



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA PRIMERA ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTITURA

Consejera ponente: **MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 11001-03-15-000-2024-03957-00

Actor: Gabriel Jaime Vallejo Chujfi

Demandado: Wilson Neber Arias Castillo

Referencia: Pérdida de investidura

La Sala Primera Especial de Decisión de Pérdida de Investitura resuelve, en primera instancia, la solicitud de pérdida de investidura de la referencia, así:

SÍNTESIS DEL CASO

De acuerdo con la demanda de pérdida de investidura, el senador Wilson Neber Arias Castillo violó el régimen de conflicto de interés, en particular, los artículos 182 y 183.1 Superiores y el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, por haber participado en el trámite de un proyecto de ley que favorecía a uno de sus aportantes a la campaña.

I. ANTECEDENTES

A. La solicitud

1. El 30 de julio de 2024, el señor Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, en su calidad de director nacional y representante legal del Partido Centro Democrático, solicitó la pérdida de investidura del senador Wilson Neber Arias Castillo, así:

1. Se solicita a la Honorable Magistratura se declare la pérdida de investidura del Senador Wilson Neber Arias Castillo por violación del régimen de conflictos de intereses.

2. Como fundamentos fácticos se señaló que el senador demandado recibió financiación, mediante crédito, por parte de la sociedad Aérea de Ibagué S.A.S., la cual podía fungir como Institución Prestadora de Servicios de Salud, IPS.



2.1. A pesar de lo anterior, el demandado participó en la discusión y votación del Proyecto de Ley n.º 216 de 2023 del Senado, 339 de la Cámara de Representantes, acumulado con los proyectos 340, 341 y 344 de 2023 de Cámara, por medio de los cuales “se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones”.

2.2. Los proyectos de ley buscaban que el giro de los recursos se hiciera a las IPS y no a través de las Entidades Promotoras de Salud, EPS, con lo cual se beneficiaba el flujo de caja de las primeras y, por lo tanto, constituía un beneficio directo para quien fue la financiadora de la campaña del demandado.

2.3. El senador nunca se declaró impedido e, incluso, presentó recurso de apelación frente al archivo de los referidos proyectos de ley.

3. El concepto de la violación se fundó en los artículos 182 y 183.1 Superiores y en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que establecen como causal de pérdida de investidura la violación del régimen de conflicto de interés.

B. El trámite procesal

4. El 31 de julio de 2004, el despacho sustanciador admitió la demanda y ordenó la notificación y traslado al demandado y al Ministerio Público (índice 5).

5. En la contestación de la demanda (índice 14), el demandado, a través de apoderado, explicó:

(...) Si bien es cierto que en el formulario 6.2B del aplicativo Cuentas Claras del Consejo Nacional Electoral, para la campaña al Senado de la República en 2022 del senador WILSON NEBER ARIAS aparece el registro contable de un crédito a la campaña al Senado de la Coalición Pacto Histórico por parte de la Sociedad Aérea de Ibagué S.A.S.- SADI-, debe aclararse que en la campaña en mención el señor ARIAS CASTILLO hizo parte de una lista de voto no preferente o cerrada de la Coalición citada. Dada la característica de lista cerrada, la Gerencia Nacional de la Campaña a cargo del doctor GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTINEZ (hoy ministro de salud) y el Comité Directivo de la campaña al Senado de la República por la coalición, definieron el prorrateo de ingresos y gastos entre los primeros veinte candidatos de la mencionada lista. En razón de tal prorrateo, el crédito contratado por valor de \$1.1215.646.740,00 concedido a la campaña, fue dividido entre los 20 integrantes de la lista, correspondiéndole a la cuenta de campaña de cada candidato un crédito por sesenta millones setecientos ochenta y dos mil trescientos treinta y siete mil pesos m/cte. (\$60.782.337). Para el caso del



senador ARIAS CASTILLO ese prorrateo condujo exclusivamente al mero registro contable, sin que el mencionado hubiese participado de manera alguna en la contratación real y efectiva de la empresa SADI y ni siquiera hiciera uso de los servicios contratados. Fue una decisión de la Gerencia y del Comité, sin injerencia del demandado. En suma, ni en la época de la campaña ni en ningún otro momento o circunstancia el demandado ha tenido algún trato, contacto o uso de sus servicios, directa o indirectamente, con la Sociedad Aérea de Ibagué S.A.S.-SADI

5.1. Precisó que sólo discutió y votó la ponencia negativa del Proyecto de Ley n.º 216 de 2023 del Senado, 339 de la Cámara de Representantes, acumulado con los proyectos 340, 341 y 344 de 2023 de Cámara, pero no así la positiva, de la cual la parte actora derivaba el posible conflicto de interés. Además, sostuvo que si así fuera, dicho proyecto no generaba un beneficio particular para la sociedad Área de Ibagué S.A.S, sino para todas las IPS, las que, además, debían ser contratadas con tal fin.

