para que ella fuera nombrada en el cargo que actualmente ocupa».

89. En caso de que la respuesta a los anteriores interrogantes sea afirmativa, se deberá evaluar si el representante a la Cámara por la Circunscripción Territorial Especial de Paz No. 5, Jhon Fredy Núñez Ramos actuó con dolo o culpa grave para así establecer si se encuentra o no acreditado el elemento subjetivo al que se refiere el artículo 1 de la Ley 1881 de 2018 modificado por el artículo 4 de la Ley 2003 de 2019.

2.4. De la pérdida de investidura

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

91. No obstante, la aplicación de la figura fue ampliada a los miembros de las demás corporaciones públicas³⁵.

92. De acuerdo con la Ley 1881 de 2018 «es un juicio de responsabilidad subjetiva que se ejerce en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución».

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

ARTÍCULO 143. PÉRDIDA DE INVESTIDURA. A solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución, se podrá demandar la pérdida de investidura de congresistas.

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

94. La Sala Plena de esta Corporación, en su posición mayoritaria ha expuesto lo siguiente sobre el alcance y naturaleza de la pérdida de investidura:

La Sala recuerda que desde la expedición de la Constitución de 1991 el régimen aplicable a los congresistas es especialmente estricto³⁶ con el propósito de rescatar

³⁵ ARTÍCULO 22. Las disposiciones contenidas en esta ley serán aplicables, en lo que sea compatible a los procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados.

³⁶ En la exposición de motivos de la ponencia para debate la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente se sostuvo: “El altísimo nivel que supone la categoría de congresista exige que las sanciones por la violación de sus deberes sean drásticas. No sería aceptable que a un parlamentario se le aplicaran medidas benevolentes como, por ejemplo, descuento de sus salarios o



el «prestigio y la responsabilidad del Congreso».³⁷ Por esta razón, la Carta Política ha tipificado conductas que por su alto nivel de reprochabilidad deben ser sancionadas con la pérdida de investidura, lo cual implica la inhabilidad no redimible para ejercer el derecho político a ser elegidos popularmente.³⁸

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

- a. Garantizar a los ciudadanos que aquellos a quienes se ha distinguido con esta investidura, no abusen de su poder aprovechándolo para alcanzar sus fines personales,³⁹
- b. Procurar por la transparencia absoluta de los miembros de las corporaciones públicas en relación con sus actuaciones,⁴⁰ y
- c. Proteger la confianza que el electorado ha depositado en sus elegidos o, como en este caso, la confianza derivada de los acuerdos de paz, porque además sanciona.
 - i. La falta de posesión en el cargo y
 - ii. La inasistencia a sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura en número definido por la Constitución. Esto último como un castigo al llamado «ausentismo parlamentario».

Esta acción constituye una ampliación de los mecanismos de participación democrática⁴¹, que busca la sujeción del congresista a los límites fijados en el ordenamiento constitucional, y desterrar prácticas indebidas, depurar conductas indecorosas, evitar abuso de poder con fines personales, garantizar el interés público y recuperara el prestigio del órgano legislativo.⁴²

El artículo 1.º de la Ley 1881 de 2018 precisó que este es un juicio de responsabilidad subjetiva, en el cual solo se sanciona al denunciado cuando se compruebe que las conductas repechadas fueron cometidas en forma dolosa o culposa (elemento de la culpabilidad), disposición que zanjó legislativamente la discusión jurisprudencial que existió en algún momento sobre la naturaleza de estos asuntos.⁴³

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

dietas o suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones. El congresista debe ser tan riguroso en su conducta, que el resultado de un mal comportamiento sea la pérdida de investidura. [...]. De igual manera el evidente incumplimiento de los deberes del congresista debe ser motivo para la sanción [...]”. Gaceta Constitucional núm. 51, pág. 27.

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-247 de 1995. Ver antecedentes de este mecanismo en Ramírez Ramírez, Jorge Octavio. Pérdida de Investidura de Congresistas 1991-2017: análisis cuantitativo, cualitativo y fichas de análisis jurisprudencial. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2018, p. 26.

³⁸ Sentencias T-987 de 2007 y C-207 de 2003 y SU-424 de 2016 de la Corte Constitucional.

³⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-497 de 1994; Citado en Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de noviembre de 2014, radicación 110010315000201200900-00 (2012-00899 y 2012-00960 acumulados).

⁴⁰ Ob. Cit. Ramírez Ramírez, Jorge Octavio. P. 26

⁴¹ 23 Derecho político calificado de fundamental, previsto en el artículo 40 constitucional. Ver Sentencia SU-1159 de 2003 de la Corte Constitucional.

⁴² 4 Ob. cit. Ramírez Ramírez, Jorge Octavio. P. 26

⁴³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11001-03-15-000-2018-03883-01. Providencia del 28 de mayo de 2019. M.P. Dr. William Hernández Gómez.



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

- 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.**
2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado. (Negrilla fuera de texto)

97. También se han consagrado como causales para que un congresista pierda la investidura la violación de los topes máximos en la financiación de campañas públicas⁴⁴ y hacer contribución a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley⁴⁵, entre otros casos.

98. Ahora bien, existe la posibilidad de que por los mismos hechos se adelanten de forma concomitante o sucesivamente juicios de nulidad electoral y pérdida de investidura, por cuanto los dos medios de control comparten una causal de procedencia -la violación del régimen de inhabilidades- sin embargo, para estos eventos, el parágrafo del artículo 1 de la Ley 1881 de 2018 dispuso lo siguiente:

Se garantizará el *non bis in idem*. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del Congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura.

En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.

99. La anterior disposición, encuentra su fundamento en el hecho de que en el juicio de pérdida de investidura al ser un juicio sancionatorio subjetivo se debe analizar tanto el aspecto objetivo de la causal como la culpabilidad del congresista, mientras que en el de nulidad electoral, al ser un juicio de legalidad puro, sólo se analiza el aspecto objetivo sin ninguna consideración frente al subjetivo.

100. Así las cosas, conforme con la norma, la decisión sobre el aspecto objetivo, una vez quede ejecutoriada, hace tránsito a cosa juzgada.

⁴⁴ Artículo 109 de la Constitución Política.

⁴⁵ Artículo 110 de la Constitución Política.



2.5. De la violación del régimen de inhabilidades

101. El artículo 179 Constitucional consagra el listado de inhabilidades para los congresistas. Específicamente, el numeral 5 dispone:

No podrán ser congresistas:

(...)

5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.

(...)

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo. Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones. Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5. (Modificado por Acto Legislativo 1/2003. Fue incluido Inciso 8).

102. En el memorial de subsanación, el accionante explicó que, para la época de inscripción como candidato a la Cámara de Representantes, la campaña e incluso durante la posesión del señor Núñez, su esposa ocupaba un cargo de autoridad dentro de la misma circunscripción territorial.

103. Lo anterior, porque estuvo vinculada en el grupo de Vigilancia Fiscal de Caquetá, desde el 13 de abril de 2021 hasta el 14 de junio de 2022, en la Contraloría General de la República.

104. También expuso que, desde el 1 de septiembre de 2022 hasta el 15 de diciembre de 2022, la señora Perdomo trabajó como delegada de Medio Ambiente en la Defensoría del Pueblo para el departamento de Caquetá.

105. Por su parte, el congresista en la contestación de la solicitud señaló que en el rango departamental las autoridades civiles o políticas son, entre otras, el gobernador, secretarios de despacho, directores de institutos o empresas departamentales, concejales, diputados, alcaldes y miembros del Consejo de Seguridad Departamental cargos que no han sido desempeñados por su esposa.

106. De acuerdo con lo expuesto, la Sala procede a estudiar los elementos estructurales de la causa de inhabilidad invocada que deben encontrarse acreditados para su configuración, esto es, **(i)** la existencia de vínculo por matrimonio



o unión permanente, o de parentesco hasta en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, entre el Congresista y quien ejerce la autoridad civil o política; **(ii)** la calidad de funcionario del pariente, cónyuge o compañero permanente de quien resultó electo; **(iii)** que tal funcionario esté investido de autoridad civil o política dentro del límite temporal establecido por el ordenamiento jurídico; **(iv)** que dicho funcionario, en el marco de las funciones que ejerce, ostente autoridad civil o política, y **(v)** que las circunstancias o condiciones inhabilitantes tengan lugar en la circunscripción territorial de la respectiva elección.

107. Con base en las pruebas que obran en el expediente, se encuentra que el actor aportó el registro civil de matrimonio de los señores Jhon Fredy Núñez Ramos y Mónica Yullied Perdomo Patiño, así como la copia de la hoja de vida de la señora Perdomo Patiño a través de la cual demuestra su vinculación en los cargos y en las entidades anteriormente descritas.

108. Ahora bien, para que la misma se configure, es necesario que se encuentre demostrado que en tales cargos ejerció autoridad civil o política.

109. Es del caso precisar, en lo que tiene que ver con el ejercicio de un empleo público, que de conformidad con lo establecido en el artículo 123 de la Carta Política, los servidores públicos se clasifican en miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado, entiéndase empleados públicos y trabajadores oficiales.

110. Es decir, los empleados públicos son una especie de servidores públicos que se encuentran vinculados con el Estado, por regla general, a través de una relación legal y reglamentaria⁴⁶.

111. De acuerdo con lo expuesto, para establecer qué se entiende por autoridad civil o política debe tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 188 y 189 de la Ley 136 de 1994, a saber:

Artículo 188. AUTORIDAD CIVIL. Para efectos de lo previsto en esta Ley, se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un **empleado oficial** para cualquiera de las siguientes atribuciones:

1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública.
2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por sí o por delegación.
3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.

⁴⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 11 de marzo de 2021. Expediente 05001-23-33-000-2019-03154-01. M.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra.



Artículo 189. AUTORIDAD POLÍTICA. Es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio. Del mismo modo, los secretarios de la alcaldía y jefes de departamento administrativo, como miembros del gobierno municipal, ejercen con el alcalde la autoridad política.

