



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA NOVENA ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá D.C., primero (1) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-02881-00 PI

**Accionante:** Carlos Iván Moreno Machado

**Accionados:** Fabio Raúl Amín Saleme, Esperanza Andrade de Osso, Armando Benedetti Villaneda, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos García Gómez, José Obdulio Gaviria Vélez, Carlos Guevara Villabón, Iván Leonidas Name Vásquez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Santiago Valencia González y Paloma Valencia Laserna / Senadores de la República.

**Medio de control:** Pérdida de investidura – primera instancia – Ley 1881 de 2018

---

---

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Agotado el trámite procesal pertinente, procede la Sala Novena Especial de Decisión a resolver la solicitud de pérdida de investidura presentada por el ciudadano Carlos Iván Moreno Machado contra los senadores de la República Fabio Raúl Amín Saleme, Esperanza Andrade de Osso, Armando Benedetti Villaneda, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos García Gómez, José Obdulio Gaviria Vélez, Carlos Guevara Villabón, Iván Leonidas Name Vásquez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Santiago Valencia González y Paloma Valencia Laserna, según lo dispuesto en la Ley 1881 de 2018.

**ANTECEDENTES**

**1. La solicitud de pérdida de investidura**

En ejercicio del medio de control previsto en el artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y regulado por la



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

Ley 1881 de 2018, el señor Carlos Iván Moreno Machado, actuando en nombre propio, radicó solicitud de pérdida de investidura en contra de los senadores de la República Fabio Raúl Amín Saleme, Esperanza Andrade de Osso, Armando Benedetti Villaneda, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos García Gómez, José Obdulio Gaviria Vélez, Carlos Guevara Villabón, Iván Leonidas Name Vásquez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Santiago Valencia González y Paloma Valencia Laserna, por considerar que incurrieron en la causal contenida en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política, en cuanto a la *“violación del régimen de conflicto de intereses”*<sup>1</sup>.

### 1.1. Hechos

En resumen, la solicitud tuvo como fundamento los siguientes:

Expuso el solicitante que en el Congreso de la República se estaba tramitando, en segunda vuelta, el proyecto de acto legislativo No. 21 de 2019 Senado – 001 de 2019 Cámara -acumulado con el proyecto de acto legislativo No. 047 de 2019 Cámara *“por medio del cual se modifica el artículo 34 de la constitución política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”*.

Dijo que, el 8 de junio de 2020, el ciudadano Esteban Alexander Salazar Giraldo presentó ante la Comisión Primera del Senado de la República una recusación contra los veintidós miembros de esa célula legislativa, por considerar que alguno o algunos de los congresistas tenían un interés directo en el mencionado proyecto de acto legislativo y, a su vez, todos tenían un conflicto de interés moral para reformar la Constitución a través de medios virtuales.

Manifestó que, contrario a lo dispuesto en el artículo 294 de la Ley 5ª de 1992 y 64 de la Ley 1828 de 2017, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República no remitió en forma inmediata dicha recusación a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista y decidió, en principio, que era improcedente. Luego de una discusión de más de tres horas, el presidente de la Comisión determinó que su decisión había sido apelada y solo así remitió la recusación a la Comisión de Ética y suspendió el debate del proyecto de acto legislativo. Cinco

---

<sup>1</sup> Solo frente a este aspecto fue concretada la causal invocada en la demanda, ya que el artículo 183-1 de la Constitución se refiere igualmente a la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades; sin embargo, frente a tales circunstancias no se refirió la solicitud de pérdida de investidura.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

horas después, el presidente de la Comisión de Ética remitió un oficio diciendo que la recusación era improcedente por carecer del soporte probatorio, *“con base en el artículo 64 de la Ley 5ª de 1992”*.

Se refirió a que, luego de que en la misma sesión de la Comisión Primera del Senado varios senadores dejaran constancia de que no solo se había citado una norma equivocada para decretar improcedente la recusación, sino que además esa declaratoria se hizo solo por parte del presidente de la Comisión cuando no existía una norma que le otorgara esa competencia, el presidente de la Comisión de Ética remitió otro oficio, suscrito nuevamente solo por él, declarando improcedente la recusación y solo corrigió la norma en mención.

Señaló que, a pesar de no haberse proferido una decisión de fondo por parte de la Comisión de Ética, tal y como lo prescribe la ley, que además debía avocar conocimiento a partir del día siguiente y no el mismo día, el presidente de la Comisión Primera sometió a discusión y votación la reapertura del proyecto de acto legislativo, sin que se hubiera resuelto de fondo la correspondiente recusación.