5.2. Señaló que sólo se enteró de que la sociedad arriba referida tenía la condición potencial de prestadora del servicio de ambulancia aérea, por un trino de la senadora Paloma Valencia el 12 de abril de 2024, es decir, después del archivo de la propuesta del proyecto de ley en cuestión.

6. El 27 de agosto de 2024, el despacho sustanciador decretó las pruebas documentales solicitadas por las partes, negó otras, y fijó para el 23 de septiembre de 2024, a las 9:30 a.m., la audiencia pública de la que trata el artículo 11 de la Ley 1881 de 2018 (índice 18).

7. El 23 de septiembre de 2024, a la hora fijada, se llevó a cabo la audiencia pública referida.

7.1. La parte demandante sostuvo que en la contestación de la demanda se reconoció la financiación de la campaña del demandado. Además, estimó probada la participación del congresista en los proyectos de ley en cuestión, razón por la cual resultaba suficiente para declarar la existencia del conflicto de interés, en los términos expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-302 de 2021, que declaró inexecutable el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. Desestimó el argumento de la defensa relativo a que la lista cerrada impedía la financiación particular del congresista, porque, en su criterio, existió financiación, la cual debía conocer el demandado.



7.2. El Ministerio Público conceptuó que estaban plenamente probados los elementos objetivos de la causal, toda vez que el congresista participó en la discusión de un proyecto de ley que beneficiaba a unos de sus financiadores, toda vez que las regulaciones en discusión favorecían a la IPS aportante; sin embargo, estimó que no ocurría lo mismo con el elemento subjetivo, en la medida que el congresista nunca ocultó la financiación, sino que la entendió como parte de un aporte colectivo del cual no sacó ninguna utilidad personal.

7.3. La parte demandada reiteró las razones de defensa. Enfatizó que no existió la causal al no demostrarse un interés actual, directo y personal, frente a lo cual la demanda se limitó a enunciarlos, pero no probarlos. Señaló que la regulación de los proyectos de ley en cuestión era general y producía impactos positivos en todo el sistema general de Salud. En gracia de discusión, acogió los argumentos de la Vista Fiscal sobre el elemento subjetivo.

II. CONSIDERACIONES

C. Legislación aplicable

8. Al presente asunto le resultan aplicables las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en la Ley 1881 de 2018, en concordancia con lo dispuesto en las Leyes 270 de 1996, 1437 de 2011, CPACA, 1564 de 2012, CGP y demás que resulten integradoras, complementarias y que las hayan modificado.

D. Competencia del Consejo de Estado

9. El artículo 237.5 de la Constitución Política prevé que el Consejo de Estado conocerá de los casos de pérdida de investidura de los congresistas. Por su parte, el artículo 2º de la Ley 1881 de 2018 determina que corresponde a las salas especiales de decisión del Consejo de Estado conocer, en primera instancia, de las solicitudes de pérdida de investidura. Esta competencia se reitera en el artículo 33 del Acuerdo n.º 80 de 2019 (Reglamento interno del Consejo de Estado). En consecuencia, en los términos expuestos, la Sala es competente para conocer del presente asunto.



E. Ejercicio oportuno de la solicitud

10. El artículo 6 de la Ley 1881 de 2018 establece que la demanda deberá presentarse dentro del plazo de cinco (5) años contados a partir del día siguiente de la ocurrencia del hecho generador, so pena de que opere la caducidad. Está probado que la discusión y votación del Proyecto de Ley n.º 216 de 2023 del Senado, 339 de la Cámara de Representantes, acumulado con los proyectos 340, 341 y 344 de 2023 de Cámara, por medio de los cuales “*se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones*”, inició el 3 de abril de 2024, con la participación del aquí demandado (índice 29, acta n.º 20 de la fecha referida, Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República). Desde esta última fecha es claro que la demanda fue presentada dentro del lustro referido, toda vez que lo fue el 30 de julio de 2024.