Tal autoridad también se predica de quienes ejerzan temporalmente los cargos señalados en este artículo.

112. Esta Corporación⁴⁷, al hacer referencia a la autoridad civil y política, ha precisado lo siguiente:

En relación con el artículo 188 de la Ley 136 de 1994 y el concepto de autoridad civil, la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de 11 de febrero de 2008⁴⁸, atendiendo a las normas antes transcritas, señaló que esta: a) no implica el ejercicio de autoridad militar, b) consiste en la potestad de mando, de imposición, de dirección que se ejerce sobre la generalidad de las personas, y c) se expresa en competencias reglamentarias, de designación y remoción de empleados, en potestades correccionales o disciplinarias o de control que comporte poder de decisión sobre los actos o sobre las personas controladas.

La sentencias de Sala Plena de 16 de noviembre de 2011⁴⁹ y 10 de julio de 2012 concretaron el término de autoridad civil a una especie de la autoridad pública –como lo es la jurisdiccional, la política, la militar, la administrativa, entre otras-, que consiste en el ejercicio de actos de poder y mando, que se desarrollan mediante típicos actos de autoridad, así como a través de la definición de la orientación de una organización pública, y de sus objetivos y tareas, la cual ejerce un servidor público o un particular que cumple función pública. A su vez, indicaron que el poder se expresa tanto sobre los ciudadanos y la comunidad en general - expresión exógena de la autoridad civil - como al interior de la organización estatal - expresión endógena de la autoridad civil-. También, señalaron que la autoridad civil se expresa a través de la toma de decisiones, o su injerencia efectiva en ellas, o en la ejecución de estas.

Por otra parte la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia de 7 de febrero de 2019⁵⁰, elaboró una línea jurisprudencial en torno a lo que a lo largo de los años el Consejo de Estado ha entendido por autoridad civil y concluyó que esta *“no se agota en los eventos regulados en la Ley 136 de 1994, sino que puede entenderse como la facultad que tiene el funcionario público de desempeñar actos de poder, control o dirección sobre los ciudadanos o los bienes del Estado a través del cual no solo cumple la función pública que le fue encomendada, sino que determina el obrar mismo del Estado. En otras palabras, la autoridad civil se entiende como aquella potestad de dirección o mando que tiene determinado servidor público*

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Décima Especial de Decisión M.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D.C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00061-00(PI).

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 11 de febrero de 2008. Radicación 11001-03-15-0002007-00287-00.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 16 de noviembre de 2011, exp. 11001-03-15-000-2011-00515-00(PI), C.P. María Elizabeth García González, demandado: Libardo Enrique García Guerrero.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 7 febrero de 2019, exp. 11001-03-28-000-2018-00048-00, 11001-03-28-000-2018-00017-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro, demandado: Néstor Leonardo Rico Rico (Representante a la Cámara de Cundinamarca). Posición retomada en la sentencia de Consejo de Estado, Sección Quinta, de 30 mayo de 2019, exp. 11001-03-28-000-2018-00091-00, 11001-03-28-000-2018-00601-00, C.P. Rocío Araujo Oñate, demandado: Horacio José Serpa Moncada (Senador de la República).



sobre los civiles o particulares, la cual puede hacer cumplir incluso recurriendo a la coacción, esto es, incluso contra la voluntad de los mismos, y que es diametralmente distinta a la autoridad administrativa”.

En relación con el artículo 189 de la Ley 136 de 1994, el Consejo de Estado en la Sección Quinta⁵¹ y la Sala Plena Contenciosa Administrativa, ha señalado que el término autoridad política contenido en éste sirve como referente conceptual sobre ésta especie o clase de autoridad, siendo definido como la capacidad para *“presentar proyectos de Ley y sancionarlos, manejar las relaciones con los otros poderes y con otros Estados, gestionar, trazar y apalancar el rumbo de la Nación”*⁵², y también se ha dicho que es *“la que ejercen los que ‘gobiernan y mandan ejecutar las leyes’, es la que ejerce quien tiene el poder de decidir, con un alcance de obligatoriedad y con el fin de alcanzar metas de carácter general y de beneficio común, al menos teóricamente”*⁵³ [...]»

113. También es necesario que se configure el elemento temporal, frente al cual esta Corporación, ha dicho que comprende «desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta la fecha en la que efectivamente se declare la elección del candidato»⁵⁴ es decir, las funciones del pariente que dan lugar a la inhabilidad, que impliquen el ejercicio de autoridad civil o política, hayan sido ostentadas entre el momento de la inscripción del candidato a la contienda electoral hasta la declaratoria de la elección.

114. Al revisar los documentos aportados por las partes, se tiene que si bien no se cuenta dentro del expediente con el formulario E-6 de la inscripción del demandado

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 7 febrero de 2019, exp. 11001-03-28-000-2018-00048-00, 11001-03-28-000-2018-00017-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro, demandado: Néstor Leonardo Rico (Representante a la Cámara de Cundinamarca). Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 30 mayo de 2019, exp. 11001-03-28-000-2018-00091-00, 11001-03-28-000-2018-00601-00, C.P. Rocío Araujo Oñate, demandado: Horacio José Serpa Moncada (Senador de la República).

⁵² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de junio de 1998, exp. AC-5779, C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

⁵³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 22 de enero de 2008, exp. 11001-03-15-000-2007-00163-00(PI), C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, demandado: Ciro Antonio Rodríguez Pinzón.

⁵⁴ Esto es así, porque el ejercicio de autoridad civil o política debe entenderse configurado razonablemente dentro del término de las elecciones, es decir, durante el término que dure la campaña y hasta que se declare la elección respectiva. En efecto, la campaña electoral para cualquier interesado comienza desde el momento mismo en el que se realiza la inscripción de la candidatura ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues es ahí y no antes ni después, cuando la sociedad tiene certeza de que aquel se convierte en candidato dentro de la pugna por la conformación del poder público. De la misma forma, las “elecciones” terminan con la expedición del acto de elección, pues es mediante aquel que el candidato se despoja de dicha calidad y se convierte en miembro de una corporación pública, lo cual en el caso que nos ocupa significa que el candidato se convierte en “congresista” electo y por ello se puede dar plena aplicación a las disposiciones contenidas en el tenor del artículo 179 Constitucional. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P. Alberto Yepes Barreiro (E). Sentencia de unificación. Radicado 11001-03-28-000-2014-00034-00 del 26 de marzo de 2015. Esta tesis, fue acogida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación –en sede de pérdida de investidura-, a través de sentencia de 29 de enero de 2019⁵⁴, en la que se expuso que la referida inhabilidad existe desde el momento de la inscripción de la candidatura de quien pretende ser electo congresista hasta la elección, y precisó que «la regla unificada tendrá aplicación a partir del próximo proceso electoral que se lleve a cabo para elegir Congresistas».



como candidato, lo cierto es que, al verificar el calendario electoral, las inscripciones iniciaron el 13 de noviembre de 2021 y las elecciones se realizaron el 13 de marzo de 2022.

115. Ahora bien, para constatar la calidad de cónyuge de la Señora Mónica Yulied Perdomo Patiño obra dentro del expediente copia del registro civil de matrimonio como se ve a continuación:

REPUBLICA DE COLOMBIA
ORGANIZACIÓN ELECTORAL
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Indicativo Serial **07390993**

REGISTRO CIVIL DE MATRIMONIO

Datos de la oficina de registro
 Clase de oficina: Registraduría Notaría Consulado Corregimiento Insp. de Policía Código W X K
 País - Departamento - Municipio - Corregimiento e/o Inspección de Policía
 COLOMBIA - CAQUETA - FLORENCIA NOTARIA 2 FLORENCIA

Datos del matrimonio
 Lugar de celebración: País - Departamento - Municipio
 COLOMBIA - CAQUETA - FLORENCIA

Fecha de celebración: Año 2 0 2 2 Mes D I C Día 0 2
 Clase de matrimonio: Civil Religioso

Documento que acredita el matrimonio
 Tipo de documento: Acta religiosa Escritura de protocolización Número 3666
 Notaría, juzgado, parroquia, otra: NOTARIA 2 FLORENCIA

Datos del contrayente
 Apellidos y nombres completos: NÚÑEZ RAMOS JHON FREDY
 Documento de identificación (Clase y número): CC No. 17648357

Datos de la contrayente
 Apellidos y nombres completos: PERDOMO PATIÑO MONICA YULIED
 Documento de identificación (Clase y número): CC No. 30506952

Datos del denunciante
 Apellidos y nombres completos: NÚÑEZ RAMOS JHON FREDY
 Documento de identificación (Clase y número): CC No. 17648357

Fecha de inscripción: Año 2 0 2 2 Mes D I C Día 0 5
 Firma: ALVARO LEON HURTADO CUARTAS
 Nombre y firma del funcionario que autoriza: ALVARO LEON HURTADO CUARTAS

CAPITULACIONES MATRIMONIALES
 Lugar otorgamiento de la escritura: No. Notaría No. Escritura Fecha de otorgamiento de la escritura
 Año Mes Día

116. De lo anterior se desprende, que para el periodo inhabilitante la señora Perdomo Patiño ejerció el cargo de profesional universitario I en el Grupo de Vigilancia Fiscal de Caquetá de la Contraloría General de la República⁵⁵, sin embargo, no era la cónyuge del congresista pues esto sólo ocurrió el 2 de diciembre de 2022, motivo por la cual no se encuentra acreditado este elemento de la inhabilidad y constituye razón suficiente para desestimar la vocación de prosperidad del cargo propuesto.

117. Por lo expuesto, la Sala no encuentra configurada la inhabilidad establecida en el artículo 179, numeral 5, de la Constitución Política desde el punto funcional y por

⁵⁵ Ejerció dicho cargo entre el 13 de abril de 2021 al 14 de julio de 2022.



tal motivo, el cargo no está llamado a prosperar.

2.6. De la violación del régimen de incompatibilidades

118. La ley 5 de 1992 consagra en su artículo 281 que son incompatibilidades «todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los Congresistas durante el período de ejercicio de la función».

119. Por su parte la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵⁶ y de la Corte Constitucional ha señalado que son limitaciones o impedimentos para desarrollar una actividad por el hecho de ocupar un cargo que derivan de circunstancias que ocurren con posterioridad a la elección, el nombramiento o posesión, en otros términos «implican una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado»⁵⁷.

120. Sobre las incompatibilidades de los congresistas, la Corte Constitucional ha señalado que:

La incompatibilidad, según ha sido aceptado por esta Corte, implica la “imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades”, lo que coincide con la definición que de tal categoría hace el artículo 282 de la ley 5ª de 1992 conforme al cual las incompatibilidades son todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los congresistas durante el período de ejercicio de la función. El ordenamiento constitucional tiene entonces, como punto de partida, el reconocimiento de que existen algunas actividades cuyo ejercicio por parte de los congresistas puede afectar el adecuado, correcto y oportuno ejercicio de las funciones a su cargo, y así al régimen de incompatibilidades se vinculan importantes objetivos constitucionales que pueden ser identificados con relativa claridad. La prohibición de desarrollar el tipo de actividades que prevé el artículo 180 de la Constitución tiene, al menos, tres finalidades de enorme valor: en primer lugar, asegura el compromiso constitucional que obliga a los congresistas a actuar de conformidad con el interés común y no en función de intereses particulares y específicos; en segundo lugar, permite optimizar los esfuerzos de los Congresistas en el desarrollo de las labores asignadas al Congreso, evitando su distracción en otras actividades; y en tercer lugar, evita que el poder que adquieren las personas electas como congresistas pueda orientarse a influir, indebidamente, en la gestión desarrollada por otro tipo de entidades, lo que desconocería la separación funcional de los diferentes órganos del Estado. Estas finalidades constituyen un referente imprescindible para comprender adecuadamente el alcance de las prohibiciones previstas en el artículo 180 de la Constitución.

⁵⁶ Consejo de Estado - Sección Quinta, sentencia de 8 de junio de 2016, Radicación N° 63001-23-33-000-2015-00336-01, Actor: Mario Fernando González Ibagón.

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencia C-181 de 1997.



(...)

El marco teleológico antes referido cumple entonces dos propósitos en el ordenamiento constitucional en tanto, de una parte, se erige en fundamento de las reglas constitucionales y legales en materia de incompatibilidades y, de otra, orienta adecuadamente su interpretación exigiendo no desconocer que este régimen tiene “como función primordial preservar la dignidad del servidor público en el ejercicio de sus funciones, impidiéndole ejercer simultáneamente actividades o cargos que eventualmente pueden llegar a entorpecer el normal desarrollo de su gestión pública, en detrimento y perjuicio del interés general y de los principios que orientan la función pública.”⁵⁸

121. De acuerdo con lo anterior, las incompatibilidades se presentan en el tiempo que corresponde al ejercicio de las funciones del cargo para el cual el candidato resultó electo.

122. Como se advirtió en los antecedentes de esta providencia, a juicio del actor, el congresista desconoció el régimen de incompatibilidades toda vez que «nombró» a su esposa en un cargo que opera en la misma circunscripción territorial de la cual el señor Núñez es representante a la Cámara, para lo cual se refirió específicamente a los siguientes artículos:

- Artículo 126 de la Constitución Política: «Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior. (...))»

- Artículo 127 de la Constitución Política: «Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales. (...))»
- Artículo 292 de la Constitución Política: «Los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio. No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.»

⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia C-247/13.



- Numeral 2 del artículo 180 de la Constitución: «Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición.»

123. En tal sentido, el accionante refirió que el nombramiento le causa inquietud, puesto que la señora Perdomo no cuenta con la preparación y el conocimiento técnico para ocupar el cargo, dado que es bióloga de profesión y no ha ejercido cargo similar, razón por la que, en su sentir, el nombramiento fue resultado de la influencia de su esposo en el departamento de Caquetá.

124. Por su parte, el señor Núñez Ramos señaló que no se incurrió en la incompatibilidad de los artículos 126, 127 y 292 Superior, por cuanto el nombramiento de la señora Perdomo Patiño proviene del presidente de la Agencia Nacional de Desarrollo y no del Congreso de la República.

125. Con base en las pruebas que obran en el expediente, se encuentra que a través de la Resolución 593 de 11 de septiembre de 2023 el presidente de la Agencia de Desarrollo Rural nombró en propiedad como directora en la Unidad Técnica Territorial No. 11 a la señora Mónica Yulied Perdomo, esposa del representante demandado, con sede de la ciudad de Neiva.

126. En la etapa probatoria, el Despacho sustanciador requirió al presidente de la ADR con el fin que rindiera un informe, bajo la gravedad de juramento, frente a unas preguntas concretas.

127. Una de estas, fue señalar los cargos, funciones y fechas de vinculación de la señora Mónica Yulied Perdomo Patiño en la Agencia Nacional de Desarrollo de acuerdo con los archivos que reposan en la dirección de Talento Humano y la Secretaría General de la entidad. En respuesta al anterior cuestionamiento, el presidente indicó:

La señora Mónica Yulieth Perdomo Patiño, identificada con cédula de ciudadanía No. 30.506.952 se desempeña como de Director Técnico Territorial código E4 grado 1 de la Agencia de Desarrollo Rural, ubicado en la Unidad Técnica Territorial 11 con sede en la ciudad de Neiva.

Las funciones que desempeña son las señaladas en la Resolución 924 del 2018 y están previstas así:

1. Orientar la ejecución y seguimiento del Plan Estratégico institucional en lo relacionado con la gestión territorial, de conformidad con los objetivos y metas propuestos para la dependencia.
2. Dirigir la formulación de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial y de promoción de la participación y la Asociatividad, de acuerdo a los lineamientos y procedimientos establecidos.



3. Establecer acciones en el territorio encaminadas a garantizar la articulación intra e intersectorial requeridas para la ejecución de los proyectos cofinanciados por la Agencia, acordes a los objetivos y metas institucionales.
4. Liderar la estructuración de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural de origen territorial o asociativo, siguiendo las metodologías adoptadas por la Agencia.
5. Definir la aplicación de las guías y formatos para la contratación de operadores para estructuración y ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural de iniciativa territorial o asociativa.
6. Orientar la supervisión de contratos suscritos por la Agencia para la estructuración y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, a fin de garantizar la ejecución efectiva de los mismos, de acuerdo al objeto establecido.
7. Comunicar en el territorio de acción de las Unidades Técnicas Territoriales, la estrategia de priorización, así como los criterios parámetros y requisitos para el acceso a los recursos de la Agencia para la estructuración y ejecución de proyectos de desarrollo rural de iniciativa regional.
8. Orientar la identificación de líneas de acción para crear capacidad institucional en las Unidades Técnicas Territoriales que permitan la articulación de políticas sectoriales con planes de desarrollo rural con enfoque territorial, según los parámetros de la autoridad competente.
9. Liderar el diseño de instrumentos específicos para la creación de capacidad institucional en las Unidades Técnicas Territoriales, para fortalecer los procesos de planeación del desarrollo rural territorial, lo mismo que para el diseño y la estructuración de proyectos de inversión que los desarrollan conforme a las metodologías adoptadas.
10. Coordinar con las entidades territoriales, la articulación de planes de acción para la creación de capacidad institucional que permita el desarrollo de proyectos de inversión, conforme a los lineamientos establecidos.
11. Liderar el diseño de instrumentos y procedimientos para crear y fortalecer la organización y la participación de las organizaciones sociales, comunitarias y productivas en el nivel territorial.
12. Fomentar la creación y operación de mecanismos específicos para asegurar la participación y para fomentar la consolidación de organizaciones sociales, comunitarias y productivas en el nivel territorial.
13. Liderar la creación de mecanismos y canales de atención ciudadana para la orientación e información respecto de los bienes y servicios ofertados por el Sector Agricultura y Desarrollo Rural.
14. Orientar la ejecución de las actividades relacionadas con las solicitudes de reconocimiento e inscripción de las asociaciones de usuarios de los distritos de adecuación de tierras, y tramitar para que la Oficina de Jurídica, realice el respectivo reconocimiento en sintonía con lo señalado en la normatividad vigente.
15. Fomentar el desarrollo de campañas para la difusión y exposición de la oferta de servicios y oportunidades de financiación de las iniciativas y proyectos regionales para la promoción de lo rural, garantizado el acceso oportuno a la información.
16. Asesorar a las organizaciones sociales, comunitarias y productivas, mediante capacitaciones para asegurar su participación en los procesos de planeación y ejecución de proyectos de desarrollo rural en el nivel territorial, cofinanciados con recursos de la Agencia según los procedimientos establecidos.
17. Gestionar e implementar el modelo del Sistema Integrado de Gestión adoptado por la entidad, con base en los procesos y procedimientos establecidos para garantizar la prestación de los servicios a su cargo.
18. Las demás funciones asignadas por la autoridad competente de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo. (Sic para toda la cita – transcripción literal del texto original)



128. Asimismo, se solicitó expresar las circunstancias de hecho y de derecho que sirvieron de fundamento y originaron el nombramiento de la señora Mónica Yulied Perdomo Patiño como director técnico de la Agencia de Desarrollo Rural, ubicado en la Unidad Técnica Territorial No 11 con sede en Neiva, para lo cual indicó en el citado informe lo siguiente:

A continuación preciso las circunstancias de hecho y de derecho que sirvieron de fundamento y originaron el nombramiento de la señora Monica Yulied Perdomo Patiño como director técnico de la Agencia de Desarrollo Rural, ubicado en la Unidad Técnica Territorial No 11, con sede en Neiva, así:

A partir de mi designación como Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural, en el mes de julio de 2023, realice un estudio de los perfiles de quienes para ese momento desempeñaban cargos directivos de libre nombramiento y remoción en la entidad, evidenciado la necesidad de realizar algunos cambios, no solo a nivel central sino territorial.