F. Legitimación y acreditación de la calidad de Congresista del demandado

11. La parte demandante está legitimada en la causa por activa, por cuanto cualquier ciudadano puede ejercer dicho medio de control, en atención a su naturaleza pública, según lo regulado en el artículo 143 del CPACA. Lo mismo ocurre con el señor Wilson Neber Arias Castillo, cuya condición está demostrada con la certificación de la Comisión Escrutadora General del 19 de julio de 2022, en la que se declara su elección como senador de la República. Asimismo, se aportó la copia de la Resolución n.º E-332 de la misma fecha referida, por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección del citado ciudadano.

G. Análisis de fondo de la Sala

12. Para resolver, la Sala precisará el problema jurídico. Después fijará el alcance de la causal alegada y, finalmente, su configuración en el caso en estudio.

H. El problema jurídico

13. Corresponde a la Sala definir si el senador Wilson Neber Arias Castillo violó el régimen de conflicto de intereses, en particular, los artículos 182 y 183.1 Superiores y el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, por, supuestamente, participar en el trámite de un proyecto de ley que favorecía a uno de sus aportantes a la campaña, sin declararse impedido.



I. El alcance de la causal de pérdida de investidura: el conflicto de intereses¹

14. El artículo 182 de la Constitución Política obliga a los congresistas a informar sobre posibles conflictos de intereses que se presenten en el ejercicio de las funciones que les corresponden, así:

(...) 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”.

15. Por su parte, el ordinal 1º del artículo 183 Superior señala que los congresistas perderán su investidura por violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

16. El fundamento de este régimen se encuentra, en principio, en el artículo 1º de la Constitución Política que impone la prevalencia del interés general, como uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho y, por consiguiente, debe prevalecer en todas las actuaciones de los servidores públicos, entre ellos, los congresistas, con prescindencia de intereses privados, personales o familiares, que de una u otra manera puedan incidir en las distintas funciones del Congreso de la República.

17. Así, el artículo 133 Superior, modificado por el Acto Legislativo n.º 01 de 2009, impone que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común. Por su parte, el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, aclara que cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido.

18. Las normas constitucionales y legales no precisan las situaciones que implican un conflicto de intereses. Por consiguiente, se impone un ejercicio hermenéutico de las situaciones de carácter moral o económico que puedan inhibir a un congresista de participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.

¹ En el presente desarrollo se tomó en cuenta la sentencia del 9 de noviembre de 2016, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, exp. 11001031500020140311700 (PI), M.P. William Hernández Gómez.



19. Los conceptos jurídicos indeterminados incorporan nociones de la experiencia o de la razón práctica, técnicas o económicas y valores morales, que implican un juicio valorativo, el cual deberá realizar, en primer lugar, el propio congresista e informar, en consecuencia, oportunamente sobre el conflicto de intereses (artículo 182 Superior). Si no lo hace, debiéndolo hacer, podrá ser recusado, y, finalmente, como control externo e imparcial, será el juez de la pérdida de investidura el que decida en forma definitiva si el conflicto de intereses, en el caso concreto, es fundamento suficiente de la desinvestidura solicitada.

20. La Ley 5ª de 1992, en los artículos 286 al 295, algunos modificados por la Ley 2003 de 2019, regula lo correspondiente al conflicto de intereses de los congresistas, así:

(i) Todo congresista debe declararse impedido de participar en los debates o votaciones, cuando exista interés particular, actual y 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 segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil. Para el efecto, se define el beneficio particular, actual y directo (artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019).

(ii) Igualmente, se precisan las circunstancias específicas en las que **no** se configura la causal, así (artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019):

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.

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) <Literal INEXEQUIBLE> Sentencia C-302 de 2021.

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.



(iii) En la Secretaría General de cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de declaración de intereses privados, en el cual los congresistas consignarán la información susceptible de generar un conflicto de interés. Para tal fin, se regula el término de inscripción y la publicidad del registro, el cual podrá modificarse de conformidad con lo allí previsto (artículos 287, modificado por el artículo 2 de la Ley 2003 de 2019, 288 a 290).

(iv) Todo senador o representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés (artículo 291, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019).

(v) Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la Ley 5ª referida. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada. La decisión será de obligatorio cumplimiento (artículo 294, modificado por el artículo 5 de la Ley 2003 de 2019).