Para tal fin, en ejercicio de la discrecionalidad que me asiste para la designación de los cargos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo señalado en el artículo 125 de la Constitución Política, en concordancia con lo señalado en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015, inicié el estudio y valoración de diferentes hojas de vida, con el propósito de seleccionar a las personas que acompañarían mi ejercicio en territorio, en los términos del artículo 2.2.5.1.4 del Decreto 1083 de 2025, que establece lo siguiente:

“(…) Para ejercer un empleo de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, se requiere:

1. Reunir los requisitos y competencias que la Constitución, la ley, los reglamentos y los manuales de funciones y de competencias laborales exijan para el desempeño del cargo.
2. No encontrarse inhabilitado para desempeñar empleos públicos de conformidad con la Constitución y la ley.
3. No estar gozando de pensión o tener edad de retiro forzoso, con excepción de los casos señalados en la ley.
4. No encontrarse en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.
5. Tener definida la situación militar, en los casos a que haya lugar.
6. Tener certificado médico de aptitud física y mental y practicarse el examen médico de ingreso, ordenado por la entidad empleadora.
7. Ser nombrado y tomar posesión. (…)”

Dentro de las hojas de vida que tuve la oportunidad de revisar, se encontraba la de la señora Mónica Yulieth Perdomo Patiño, identificada con cédula de ciudadanía No. 30.506.952, de quien solicité al equipo de Talento Humano de la entidad, se realizara la verificación de los requisitos mínimos para el nombramiento, en los términos del artículo 2.2.5.1.5 de la norma en cita, en concordancia con las Resoluciones 924 de 8 de noviembre de 2018 por la cual se adecua el Manual de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de planta de personal de la Agencia de Desarrollo Rural, y 102 de 12 de febrero de 2019 por la cual se corrige un yerro en la Resolución 924 de 8 de noviembre de 2018.

De acuerdo con dicha verificación de fecha 2 de agosto de 2023, se determinó que la de señora Mónica Yulieth Perdomo Patiño, cumplía con la formación académica y experiencia profesional relacionada requerida para el cargo mencionado, situación que la hizo merecedora del nombramiento. (Anexo verificación)



Producto de ello, dando cumplimiento al artículo 2.2.13.2.3 del pluricitado decreto, se publicó en la página web del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la hoja de vida de la señora Mónica del 04/09/2023 al 07/09/2023. (Anexo certificación de publicación)

Teniendo en cuenta lo anterior, fue nombrada en el empleo de libre nombramiento y remoción denominado Director Técnico de Agencia código E4, grado 1, de la planta de personal de la Agencia de Desarrollo Rural, unidad en la Unidad Técnica Territorial No. 11, con la sede en la ciudad de Neiva, por medio de la Resolución No. 593 de 11 de septiembre de 2023. Tomó posesión del empleo el día 11 de setiembre de 2023, con Acta No.070 de la misma fecha. (Anexo Resolución 593 de 2023 y acta de posesión No. 070).

Con el presente documento se allega, los soportes documentales de las afirmaciones hechas en precedencia:

1. Copia de la Hoja de Vida de la señora Mónica Yulieth Perdomo Patiño, identificada con cédula de ciudadanía No. 30.506.952.
2. Copia del formato de verificación del cumplimiento de los requisitos
3. Certificación de la publicación de la hoja de vida en la página web de la Presidencia de la República.
4. Copia de la Resolución No. 593 de 11 de septiembre de 2023.
5. Copia del Acta de Posesión No. 070 de 11 de septiembre de 2023.
6. Copia del Manual de Funciones de la Entidad (Resolución 924 de 2018) (Sic para toda la cita – transcripción literal del texto original)

129. Posteriormente, por solicitud de la parte actora, el informe fue aclarado y ampliado por la jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural. Lo anterior, en consideración a que mediante Decreto 1012 de 2024 se aceptó la renuncia protocolaria del señor Luis Alberto Higuera Malaver, a partir del 9 de agosto de 2024, quien fungía como presidente de Agencia de Desarrollo Rural.

130. En ese sentido, las preguntas efectuadas por la parte actora y las respuestas de la jefe de la Oficina Jurídica fueron las siguientes:

d. Frente a la cuarta pregunta: agradecemos se aclare o se complemente su respuesta para indicar:

i. ¿Qué cargos, funciones y cuáles son las fechas de vinculación, que ha ejercido la señora Monica Yulied Perdomo Patiño, además del cargo actual en la Entidad? Ya que la respuesta se encuentra incompleta.

De acuerdo con la información pública que reposa en el SIGEP, nos permitimos allegar a su Despacho la hoja de vida con sus respectivos soportes en donde constan los cargos, funciones y fechas de vinculación a los cargos ejercidos previos a la vinculación con la entidad. (Anexo 9. HV Monica Perdomo sigep)

De igual manera, se informa que respecto al cargo actual, mediante Resolución No. 593 del 11 de septiembre de 2023, fue nombrada con carácter ordinario la servidora pública MONICA YULIED PERDOMO PATIÑO en el empleo de libre nombramiento y remoción denominado Director Técnico de Agencia, código E4, Grado 01 de la planta de personal de la Agencia de Desarrollo Rural, ubicado en la unidad técnica



territorial No. 11, con sede en la ciudad de Neiva, del cual tomó posesión el día 11 de septiembre de 2023.

Las funciones del cargo de referencia se encuentran relacionadas en la ficha del manual de funciones adjunto. Anexo 9. HV Monica_Perdomo sigep, folios 80, 81 y 82

e. Frente a la quinta pregunta: agradecemos se aclare o complemente su respuesta para indicar:

i. ¿se aclare e indique cómo llegó la hoja de la señora Mónica Yulied Perdomo Patiño a sus manos para a la consideración de dicho cargo?

De acuerdo con lo reportado por el señor Luis Higuera, se relata que durante su ejercicio como funcionario de carrera en la Contraloría General de la República, tuvo la oportunidad de conocer diferentes profesionales, que al momento de su posesión en la Agencia, consideró adecuados para acompañar su gestión. Entre los cuales menciona a ANA CATALINA SARMIENTO, CESAR AUGUSTO MORENO SANCHEZ, JAVIER ALEX HURTADO y MONICA YULIED PERDOMO PATIÑO, a quienes invitó a participar como parte de su equipo de trabajo, los cuales previa verificación de los requisitos requeridos para los cargos, fueron nombrados en los empleos públicos.

ii. ¿Qué otras hojas de vida fueron exigidos y parametrizados por la oficina de recursos humanos para la elección de dicho cargo y cómo se consiguieron las mismas?

Respecto al interrogante se informa que, la naturaleza del empleo - Director Técnico de Agencia, código E4, Grado 01, es de libre nombramiento y remoción, razón por la cual la provisión está sujeta a la discrecionalidad de la entidad ateniendo a las facultades inherentes del nominador sin que se hubiese dado la necesidad de revisar más hojas de vida.

Lo anterior de conformidad por lo dispuesto en el artículo 23 la de Ley 909 de 2004, que señala:

ARTÍCULO 23. CLASES DE NOMBRAMIENTOS. Los nombramientos serán ordinarios, en período de prueba o en ascenso, sin perjuicio de lo que dispongan las normas sobre las carreras especiales.

Los empleos de libre nombramiento y remoción serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta ley. (...).

En razón de lo anterior, la parametrización se hizo frente los requisitos académicos y de experiencia que exigía el Manual de Funciones de la ADR para el ejercicio del cargo, los cuales fueron verificados por el Jefe de la Unidad de Personal de la ADR, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.2.5.1.5 del Decreto 1083 (...) el que se lee:

“ARTÍCULO 2.2.5.1.5 Procedimiento para la verificación del cumplimiento de los requisitos. Corresponde al jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, antes que se efectúe el nombramiento:



1. Verificar y certificar que el aspirante cumple con los requisitos y competencias exigidos para el desempeño del empleo por la Constitución, la ley, los reglamentos y los manuales de funciones y de competencias laborales.

(...)" (Subraya propia).

iii. ¿Se indique por que, pese a que ella no tenía ninguna experiencia en la Entidad, se optó por seleccionarla a ella?

En atención a la pregunta, se informa que tal y como se evidencia en el formato denominado "verificación requisitos mínimos para nombramiento" (adjunto), la servidora pública acreditó la experiencia profesional relacionada y los requisitos de estudios exigidos en el manual específico de funciones para el cargo Director Técnico de Agencia, código E4, Grado 01, sin que para ello sea necesario acreditar experiencia en la misma entidad.

f. Frente a la sexta pregunta: agradecemos complemente su respuesta para indicar:

i. ¿Si existe o no, en el expediente de la señora Monica Yulied Perdomo Patiño la declaración juramentada de intereses (sic) particulares del servidor público, empleados públicos o contratista?

En atención a la pregunta se informa que, en la hoja de vida de la servidora pública, reposa formulario de publicación proactiva declaración de bienes y rentas y registro de conflicto de intereses (Ley 2013 de 2019, Ley 1437 de 2011, 1952 de 2019 y 2003 de 2019) debidamente diligenciado. Anexo 9. HV Monica_Perdomo sigep – Folio 71 y ss

v. Agradecemos complementar y remitir copia de los antecedentes administrativos, acto administrativo de nombramiento, posesión y ejercicio de funciones del cargo Director Técnico de Agencia, Código E4, Grado 01 de la planta de personal de la Agencia de Desarrollo Rural, ubicado en la Unidad Técnica Territorial No. 11, con sede en la ciudad de Neiva.

De conformidad con lo solicitado, se adjunta Resolución de Nombramiento, Acta de Posesión y ficha de manual de funciones.

(Anexo 10. RESOLUCIÓN_DE_NOMBRAMIENTO_Y_ACTA_DE_POSESIÓN y Anexo 9. HV Monica_Perdomo sigep, folios 77, 78 y 79)

vi. Agradecemos remitir por favor copia de los soportes del formato de verificación del cumplimiento de los requisitos de Monica Yulieth Perdomo Patiño. (Sic para toda la cita) [...]"

De conformidad con lo solicitado, se adjunta formato de "Verificación requisitos mínimos para nombramiento". Anexo 9. HV Monica_Perdomo sigep, folio70 En los anteriores términos, la Agencia de Desarrollo Rural se permite dar por atendida su solicitud, no sin antes, recordar que esta Agencia está a su disposición para cualquier solicitud e información adicional que sea requerida. ((Sic para toda la cita – transcripción literal del texto original)

131. Conforme a lo expuesto, para la Sala es necesario precisar que en lo que respecta a la incompatibilidad prevista en el artículo 292 de la Constitución es una norma que aplica para concejales y diputados, razón por la cual el convocado por pasiva no puede ser destinatario de su incumplimiento y frente a las contenidas en



los artículos 126 y 127 Superior está más que demostrado que el actuar que se le pretende endilgar al congresista para fundamentar el presunto desconocimiento del régimen de incompatibilidades no tiene vocación de prosperidad por cuanto no corresponde al ejercicio de las funciones del congresista nombrar o postular cargo alguno en la Agencia de Desarrollo Rural.

132. Al respecto, se precisa que el nombramiento de la señora Perdomo Patiño fue producto de la discrecionalidad del presidente de la Agencia de Desarrollo Rural dado que se trata de un cargo de libre nombramiento de remoción, quien además justificó, a través del informe rendido y los documentos anexos, el cumplimiento de los requisitos necesarios para que tomara posesión como directora técnica de Agencia, Código E4, Grado 01 de la planta de personal de la Agencia de Desarrollo Rural, ubicado en la Unidad Técnica Territorial No. 11, con sede en la ciudad de Neiva, sin que se evidencie o se pruebe intervención alguna por parte del congresista en esta decisión, lo que deja sin sustento la supuesta gestión del congresista para lograr el nombramiento de quien posteriormente sería su cónyuge y lo que desvirtúa el elemento objetivo de la causal contenida en el numeral 2 del artículo 180 de la Constitución.

133. En tales condiciones, no existe desconocimiento de las normas señaladas y, en consecuencia, este cargo tampoco está llamado de prosperar.

2.7. De la violación del régimen de conflicto de intereses

134. El artículo 182 Constitucional establece que «los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones».

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

136. Conforme con lo anterior, el numeral 1 del artículo 183 de la Carta Política en concordancia con lo establecido en el artículo 296 de la Ley 5 de 1992 consagra como causal de pérdida de investidura la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades y del régimen de conflicto de intereses, con lo que se busca evitar que los congresistas utilicen su investidura para tramitar los asuntos puestos a su consideración en una u otra forma, con el fin obtener beneficios o privilegios para ellos o sus parientes, gracias a su cargo, en clara contravía de los postulados constitucionales que deben regir su labor.



137. A su turno, el artículo 286 de la referida Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, dispone que «todo congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.»

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

139. Al respecto, esta Corporación, ha tenido la oportunidad de pronunciarse en múltiples ocasiones, sin embargo, la postura actual al respecto puede resumirse en las siguientes líneas:

Habrá lugar a la pérdida de investidura de congresistas por conflicto de intereses. Lo prevé el numeral 1° del artículo 183 constitucional así: «Los Congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses» (Resaltado fuera del texto) y esa preceptiva guarda estrecha relación sistemática con el artículo 182 superior⁵⁹ que manda a los Congresistas poner en conocimiento de las Cámaras las situaciones de carácter moral o económico que los inhiba para participar en el trámite de asuntos sometido su consideración y con lo regulado en los artículos 286⁶⁰, 287⁶¹, 288⁶² y 291⁶³ de la Ley 5° de 1992 y el artículo 16 de la Ley 144 de 1994⁶⁴.

⁵⁹ Artículo 182. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

⁶⁰ Artículo 286. Aplicación. Todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas. [Aparte subrayados declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-029 de 2009].

⁶¹ 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.

⁶² 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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



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

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

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

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

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

3.7.- Finalmente, la jurisprudencia ha considerado que para la estructuración de la sanción constitucional en comento por ocurrir un conflicto de intereses es menester la reunión favorable de los siguientes presupuestos: (i) La calidad de congresista, elemento transversal y común a todo juicio de desinvestidura, (ii) La concurrencia de un interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza de quien es congresista o su círculo cercano, (iii) su no manifestación de impedimento o no haber sido

que, decida si los Congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos.



separado del conocimiento del asunto por recusación, (iv) haber conformado el quorum o participado el congresista en el debate o votación del asunto y (v) que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del congresista, cualquiera sea su naturaleza, lo que no circunscribe la causal a las cuestiones legislativas, sino a toda materia que conforme al ordenamiento sea de competencia del Congreso de la República.⁶⁵

140. En este orden de ideas, lo que se pretende es garantizar la primacía de los principios propios de la función pública, en particular, «la moralidad como principio rector de las actuaciones públicas, evitando que los móviles personales y/o particulares de los miembros del Congreso lesionen o desvirtúen el mandato democrático y popular del que ellos han sido investidos»⁶⁶.

141. El régimen de conflicto de interés se encuentra regulado expresamente en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

⁶⁵ Ver entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión 16. Expediente 11001-03-15-000-2016-02279-00(PI). Providencia del 6 de junio de 2017. M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia C-1056 de 2012.



d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

PARÁGRAFO 1. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieren apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

142. De este modo, cuando el congresista pese a tener un interés personal, directo y real en la aprobación o trámite de determinado asunto no se aparta del mismo y, por el contrario, ejerce activamente su función, incurre en causal de pérdida de investidura, siempre que se encuentren materializados tanto el aspecto objetivo como el subjetivo de la conducta.

143. En cuanto al objetivo, se trata, específicamente, de que concurren los siguientes elementos⁶⁷:

I. Que se demuestre la calidad de congresista; aspecto consustancial a todo juicio de pérdida de investidura.

II. Que se acredite la existencia de un interés de cualquier índole, siempre que este, tal y como lo establece el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, sea particular, actual y

⁶⁷ Sobre el punto, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 18, sentencia de 5 de junio de 2023, radicación 11001-03-15-000-2022-04507-00; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 12, sentencia del 29 de mayo de 2023, radicación 11001-03-15-000-2021-01221-00; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 25, sentencia del 29 de marzo de 2023, radicación 11001-03-15-000-2022-06714-00; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 27, sentencia del 8 de septiembre de 2021, radicación 11001-03-15-000-2021-00068-00 y Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 9, sentencia del 14 de diciembre de 2021, radicación 11001-03-15-000-2021-05764-00.



directo, entendiendo por interés aquel beneficio, ya sea patrimonial o moral, que pueda desprenderse de la función congresional⁶⁸.

Igualmente, ese interés debe ser de tal entidad o magnitud que «lleve al congresista a incurrir en un ejercicio parcializado de sus funciones, es decir, debe tratarse de una actuación no signada por la correcta prestación de la función pública, sino por su propio beneficio o el de terceros»⁶⁹. Además, la jurisprudencia ha precisado que el interés debe ser real o cierto, descartando así los meramente hipotéticos o eventuales⁷⁰.

III. Que, pese a lo anterior, se pruebe que el congresista participó en el debate y/o votación del asunto cuestionado sin haber presentado el impedimento correspondiente⁷¹.

IV. Que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del parlamentario, esto es, en el marco de cualquier trámite en el que puedan participar los congresistas⁷², incluso en el desarrollo de una actuación administrativa⁷³.

144. De esta forma, al encontrarse reunidos todos estos elementos se entenderá satisfecho el aspecto objetivo de la causal de pérdida de investidura.

⁶⁸ Al respecto, la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia del 23 de marzo de 2010 (radicado 11001-03-15-000-2009-00198-00) precisó que “[e]l conflicto de intereses de índole moral, en cambio, no aparece nítidamente definido ni tiene un perfil claro en las normas constitucionales y legales, como sí ocurre con el conflicto de intereses de índole económico, lo que no significa que no exista o que no pueda presentarse. Es más, no se descarta que una determinada situación fáctica derive simultáneamente tanto en un conflicto económico como en un conflicto de tipo moral. Por un lado, es totalmente admisible que el congresista, como cualquier ciudadano, ejerza o haya ejercido derechos fundamentales y de ahí que tenga intereses privados que deba cuidar. Por otro lado, la Constitución le ordena que como congresista vote en pos del bien común y la justicia, vale decir, en pos del interés general. En esa dinámica es factible el enfrentamiento de intereses que debe evitarse, tal como se explicó. Como no resulta conforme con los paradigmas de la ética pública que en un momento dado se superpongan esos intereses, la Constitución castiga el hecho de que el congresista omita denunciar la existencia del conflicto de intereses, cuestión que queda en evidencia cuando justamente el congresista vota, participa en un debate o en una decisión trascendental estando de por medio intereses personales de tipo económico o moral francamente incompatibles con el interés público relacionado con esa votación, ese debate o esa decisión.” (Se resalta).

⁶⁹ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de 19 de marzo de 1996, radicación 11-CE-SP-EXP1996-NAC3300.

⁷⁰ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-302 de 2021.

⁷¹ Así, el Consejo de Estado ha precisado que la causal no se configura por el “hecho de que un congresista no cumpla el deber de declararse impedido una vez advierta la circunstancia que da lugar a ello o luego de haber sido recusado, sino [por] el hecho de votar o participar en una decisión en un asunto que pueda reportarle beneficios”. Al respecto, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 12, sentencia del 29 de mayo de 2023, radicación 11001-03-15-000-2021-01221-00 y Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 12, sentencia del 18 de febrero de 2019, radicación 11001-03-15-000-2018-03779-00.

⁷² Al respecto, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 19 de febrero de 2019, radicación 11001-03-15-000-2015-00546-00 y Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 16, sentencia del 6 de junio de 2017, radicación 11001-03-15-000-2016-02279-00.

⁷³ Al respecto, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 19 de febrero de 2019, radicación 11001-03-15-000-2015-00546-00 y Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 16, sentencia del 6 de junio de 2017, radicación 11001-03-15-000-2016-02279-00.