21. Con base en las normas citadas, la jurisprudencia de esta Corporación ha construido unas exigencias para la verificación de esta causal de pérdida de investidura: (i) que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico, (ii) que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar, (iii) que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación, (iv) que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado y (v) que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento². Además, es preciso realizar el análisis subjetivo de la conducta del demandado, tal como lo impone el artículo 1 de la Ley 1881 de 2018.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de febrero de 2015, exp. 11001031500020120113900 (ACUM), M.P. María Claudia Rojas Lasso. Reiterada en las sentencias del Pleno del 9 de noviembre de 2016, exp. 11001031500020150133300, M.P. Ramiro Pazos Guerrero; del 5 de septiembre de 2018, exp. 11001031500020180032000, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



J. De la configuración de la causal

22. Para el estudio, la Sala determinará lo probado. Después, hará una precisión sobre la participación, discusión o votación por parte de los congresistas de artículos de proyectos de ley o de acto legislativo que beneficien a los sectores económicos de quienes fueron financiadores de la campaña electoral respectiva y, finalmente, determinará la comprobación objetiva y subjetiva de la causal en estudio.

K. De lo probado

23. En el *sub lite* está probado que:

(i) El 3 de abril de 2023, el senador Wilson Neber Arias Castillo participó en la discusión y votación, en primer debate, Senado, del Proyecto de Ley n.º 216 de 2023 del Senado, 339 de la Cámara de Representantes, acumulado con los proyectos 340, 341 y 344 de 2023 de la referida Cámara, por medio de los cuales “se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones” (pp. 5 y 6 del acta n.º 20 del 3 de abril de 2024).

(ii) En esa fecha, el demandado no presentó ningún impedimento, pero sí participó en la decisión de los impedimentos presentados por otros congresistas, incluso, con razones fácticas similares a las aquí en estudio, en las que consideró la existencia del impedimento. Así por ejemplo se tiene que el senador Honorio Enríquez manifestó que su partido había recibido donaciones del sector salud, en particular, de las IPS y, por ende, declaró su impedimento (p. 9 del acta n.º 20 del 3 de abril de 2024). Para resolverlo, el senador Miguel Ángel Pinto Hernández afirmó que votaría negativamente, toda vez que se trataba de una ley general que no generaba ningún beneficio concreto (p. 10 del acta n.º 20 del 3 de abril de 2024). En el impedimento formulado por el senador Alirio Barrera, en el que también refirió a las donaciones por parte del sector salud, el demandado estimó que debería aceptarse dicho impedimento teniendo en cuenta el importante aporte al senador por parte del mencionado sector a su campaña (pp. 14 a 18 del acta n.º 20 del 3 de abril de 2024).

(iii) Finalmente, ningún impedimento fue aprobado (pp. 9 a 71 del acta n.º 20 del 3 de abril de 2024).



(iv) En dicha sesión se presentó una proposición para el archivo de los referidos proyectos, la cual votó el demandado en forma negativa (pp. 72 y 150 del acta n.º 20 del 3 de abril de 2024). Al final de la votación se aprobó el archivo (p. 152 del acta n.º 20 del 3 de abril de 2024) (índice 2).

(v) En la misma fecha, el demandado apeló la decisión de archivo de los referidos proyectos de ley (índice 2).

(vi) El Proyecto de Ley n.º 216 de 2023 del Senado, 339 de la Cámara de Representantes, acumulado con los proyectos 340, 341 y 344 de 2023 de la referida Cámara, por medio de los cuales “*se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones*”, buscaba, entre otros, la creación de la Administradora de los Recursos del Sistema de Salud, ADRES, la cual se encargaría del giro directo de los recursos a las Instituciones Prestadores de Salud, IPS, y no a través de la Entidades Promotoras de Salud, EPS (Proyectos de Ley 339, artículo 22.3, Capítulo III, Organización del Sistema de Salud; 340, artículo 38, Capítulo II, Gobernanza; 341, artículos 5 y 52, Título II, Gobernanza y Estructura del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, y 342, artículo 7, pp. 659 a 759 del acta n.º 20 del 3 de abril de 2024) (índice 2).

(vii) La sociedad Aérea de Ibagué S.A.S. fue aportante de la campaña de la lista cerrada avalada por la Coalición “*PACTO HISTÓRICO*”, de la cual hacía parte el senador demandado, según la constancia n.º CNE-S-FNFP-1408-2024-FNFPCE-900 del 3 de septiembre de 2024, emitida por el Jefe de la Oficina Jurídica del Consejo Nacional Electoral, así (índice 28):

Que, dentro de la lista cerrada avalada por la COALICIÓN “PACTO HISTÓRICO” se encuentra el excandidato WILSON NEBER ARIAS CASTILLO, tal y como se observa en el renglón No. 15, en la “Lista definitiva de candidatos inscritos Senado Circunscripción Nacional” la cual optó por voto no preferente (lista cerrada).