145. Por su parte, en relación con el aspecto subjetivo, lo que exige es que se demuestre que el parlamentario actuó con dolo o culpa grave, pues, de acuerdo con lo establecido en el inciso primero del artículo 1 de la Ley 1881 de 2018, este es un juicio de responsabilidad subjetiva que exige acreditar la culpabilidad del congresista, desvirtuando la presunción de inocencia.

146. Precisado lo anterior, se tiene que en el presente asunto el actor indicó que el representante violó el régimen de conflicto de intereses por no haberse declarado impedido para votar y ser autor de proyectos de ley de acuerdo con lo establecido en los literales A⁷⁴ y C⁷⁵ del artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

147. Explicó que, de acuerdo con estos literales, el señor Núñez Ramos debió declararse impedido para votar y ser autor en los siguientes proyectos de ley:

- i. «Por medio de la cual se fortalecen las juntas de acción comunal y otros organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria.»
- ii. «Mediante la cual se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios PDET y se dictan otras disposiciones».
- iii. «Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.»

148. Expuso que el congresista pertenece, entre otras comisiones, a la Comisión Accidental de Seguimiento de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial para lo cual fue creada la Agencia de Desarrollo Rural, de manera que esto representa un interés directo para él y su esposa pues el representante aprueba las normas presupuestales en el marco territorial del CITREP No. 5 y su esposa tiene la prerrogativa de diseñar, seleccionar y supervisar a los contratistas que van a ejecutar dichos contratos, generándose así un claro conflicto de intereses, el cual nunca fue anunciado por el representante, faltando así a su deber.

149. El demandado por su parte manifestó que el conflicto de intereses propuesto por el actor no ocurre, en tanto no se acreditan los requisitos que deben configurarse, esto es, particular, actual y directo. Concretamente, señaló que en la demanda ni siquiera se explicó por qué es actual y en todo caso, señaló que ninguno de estos proyectos genera un beneficio particular y directo para él o su esposa.

⁷⁴ a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

⁷⁵ c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.



150. Precisó que no existe beneficio actual porque no influyó ni tuvo que ver con la contratación de la señora Perdomo Patiño como directora de la Unidad Técnica Territorial, quien cumple con las calidades exigidas en el manual de funciones y ni él, ni su esposa influyen en la selección y priorización de los perfiles presentados por las agrupaciones y/o asociaciones.

151. Señaló que tampoco existe beneficio directo en tanto ni él ni la señora Perdomo Patiño obtienen algún provecho de la presentación, formulación, estructuración e implementación de los proyectos de la ADR y mucho menos, la directora interviene en las etapas de presentación o selección de los perfiles o actúa como ordenador del gasto o responsable de los contratos de prestación de servicio.

152. En atención a los hechos en los que el actor fundamenta este cargo de la demanda, el Despacho sustanciador ordenó al presidente de la Agencia de Desarrollo Rural que se pronunciara frente al siguiente cuestionario de preguntas:

(i) Informar si la Agencia de Desarrollo Rural ha llevado a cabo mesas de trabajo con el representante a la Cámara por la Circunscripción Territorial Especial de Paz No. 5, Jhon Fredy Núñez Ramos.

En atención al interrogante me permito manifestar que en efecto se han llevado a cabo espacios de reunión con el Representante Jhon Fredy Núñez en la presente vigencia, los cuales no configuran *per se* mesas de trabajo, dado que los mismos no tuvieron objetivos específicos, sino un abordaje general respecto de las líneas de atención en cabeza de la Agencia.

(ii) Si el interrogante anterior es positivo, informar el objeto y propósito de estas mesas de trabajo, para lo cual se deberá indicar quiénes forman parte de las referidas mesas, sus resultados y compromisos de seguimiento, en compañía de los soportes de las memorias de estas reuniones.

Los espacios de reunión, han tenido como único propósito informar sobre la oferta institucional de la Agencia de Desarrollo Rural disponible en la región de interés del representante; estos espacios no arrojaron resultados específicos, ni compromisos, razón por la que no reposa en la entidad soporte de memoria alguno frente a las referidas reuniones y por ende no existe responsabilidad frente a ningún seguimiento.

A estos espacios, han asistido los colaboradores o funcionarios que de acuerdo a su objeto contractual o funciones, tienen el conocimiento frente a la temática misional y pueden despejar dudas o inquietudes respecto del trámite o procedimiento interno. En ese sentido me permito indicar que las líneas de atención de esta Agencia que fueron socializadas al señor Jhon Fredy Núñez fueron:

- 1. Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial-PIDAR: (...)**
- 2. Extensión Agropecuaria: (...)**
- 3. Participación y Asociatividad: (...)**
- 4. Comercialización: (...)**
- 5. Adecuación de Tierras: (...)**



Adicional a las líneas enunciadas, se informó a grandes rasgos de los avances que en materia de Desarrollo Rural y Agropecuario se han venido impulsando desde la Agencia.

Es importante aclarar que la información expuesta es de conocimiento público, se socializa de manera permanente con los interesados en el marco de las competencias que le asisten a esta Agencia y se encuentra dispuesta para consulta en nuestra página y de manera general en el Decreto 2364 de 2015.

3. “(iii) En el evento en que se hayan abordado asuntos relacionados con proyectos de inversión del Gobierno Nacional, señalarlos y certificar si como consecuencia de ello, se han suscrito contratos o convenios institucionales, sus objetos y quiénes son partes de estos.”

Tal como se mencionó en el numeral anterior, se abordaron temas relacionados con la misionalidad de la Agencia, de manera que, todas las líneas de atención cuentan con proyectos de inversión que respaldan la gestión, los cuales se relacionan de la siguiente manera:

CÓDIGO BPIN	RUBRO	PROYECTOS DE INVERSIÓN
202300000000220	C-1702-1100-0015	Implementación de estrategia de inserción a procesos asociativos, participativos y de mercados sostenibles de actores en el territorio, nivel nacional
202300000000226	C-1702-1100-0014	Apoyo para la Estructuración y Cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural a nivel Nacional
202300000000065	C-1708-1100-0005	Fortalecimiento de la gestión y apropiación del conocimiento técnico de los procesos productivos agropecuarios y rurales, en los productores y las asociaciones u organizaciones de productores en Nivel Nacional
2022011000026	C-1709-1100-0006	Fortalecimiento de la Administración, Operación, Conservación o Mantenimiento y la Prestación del Servicio en los Distritos de Adecuación de Tierras de Propiedad del Estado a Nivel Nacional
2022011000027	C-1709-1100-0007	Implementación del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras - Fonat a Nivel Nacional

Con relación a la suscripción de convenios o contratos derivados de los espacios sostenidos, se informa que no se ha realizado ninguna contratación, por cuanto, como se mencionó en líneas pasadas, los referidos espacios han tenido una connotación meramente informativa y en ningún caso se han asumido compromisos puntuales más allá del relacionado con trabajar de manera ardua por la vida digna de los pobladores rurales de todo el territorio nacional, en el marco de nuestras competencias. (Sic para toda la cita – transcripción literal del texto original)

153. Posteriormente, por solicitud de la parte actora, el informe fue aclarado y ampliado como se indicó previamente. Las respuestas de la jefe de la Oficina Jurídica fueron las siguientes:

[...] a. Frente a la respuesta de la primera pregunta: en la cual indica que, si se han llevado a cabo espacios de reunión con el Representante Jhon Fredy Núñez, agradecemos se aclara o complementa su respuesta para indicar:

i. ¿Por qué se adelantaron estas reuniones específicamente con el representante Jhon Fredy Núñez?



Respecto a esta solicitud, de manera respetuosa nos permitimos aclarar que, estos espacios de reunión no se llevan a cabo única o específicamente con el representante al que se hace referencia, toda vez que, de conformidad a los objetivos, misionalidad y funciones que están a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural- ADR, los mismos se realizan con cualquier ciudadano interesado en la oferta institucional de la ADR; en consecuencia, y en cumplimiento de los principios que rigen la función administrativa, tales como el de transparencia y acceso a la información pública, así como las directrices administrativas correspondientes, toda entidad pública tiene el deber de proporcionar información completa y accesible sobre sus programas, líneas de atención y demás aspectos relevantes de su gestión.

Consecuente con lo anterior, en atención al requerimiento de información sobre los programas y líneas de acción que tiene a su cargo la entidad, la Agencia en dichos espacios, procedió a proporcionar dicha información, tal cual como se atiende a cualquier ciudadano interesado en la oferta institucional de la entidad que busque un interés general para la comunidad, por lo tanto, de conformidad a las gestiones parlamentarias permitidas por la Constitución Política, por el artículo 283 de la Ley 5ª de 1992 y de acuerdo a lo señalado en la sentencia C-497 de 1994 de la Corte Constitucional, se atendió al representante referido.

ii. ¿Cuántas reuniones y cuánto tiempo duraron las mismas?

Durante la vigencia 2023 y 2024, se han llevado a cabo 18 reuniones institucionales, cada una con una duración aproximada de 20 a 30 minutos, tiempo que variaba dependiendo de las agendas de quienes atendieron y el objeto de las reuniones referidas.

iii. ¿En qué lugares se adelantaron y quiénes participaron?

Las reuniones se efectuaron en las instalaciones de la ADR; allí participaron los profesionales que tenían conocimiento de las temáticas a tratar y el señor Jhon Fredy Núñez. (...)

iv. ¿Por qué se debían abordar líneas de atención que están en cabeza de la Agencia con un Representante de la Cámara en específico?

Frente a este interrogante, nos permitimos informar que, dada la naturaleza y misionalidad de la Agencia de Desarrollo Rural, la misma debe atender los diferentes espacios de participación y de control social por parte de la ciudadanía en general, dentro de los cuales, se encuentran aquellos que ejercen representación ciudadana, más aún cuando se representa a territorios vinculados a los procesos de desarrollo rural a cargo de la Entidad.

Adicional a lo anterior, se debe manifestar que el representante referido, forma parte de la comisión accidental de Seguimiento de programas de desarrollo con enfoque territorial, la cual está conformada por los representantes de las curules de paz y tiene como objeto la realización del Control Político a través del seguimiento a la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Programas de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito y todo lo concerniente a la entrega y promoción y desarrollo de Tierras, en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz y el Plan Nacional de Desarrollo; por lo tanto, el representante tiene dentro de sus funciones la articulación de acciones de gestión entre autoridades nacionales y territoriales.



v. ¿Cuál es el beneficio o interés de la Agencia de Desarrollo Rural en adelantar estas reuniones o qué fin específico se pretendía?

La ADR no buscaba ningún beneficio o interés diferente a dar cumplimiento a su naturaleza y misionalidad, atendiendo los espacios de participación y control social por parte de la ciudadanía y con el único propósito de facilitar una correcta divulgación de la oferta institucional, fomentando una comprensión precisa de cómo las acciones que insta la entidad en diferentes territorios beneficia a las comunidades, asociaciones y al crecimiento regional.

vi. ¿Cómo surgió dicha colaboración?

En el ejercicio y en cumplimiento de los principios de la función administrativa, se procedió a informar y poner en conocimiento del señor Jhon Fredy Nuñez, el funcionamiento de las líneas de atención que tiene a su cargo la ADR, permitiendo con ello, la socialización de la oferta institucional y la aclaración de dudas e inquietudes que estas generaron. Estos espacios se pueden realizar con cualquier ciudadano o funcionario público que tengan un interés general.

b. Frente a la respuesta de la Segunda Pregunta: agradecemos se aclara o complemente su respuesta para indicar:

i. ¿Precisar por qué, si de acuerdo a las Políticas de Control Interno y Gestión Documental de la Agencia de Desarrollo Rural, al igual que todas las entidades públicas se deben establecer memorias y actas, en este caso NO se realizaron, cuándo las mismas debían realizarse?

De acuerdo al requerimiento, se informa que en razón a que no se concertó ningún tipo de compromiso o acuerdo por parte de la ADR, no da lugar a la utilización de memorias ni actas, tal como se indicó en la respuesta al oficio IML.S0512. No obstante lo anterior, en algunos casos se levantaron listados de asistencia - formato F-DER002, en los cuales se detalla el objetivo de la reunión, los asistentes a la misma y los asuntos tratados. (Anexo 4. LISTADOS DE ASISTENCIA)

ii. ¿Se aclare por favor con base en la pregunta realizada por el Despacho, quiénes formaron parte de ellas, qué funcionarios?

En dichos espacios se contó con la presencia de los profesionales que prestan sus servicios a la ADR y que cuentan con los conocimientos en los temas presentados en dichos espacios. A continuación se detallan los asistentes a cada espacio:

Fecha de la reunión	Asistentes
13/03/2024	JHON ALEXANDER BOHORQUEZ PULIDO
29/02/2024	JHON ALEXANDER BOHORQUEZ PULIDO
16/02/2024	JHON ALEXANDER BOHORQUEZ PULIDO
12/02/2024	ERIKA JIMENEZ ORTIZ
23/01/2024	ERIKA JIMENEZ ORTIZ
22/01/2024	LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER MARIA FERNANDA SANTACRUZ
8/11/2023	JHON ALEXANDER BOHORQUEZ PULIDO
31/10/2023	LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER JULIAN CORTES
9/10/2023	JHON ALEXANDER BOHORQUEZ LUIS ALBERTO HIGUERA
4/10/2023	JHON ALEXANDER BOHORQUEZ LUIS ALBERTO HIGUERA
12/09/2023	LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER MARIA FERNANDA SANTACRUZ
11/09/2023	JORGE EDUARDO DIAZ AVENDAÑO
6/09/2023	JORGE EDUARDO DIAZ AVENDAÑO
24/07/2023	JORGE EDUARDO DIAZ AVENDAÑO
12/07/2023	LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER MONICA VALDERRAMA
10/07/2023	LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER MONICA VALDERRAMA
5/07/2023	LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER
21/06/2023	LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER



iii. ¿Se indique cómo se hicieron las citaciones o las invitaciones para dichas reuniones y se envíe el soporte documental de las mismas?

Los espacios generados con el representante se generaron a través de llamadas telefónicas previa verificación de la agenda y disponibilidad de los participantes. Por esta razón no obra soporte documental.

iv. ¿Se indique cómo se hicieron las citaciones o las invitaciones para dichas reuniones y se envíe el soporte documental de las mismas y qué mecanismo usó el Representante Jhon Fredy Núñez para contar con la agenda institucional en cabeza de su Director?

Como se indicó anteriormente, dichos espacios se acordaron telefónicamente y previa verificación de la agenda de Presidencia y de acuerdo a la disponibilidad de tiempo.

v. ¿Se precise si no se tenían actas o planes de seguimiento sobre fines específicos, cómo se determinó a los funcionarios que debían asistir y citarse a cada reunión y subsiguientes?

Dado que las reuniones no tenían un carácter decisorio, no se realizaron planes de seguimiento formales. Los funcionarios o contratistas fueron seleccionados y convocados en función de su experticia y conocimiento de los temas y asuntos objeto de socialización con el representante Jhon Fredy Núñez.

La determinación de los funcionarios o contratistas, se realizó internamente con base en las áreas temáticas que se iban a discutir y la disponibilidad de agenda de los profesionales.

vi. ¿Se complemente la información enviada para esta respuesta, enviando por favor el registro de ingreso de todo el 2023 y 2024 de la Entidad, cuando haya ingresado el Representante Jhon Fredy Núñez, y se indique a qué dependencia iba y con qué funcionario se dirigió?

Se adjunta el registro de ingreso del representante Jhon Fredy Núñez correspondiente a los años 2023 y 2024, detallando las fechas, la dependencia visitada y el profesional con el que sostuvo reuniones, información suministrada por la empresa de vigilancia de la entidad. (Anexo 3. CERTIFICADO_REGISTROS DE INGRESO)

vii. ¿Se aclare por favor porque si la información tratada y expuesta es de público conocimiento se hizo necesario hacer reuniones con el Representante Jhon Fredy Núñez, si podía ser consultada en la página de internet y cuál fue entonces la finalidad de dicha cooperación?

Aunque la información está disponible públicamente, las reuniones permitieron al representante, obtener una exposición detallada y responder preguntas específicas sobre: cómo los PIDAR impactan en la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; cómo las asociaciones pueden ser beneficiadas de programas de extensionismo; cómo interviene la ADR a través de los distritos de riego en cada territorio; cómo se habilitan las asociaciones como EPSEAS, entre otras particularidades del quehacer de la Agencia que no necesariamente, se encuentran de manera detallada en la página oficial de la entidad. Lo anterior sumado a que el Representante en comento funge como vocero de los habitantes de sus circunscripciones electorales.



viii. ¿Se precise por favor en cuántas de estas reuniones estuvo presente la señora Mónica Yulied Perdomo y si era necesaria su presencia para los temas informativos?

La señora Mónica Yulied Perdomo no asistió a ninguna de las reuniones que se relacionaron en la sección A punto II de este cuestionario.

C. Frente a la tercera pregunta: agradecemos se aclara o complementa su respuesta para indicar:

i. ¿Ustedes mencionaron en la respuesta a la segunda pregunta que se había proporcionado información de la región del interés del representante, sin embargo en la respuesta de la tercera pregunta lo nombran de manera somera, por lo que, de la manera más atenta, solicitamos se sirva informar de manera detallada y puntual qué información sobre la región el Representante Jhon Fredy Núñez, frente a cada proyecto se proporcionó, agradecemos complementen dicha información por favor con las memorias, correos electrónicos enviados al Representante y su equipo.

En los espacios llevados a cabo en el segundo semestre del año 2023 se trataron los siguientes temas:

1. Proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial PIDAR:

En diferentes espacios que se llevaron a cabo con el representante, los alcances del Acuerdo 011 del 26 de abril de 2023 por medio del cual que adoptó el Reglamento para los proyectos integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR) (...).

• Proyectos Estratégicos Nacionales

Se brindó orientación respecto a que dichos proyectos y como estos contribuyen a mejorar la competitividad del país, la soberanía alimentaria y/o las condiciones económicas y sociales de un territorio que requiera una atención priorizada.

Así mismo, se indicó que los Proyectos Estratégicos Nacionales no están sujetos a convocatorias. Sin embargo, las fases de prefactibilidad y factibilidad, así como la etapa de ejecución, se realizan en los mismos términos que han sido establecidos en el Reglamento para los proyectos de iniciativa territorial o asociativa.

Se precisó que los PIDARES Estratégicos Nacionales, deben cumplir con alguna de las siguientes condiciones: (...)

• Proyectos de Iniciativa Territorial

Se aclaró que los proyectos estructurados bajo dicha modalidad, son presentados por entidades territoriales, esquemas asociativos territoriales y/o regiones administrativas y de planificación. Se indicó que estos proyectos podrían contar con aliados estratégicos como un integrador público o privado, actores privados, organizaciones sociales, de representación comunitarias y productivas rurales, u otros actores que intervienen en el desarrollo rural.



• **Proyectos de Iniciativa Asociativa**

Se comunicó que los mismos son presentados por una o varias de las organizaciones descritas, quienes podrán contar con aliados estratégicos como actores privados, entidades públicas, organizaciones sociales, de representación comunitarias y productivas rurales, u otros actores que intervienen en el desarrollo rural.

Así mismo, se señaló que estos proyectos deberán garantizar la sostenibilidad de los sistemas productivos territoriales priorizados y aportar al cumplimiento de las apuestas territoriales, así como propender por la incorporación del enfoque diferencial.

• **Proyectos Productivos Sostenibles – PPS**

Se dio a conocer que dichos proyectos son los planeados, formulados, estructurados, viabilizados, cofinanciados y ejecutados bajo la modalidad individual, comunitaria o asociativa. Estos deben ser sostenibles económica, social y ambientalmente, entregados en el marco de los programas de acceso a tierras, programas especiales de dotación de tierras, atención en áreas del SINAP y de Zonas de Reserva Forestal con ocupación previa. (...)