En el Dictamen de Auditoría de fecha 3 de mayo de 2022, numeral 19, título “INGRESOS Y GASTOS PRORRATEADOS EN LOS PRIMEROS 20 CANDIDATOS”, se observa que por ser una Lista Cerrada mediante Acta 10 del Comité Directivo de la Coalición se determinó que se prorratearían los ingresos y gastos dentro de los primeros 20 candidatos de la lista. Así mismo, explica que, se reportaría en cada campaña los aportes y gastos individuales hechos por cada candidato.

Teniendo en cuenta que, el excandidato WILSON NEBER ARIAS CASTILLO hace parte de los primeros 20 candidatos de la lista, me permito adjuntar:

- *Formulario 6B: Informe individual de ingresos y gastos de la campaña.*
- *Anexo 6.2B: Contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o*



especie, que realicen los particulares.

- *Anexo 6.11B: Servicio de transporte y correo*
- *Anexo 6.13B: Obligaciones pendientes de pago*
- *Soportes de ingresos cargados al aplicativo cuentas claras respecto al crédito de transporte aéreo adquirido con la Sociedad Aérea de Ibagué S.A.S*

El ingreso fue clasificado como crédito y el gasto fue reportado como cuenta por pagar reportando así, por parte de la lista, el crédito obtenido con la SOCIEDAD AEREA DE IBAGUE S.A.S. – SADI por valor total de \$1.215.646.740.

(viii) La sociedad Área de Ibagué S.A.S figura como Institución Prestadora de Salud, en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud, REPS, desde el 27 de julio de 2018 hasta el 27 de julio 2024 (índice 2), es decir, dentro del período en el que se realizó el aporte a la compañía del demandado realizado en el año 2022. Precisa señalar que desde el 27 de julio de 2024 no ha renovado dicha calidad, según lo informado por el Ministerio de Salud y Protección social, el 12 de septiembre de 2024 (índice 33).

L. De la financiación de la campaña de congresistas como conflicto de interés

24. Para iniciar, es preciso señalar que el literal e) del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, disponía que no existía conflicto de interés cuando el congresista participara, discutiera o votara proyectos de ley o acto legislativo que trataran sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su compañía, salvo que se generara un beneficio particular, actual y directo.

25. La anterior salvedad fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, así³:

228. En primer lugar, en concordancia con los antecedentes legislativos de la medida, la Corte constató tres elementos. El primero, es que la finalidad de la norma demandada consiste en habilitar a los congresistas para que puedan participar, discutir o votar artículos de un proyecto de ley o de acto legislativo que beneficien a los sectores económicos de quienes fueron financiadores de sus campañas electorales, sin que ello configure en ningún caso un conflicto de intereses. Aunque la norma no utiliza abiertamente el verbo beneficiar —en su lugar emplea el verbo tratar—, las explicaciones ofrecidas por los ponentes y promotores de la iniciativa a lo largo del trámite legislativo acerca del alcance del literal dan cuenta de que, en realidad, ese es el objetivo que persigue la norma y, lo más importante, que esa será la manera en que esta será aplicada.

229. El segundo, es que el propósito de la iniciativa relativo a que los congresistas expertos en determinada materia o que provengan de algún sector económico en concreto puedan participar, discutir o votar artículos de un proyecto de ley o de acto legislativo, que regulen ese sector, sin incurrir en un

³ Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



conflicto de intereses, no se satisface mediante el literal acusado, sino por medio del literal d) del mismo artículo. Este literal prevé que no incurrirá en conflicto de intereses el congresista que «participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual [...] tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no [le] genere beneficio particular, directo y actual». Por tanto, una de las consecuencias de la inexecutable de la norma no es que los congresistas no podrán, en lo sucesivo, defender o representar las causas o sectores afines a su ideología y programa político, sin incurrir en un conflicto de intereses. Esto es así porque, se reitera, la norma demandada no tiene ese propósito ni ese alcance.