Por otro lado, se precisó que las etapas que se deben llevar a cabo en el procedimiento PIDAR son las siguientes: **Pre-Inversión, Pre-factibilidad, Factibilidad, Etapa de viabilidad y calificación y por último la Etapa de aprobación y cofinanciación.**

2. PROGRAMA DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA O ASISTENCIA TECNICA:

Se expuso que a través de dicho programa se busca el fortalecimiento de buenas prácticas agropecuarias, el mejoramiento de habilidades y prácticas para ejecutar apropiadamente las actividades y labores que se demanden de la actividad productiva, instaurando e integrando medidas orientadas al uso racional y sostenible de los recursos naturales y así mismo proporcionar una educación financiera. (...)

3. ADECUACIÓN DE TIERRAS

Se informó, que través del componente de adecuación de tierras la Agencia de Desarrollo Rural cofinancia las actividades relacionadas con sistemas de riego y/o drenajes completos a nivel predial, con el propósito de aumentar la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias y la calidad de vida de los productores, los cuales deberán supeditarse al Manual de Normas Técnicas expedido mediante la Resolución No. 132 de 2021, o la norma que la modifique o sustituya.

Así mismo, se aclaró que cuando con ocasión de la estructuración y ejecución de un PIDAR, sea necesaria la construcción, ampliación, rehabilitación, complementación, y/o modernización de distritos de adecuación de tierras, incluyendo las obras extra prediales y prediales, estas intervenciones ingresarán a la ruta de atención del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras – FONAT en el marco de la Ley 41 de 1993, bajo los requisitos establecidos por dicho fondo para su financiación y ejecución.

Así mismo, que en el evento en que se presente un PIDAR asociado a un proyecto de adecuación de tierras, que cuente con financiación o cofinanciación a través del FONAT, podrá priorizarse para iniciar etapa de pre-factibilidad a través de la ruta PIDAR, con el fin de articular la oferta institucional en el territorio. (...)



4. COMERCIALIZACIÓN

En los espacios sostenidos con el representante, se trató el proceso de fortalecimiento de las capacidades empresariales y comerciales de los productores, el cual busca el facilitar que sus productos o servicios accedan efectivamente a cadenas productivas competitivas, en el marco del PIDAR.

Asimismo, se hizo referencia a la gestión, planeación estratégica y desarrollo de canales de comercialización adecuados a sus productos, tanto en el comercio local, regional, nacional o internacional.

5. PARTICIPACIÓN Y ASOCIATIVIDAD

Se anotó que dicho componente se orienta a la atención de organizaciones sociales, comunitarias, productivas rurales y productores rurales individuales y se dirige al fortalecimiento de capacidades de participación, organizacionales, asociativas y psicosociales para promover una mejora en la gestión estratégica de las organizaciones rurales y aumentar la probabilidad de ser sostenibles.

Así mismo, que el fortalecimiento asociativo y comunitario estará acorde con la normatividad que rige la promoción de las habilidades de los productores rurales, el fortalecimiento a la asociatividad y las capacidades sociales integrales de organizaciones comunitarias y productivas rurales, además de generar habilidades para la participación en los espacios de retroalimentación de la política pública sectorial, de manera articulada con el Servicio Público de Extensión Agropecuaria - Ley 1876 de 2017.

La modernización de las infraestructuras del Distrito de Adecuación de Tierras fue objeto de conversación debido a que en la convocatoria realizada por la ADR, se encontraba participando un distrito de riego en Palermo, Huila con el cual se busca el suministro de agua para riego, la atomización de los sistemas de bombeo, lo cual podrá generar un recurso vital para la producción agrícola de la región. Se informó que el mismo se encontraba en revisión y a la fecha no se había establecido si cumplía con los requisitos requeridos.

De la misma manera, se establecieron las estrategias para enfrentar la crisis lechera que afectaba a los productores rurales y que debido a su impacto en la economía local y la subsistencia de las familias campesinas que se encontraban en crisis ya que se estaba produciendo una disminución en los precios del litro de leche y un aumento en los costos de producción, lo que estaba generando dificultades financieras significativas para los productores de leche.

Para abordar esta crisis, se solicitó que se revisara con el ministerio de agricultura la adopción de medidas diseñadas para proporcionar un alivio inmediato a los productores afectados y sentar las bases para una recuperación sostenible del sector lechero. Las acciones están en conformidad con las políticas agropecuarias y los principios de desarrollo rural establecidos en la Constitución Política de Colombia y en las leyes relacionadas con el sector agropecuario.

Por otra parte, me permito informar que en las reuniones efectuadas en el primer semestre del 2024, se puso en conocimiento del señor Jhon Freddy Núñez los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario PIDAR que para la época fueron aprobados mediante una Resolución en los departamentos de Caquetá y Huila. Así las cosas, se socializó el contenido de estos PIDAR y el impacto que los mismos



tendrán en la región que él mismo representa. Los PIDAR que se presentaron se detallan en la siguiente tabla:

Resolución	Fecha resolución	Fuente de financiación	Tipología	Apuesta nacional	Departamento	Municipio	PDET	Organización beneficiaria
855	21/12/2023	Bolsa Nacional Estratégica (BNE)	Estratégico nacional	Zona de Reserva Campesina	Caquetá	San Vicente del Caguán	SI	Asociación Municipal de Colonos del Pato - AMCOP
860	21/12/2023	Bolsa Territorial Asociativa (BTA)	Convocatoria territorial	Iniciativa territorial	Huila	Palermo	NO	Asojuncal
031	9/02/2024	Bolsa Nacional Estratégica (BNE)	Estratégico nacional	Compromiso territorial	Huila	Pitalito, La Argentina, Neiva, Campoalegre, Iquira, La Plata y Timaná	NO	MINGA DE OCCIDENTE CONSEJO REGIONAL ÍNFIGENA DEL HUILA (CRIHU)
096	27/03/2024	Bolsa Territorial Asociativa (BTA)	Convocatoria territorial	Iniciativa territorial	Caquetá	Solano	SI	Resguardo indígena de san José del Cuerazo

Se indica que los mismos atienden a convocatorias territoriales, zonas de reserva campesina y compromisos territoriales con CRIHU desde el 2019, los cuales a la fecha no han dado inicio a su ejecución contractual. (Se remite soporte de las Resoluciones emitidas y socializadas al representante) (Sic para toda la cita – transcripción literal del texto original)

154. En este contexto, la Sala reitera que la existencia de un conflicto de intereses, de conformidad con la definición establecida en la Ley 5 de 1992, implica inicialmente la demostración concurrente de un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

155. Al respecto, lo primero que se observa es que, de acuerdo con los argumentos expuestos por la parte actora, la causal de pérdida de investidura no reúne la totalidad de los elementos objetivos que se requieren para su configuración, por cuanto no se acreditó un interés particular, actual y directo.

156. Además de lo anterior, la parte actora no aportó como medio de convicción los proyectos de ley presentados en su momento por el congresista, de manera que no se demostró si quiera la participación efectiva del congresista en los debates, esto es, el sentido de su votación o autoría de los referidos proyectos de ley, más allá de las afirmaciones del solicitante.

157. No obstante, a partir de los títulos de los proyectos de ley que enunció el actor, se extrae con claridad que no es dable predicar la configuración del elemento objetivo de la causal, esto es, un beneficio particular, actual y directo a favor del



congresista, de su cónyuge o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, en tanto la normativa parece tener un alcance general, abstracto e impersonal.

158. De este modo, tal como lo establece el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 en su literal a) se entiende que no hay conflicto de interés «Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que **otorgue beneficios o cargos de carácter general**, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.»

159. En este contexto, el beneficio que alega el solicitante de la pérdida de investidura es claramente hipotético, incierto y eventual, lo que excluye la posibilidad de considerarlo como actual o inmediato, por lo que no se encuentra acreditado el elemento objetivo de la violación del régimen del conflicto de intereses.

160. Además de lo anterior, como se evidenció del manual de funciones del cargo que ocupa la señora Perdomo Patiño, no tiene facultades de ordenadora del gasto o de diseño, selección⁷⁶ y supervisión de los contratistas que ejecutan los contratos.

161. Por lo tanto, al no verificarse la configuración del elemento objetivo de la causal de violación del régimen de conflicto de intereses, la Sala denegará la prosperidad de este cargo.

162. Finalmente, aun cuando es claro que en la solicitud de pérdida de investidura el actor no invocó de manera específica la causal prevista en el numeral 5 del artículo 183 de la Constitución Política si efectuó una serie de afirmaciones para sugerir la existencia de un presunto tráfico de influencias, sin embargo, la Sala de decisión destaca que estas corresponden a apreciaciones subjetivas que carecen de respaldo probatorio y de las cuales no es posible determinar que el congresista aprovechándose de su calidad haya acudido a un servidor público para obtener un beneficio.

163. Así las cosas, la Sala denegará la solicitud de pérdida de investidura promovida contra la Representante a la por la Circunscripción Territorial Especial de Paz No. 5, Jhon Fredy Núñez Ramos, y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 6, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

⁷⁶ Pues tampoco se deduce de la función del cargo de la señora Perdomo Patiño alusiva a «Definir la aplicación de las guías y formatos para la contratación de operadores para estructuración y ejecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural de iniciativa territorial o asociativa.» (Ver numeral 128 de esta providencia. Numeral 5 del manual de funciones.



Solicitante: César Mora Pérez
Radicado: 11001-03-15-000-2024-03204-00

FALLA

Primero: NEGAR la solicitud de pérdida de investidura presentada en contra del representante a la Cámara por la Circunscripción Territorial Especial de Paz No. 5, Jhon Fredy Núñez Ramos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: ADVERTIR que contra la presente providencia procede el recurso de apelación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 1881 de 2018.

Tercero: En firme este proveído, ARCHIVAR el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Magistrada

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Magistrado

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>