230. Y, por último, el supuesto fin de transparencia en la financiación de las campañas políticas que pretende alcanzar la norma cuestionada se materializa por medio del cumplimiento del deber previsto en el literal e) del artículo 2 de la Ley 2003 de 2019. Este literal exige que en el libro de registro de intereses privados que debe llevar la Secretaría General de cada una de las cámaras se incluya una «[c]opia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo "cuentas claras" de la campaña a la que fue elegido».

231. En segundo lugar, la Corte advirtió que la disposición impugnada i) desconoce que los legisladores, en razón de su condición de servidores públicos, únicamente están «al servicio del Estado y de la comunidad», y no de los financiadores privados de sus campañas electorales (artículo 123 de la CP); ii) ignora que aquellos deben «actuar consultando [...] el bien común», y no los intereses corporativos o regulatorios de los sectores de los cuales recibieron beneficios económicos para dichas campañas (artículo 133 de la CP); iii) pasa por alto que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y contenciosa, el fin último del régimen del conflicto de intereses es garantizar, justamente, la prevalencia del interés general y el adecuado funcionamiento de la democracia representativa y pluralista (artículos 1 y 2 de la CP); y iv) vulnera el artículo 3 superior, pues los miembros de las corporaciones públicas de elección popular representan al pueblo, el cual es el titular exclusivo de la soberanía y el origen del poder público, y no solo a los financiadores de su campaña electoral. Respecto de este último punto, es evidente que, aunque en caso de conflicto entre los intereses del pueblo y los intereses de los financiadores, los legisladores deben asegurarse de que prevalecerán los primeros, la norma autoriza que aquellos actúen en favor de los segundos.

232. De otro lado, la Corte encontró que la excepción establecida en la norma es insuficiente para conjurar la inconstitucionalidad de la medida. De acuerdo con dicha excepción, no existirá un conflicto de intereses cuando el proyecto normativo que trata sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de la campaña electoral genere un «beneficio particular, directo y actual para el congresista». Para la Corte es claro que esta disposición no responde a la complejidad de las relaciones que se tejen entre los candidatos y los grandes donantes a las campañas electorales, las cuales se caracterizan por la previsible exigencia de reciprocidad entre unos y otros. En consecuencia, la excepción resulta engañosa, en la medida en que es casi imposible que una situación reúna las condiciones que ella señala, según las definiciones que la misma norma ofrece.

26. Además, la Corte precisó⁴:

222. Para terminar, la Sala Plena considera conveniente hacer las siguientes dos aclaraciones sobre el alcance de la presente decisión. Primera, la

⁴ *Ibíd.*



declaratoria de inconstitucionalidad no puede ser entendida en el sentido de que siempre que se configuren los supuestos fácticos que la norma contenía – participación, discusión o votación de artículos de proyectos de ley o de acto legislativo que beneficien a los sectores económicos de quienes fueron financiadores de la campaña electoral– existe, per se, un conflicto de intereses.

*223. Al respecto, la Corte entiende que, en razón de los matices de la financiación privada de campañas políticas y de la aceptación por parte del ordenamiento constitucional de ese tipo de participación política, **la determinación acerca de la presencia de un conflicto de intereses por esa causa deberá ser considerada y evaluada caso a caso por el congresista concernido para efectos de declararse impedido y por el juez natural de la acción pública de pérdida de investidura, cuando dicho impedimento no se produzca.** Lo anterior, con base en los criterios que ofrece la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado (fundamentos jurídicos 4.2 y 4.3 de esta sentencia), y los que desarrollan los literales a), b) y c) de la primera parte del artículo 286 de la Ley 5 de 1992.*

224. La segunda aclaración consiste en que, de acuerdo con su redacción –«e) Cuando el congresista [...]»–, es evidente que la norma acusada únicamente regulaba los conflictos de intereses relacionados con la financiación privada de las campañas de los congresistas individualmente considerados. Es decir, no se ocupaba de los conflictos de intereses vinculados a la financiación particular de los partidos políticos o las bancadas. Según se explicó en las consideraciones de este fallo, tal financiación se encuentra prevista en los artículos 16 y siguientes de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, y se distingue de aquella que se realiza directamente a los candidatos de los partidos políticos (artículo 20 de la misma ley).

225. Dada esta circunstancia, la presente decisión deberá entenderse circunscrita a la materia que desarrollaba el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 –conflictos de intereses relacionados con la financiación privada de candidatos al Congreso–, por lo que no podrá hacerse extensiva a otros casos –conflictos de intereses en materia de financiación particular de partidos políticos y bancadas–, los cuales no fueron estudiados en esta oportunidad, dados los cargos propuestos y la literalidad del precepto acusado (se destaca).

27. De lo anterior se desprende que (i) no toda participación, discusión o votación de artículos de proyectos de ley o de acto legislativo que beneficien a los sectores económicos de quienes fueron financiadores de la campaña electoral configura un conflicto de intereses. Esto deberá determinarse caso a caso, con el fin de verificar la existencia de un beneficio particular, actual y directo. Además, (ii) que la norma únicamente se refería a la financiación privada de las campañas de los congresistas individualmente considerados, pero no así de la financiación de partidos políticos.

28. Entonces, para el *sub lite* es necesario comprobar que la participación, discusión o votación en los proyectos legislativos en estudio por parte del congresista demandado generó un beneficio de los que refieren los literales a), b) y c) de la primera parte del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, esto es, un interés particular, actual y directo.



29. En primer lugar se tiene que la financiación en estudio fue a la lista con voto no preferente que presentó la Coalición Pacto Histórico y no al candidato de manera individual.

30. Por lo tanto, las listas con voto no preferente, no desdican *per se* el hecho de la financiación individual, pero en el *sub lite* no está probada. Por el contrario, si se admitiera que una lista cerrada impide la generación de un posible conflicto de interés por los hechos en estudio, se convertiría en una forma de eludir la concreción de esta limitante. Además, así se cumple con la precisión de la Corte Constitucional sobre la financiación de partidos políticos, que se refiere a un asunto diferente al que aquí se analiza.

M. El caso concreto

31. En relación con el **análisis objetivo** de la causal se tiene que el demandado, en cumplimiento de sus funciones como senador, participó en la discusión de los proyectos de ley en cuestión. No resulta de recibo su defensa de que sólo participó en la propuesta de archivo, mientras que la solicitud de pérdida de investidura se orientó a la propuesta positiva. Lo anterior, por cuanto la demanda se formuló de manera amplia frente a la participación del demandado en tales proyectos, además que la decisión de archivo fue parte del trámite legislativo en estudio, en el que participó, discutió y votó el demandado.

32. El demandado no fue separado del asunto ni por solicitud de impedimento o por recusación.

33. La sociedad Área de Ibagué S.A.S., que figura como Institución Prestadora de Salud, fue aportante a la campaña de la coalición de la que hacía parte el demandado, a través de un crédito para el transporte aéreo de los candidatos.

34. No es de recibo la defensa del demandado consistente en que sólo se enteró de que la sociedad arriba referida tenía la condición potencial de prestadora del servicio de ambulancia aérea, por un trino de la senadora Paloma Valencia el 12 de abril de 2024, es decir, después del archivo de la propuesta del proyecto de ley en cuestión. Toda vez que esta información obra en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud, REPS, que es de público conocimiento, en el que figuraba desde el año 2018 (índice 2).



35. Ahora, como ya se dijo en renglones precedentes, lo expuesto no es suficiente para configurar la causal en estudio. En efecto, se requiere la existencia de un interés particular, actual y directo del demandado.

36. En los términos anteriores, en principio, los hechos analizados no configuran un conflicto de interés en cabeza del demandado, toda vez que no se observa un interés particular, entendido legalmente como 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”*.

37. En efecto, se trataba de una iniciativa que intentaba modificar algunas particularidades del Sistema de Salud en Colombia, que podría traer beneficios para las IPS en general, que no para el demandado, por el giro directo de los recursos. Ahora, no puede desconocerse que, dadas las características abstractas y generales de la actividad legislativa, sería extraordinario la configuración de esta exigencia; sin embargo, como lo indicó la Corte Constitucional, en la providencia referida, estos asuntos exigen un estudio caso a caso, lo cual impone, que más allá de afirmaciones generales, se traigan pruebas encaminadas a determinar el beneficio particular del congresista.

38. Lo anterior se echa de menos, toda vez que la parte actora pretendió derivar ese beneficio particular por el sólo hecho de que una IPS fue aportante a la campaña del demandado, lo cual, en voces de la Corte Constitucional, resulta insuficiente, toda vez que la causal no se genera de manera automática.

39. Entonces, se precisan pruebas que permitan particularizar dicho beneficio. Así, se imponía demostrar de qué forma, más allá de un crédito, se benefició el congresista con la participación en los consabidos proyectos de ley, puesto que como lo ha dicho esta Corporación para que se configure el conflicto de intereses, el beneficio debe ser específico y personal⁵. Lo claro es que, en general, los proyectos impulsaban una nueva propuesta para la administración de los recursos

⁵ En la sentencia del 25 de septiembre de 2019, exp. 11001031500020190213500 PI, la Sala Novena Especial de Decisión del Consejo de Estado explicó que el interés es general cuando *“se encuentra involucrado o concernido el interés de toda la colectividad o de un grupo indeterminado de personas, incluyendo los intereses que en pie de igualdad con las demás personas pudieren tener los propios congresistas”*. Confirmada mediante sentencia del Pleno del 28 de enero de 2020, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



de la salud, la cual, como es natural, sólo mostraría sus bondades o perjuicios después de su implementación efectiva. De tal manera, además de que su aprobación podría tener cualquier resultado, positivo o negativo, lo que se revela es que se trataba de una regulación que buscaba una respuesta para una problemática real, sin distinción de sus beneficiarios y en condiciones de generalidad e igualdad.

40. Tampoco es posible afirmar que se configurara un beneficio actual, como quiera que, se insiste, era una regulación genérica que beneficiaba, en condiciones de igualdad, en cuanto al giro directo de los recursos, a todas las Instituciones Prestadoras de Salud y que además estaba sujeta a que se materializara dicho objeto, a través de los respectivos contratos o negocios jurídicos que la sociedad aportante suscribiera para tal fin, lo cual la reviste de un carácter de eventualidad, más marcado en este asunto, si se tiene en cuenta que la IPS involucrada ni siquiera ha renovado tal condición.

41. La Corte Constitucional, en la precitada providencia y en línea con lo señalado por esta Corporación, precisó que *“debe existir la convicción y la suficiente evidencia fáctica sobre la realización del beneficio en el presente”*⁶, es decir, que el provecho se debe materializar inmediatamente antes o después de la participación o votación del congresista; no obstante, las pruebas no permiten determinar este aspecto, por el contrario, lo desdican.

42. El beneficio no es directo, si se tiene en cuenta que el proyecto no producía ningún beneficio en favor del congresista ni de sus parientes, ni tampoco hay pruebas en otra dirección.

43. Esta última exigencia impone que, para su demostración, no *“debe requerir actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio”*⁷. En el *sub lite* se desconoce cuál era la actividad principal de la IPS aportante. No puede perderse de vista que esta no se dedicaba de manera exclusiva al sector salud, sino que también prestaba servicios de transporte, que fueron los que aportó a la campaña del demandado a través de un crédito. Esto impide dilucidar el impacto económico que tendrían las reformas impulsadas por los proyectos en las finanzas de dicha IPS, con el ánimo de tener un panorama completo del impacto y sus

⁶ Sentencia C-302 de 2021.

⁷ *Ibid.*



posibles beneficios. Ni que decir de los posibles resultados de la nueva propuesta para la administración de los recursos de la salud.

44. En todo caso, se tratan de consecuencias u operaciones que no se pueden construir con escenarios hipotéticos, mucho menos sin pruebas, como pretende la parte actora.

45. En los términos señalados se impone denegar la solicitud de pérdida de investidura en estudio, toda vez que no están dados los elementos para configurar la causal en estudio desde el punto de vista objetivo, lo cual releva a la Sala de adentrarse en el elemento subjetivo, en el que hubiera sido relevante analizar la conducta del demandado frente al trámite legislativo, pero que, ante la falta de configuración del elemento objetivo, se desplaza la necesidad de este ejercicio.

N. Las costas

46. No hay lugar a disponer sobre la condena en costas, puesto que no se imponen en los asuntos en que se ventile un interés público, como ocurre en las solicitudes de pérdida de investidura, tal como lo establece el inciso 1º del artículo 188 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en su Sala Primera Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: DENEGAR la solicitud de pérdida de investidura presentada en contra del senador Wilson Neber Arias Castillo, en los términos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: REMITIR copia de esta providencia a la Mesa Directiva del Senado.

TERCERO: Contra esta providencia procede el recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018.



Radicación número: 11001-03-15-000-2024-03957-00 (PI)
Actor: Gabriel Jaime Vallejo Chujfi
Demandado: Wilson Neber Arias Castillo

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace:
<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador.aspx>

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
NUBIA MARGORTH PEÑA GARZÓN

Firmado electrónicamente
WILSON RAMOS GIRÓN

Firmado electrónicamente
JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR (E)
Aclaración de voto

Firmado electrónicamente
PEDRO PABLO VANEGAS GIL

VF