Los senadores Roy Barreras, Julián Gallo, Alexander López, Angélica Lozano, Rodrigo Lara, Temístocles Ortega, Gustavo Petro y Luis Fernando Velasco, miembros también de la Comisión Primera del Senado de la República, dejaron constancia de que se abstenían de votar la reapertura del proyecto, al tener una recusación contra ellos que no había sido resuelta. Luego de una nueva discusión sobre si la comunicación del presidente de la Comisión de Ética resolvía o no las recusaciones, se decidió aplazar para el día siguiente la votación del proyecto de reforma constitucional.

El 9 de junio se retomó la votación del proyecto de acto legislativo, previa lectura de un nuevo oficio remitido por el presidente de la Comisión de Ética del Senado de la República que decía exactamente lo mismo que en el oficio corregido del día anterior, pero sin que hubiera existido un pronunciamiento por parte del pleno de la Comisión de Ética y ni siquiera de su Mesa Directiva completa.

En esta sesión el senador Gustavo Petro dejó constancia de que el oficio remitido por parte del presidente de la Comisión de Ética declaraba improcedente la recusación, a pesar de que esta no solo contaba con un capítulo de pruebas, sino que además mencionaba una serie de hechos notorios que no requerían prueba.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

Así las cosas, el presidente de la Comisión de Ética declaró él solo la improcedencia de la recusación, haciendo incluso una valoración de las pruebas.

Ante la negativa del pronunciamiento de la Comisión de Ética y al no haberse tomado una decisión de fondo frente a la recusación presentada por el ciudadano Esteban Alexander Salazar Giraldo, que los habilitara o definitivamente los declarara impedidos para participar en la discusión y votación del proyecto de acto legislativo, los senadores Roy Barreras, Julián Gallo, Alexander López, Angélica Lozano, Rodrigo Lara, Temístocles Ortega, Gustavo Petro, Germán Varón y Luis Fernando Velasco, tomaron la decisión de apartarse de la discusión y votación de ese proyecto.

Por el contrario, los trece senadores contra quienes se dirige el medio de control de pérdida de investidura consideraron que el oficio remitido por el presidente de la Comisión de Ética era suficiente para continuar con la discusión y votación del proyecto de acto legislativo, aun sin haberse proferido un pronunciamiento de fondo por la Comisión competente, de conformidad con el reglamento del Congreso y el Código de Ética y Estatuto del Congresista.

## **1.2. Argumentos jurídicos de la solicitud**

A juicio del solicitante, los hechos descritos anteriormente constituyen una *“violación al régimen de conflicto de intereses”*, consagrada como causal de pérdida de investidura en el artículo 183-1 de la Constitución Política, teniendo en cuenta que, al tenor del artículo 182 constitucional, *“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”*.

Expuso que todo impedimento y recusación que se presente debe ser sometido al trámite establecido en la ley; para el caso de los impedimentos se resuelven mediante votación, en la Comisión o en la Cámara ante la que se esté tramitando el asunto objeto del impedimento. Las recusaciones, de conformidad con la norma orgánica del reglamento del Congreso, se resuelven por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

Dijo que, de ser aceptado un impedimento o una recusación, se debe proceder de acuerdo con lo establece el inciso tercero del artículo 134 de la Constitución<sup>2</sup> en cuanto a la conformación de *quorum*, por lo que, antes de proceder con el trámite de las correspondientes iniciativas de reforma constitucional o de ley, deben estar resueltos los impedimentos y recusaciones para poder cumplir a cabalidad con la regla de mayorías que rige el procedimiento legislativo.

En cuanto al caso concreto, afirmó que el procedimiento llevado a cabo en la Comisión Primera del Senado de la República, respecto de la recusación presentada en el trámite del proyecto de acto legislativo en cuestión contra todos los miembros de esta célula legislativa, no correspondió al procedimiento establecido para el efecto, pues la recusación fue declarada improcedente de forma exclusiva por el presidente de la Comisión de Ética, quien no tiene esa competencia en ninguna disposición legal. Así mismo, se presentó como argumento que la misma era improcedente por *“carecer del soporte probatorio requisito de procedibilidad para su trámite, según lo previsto en el artículo 64 de la Ley 1828 de 2017”*, situación que no contempla la norma citada.

De acuerdo con esa disposición, si la Mesa Directiva de la Comisión de Ética *-no solo el presidente-* consideraba que eran insuficientes las pruebas aportadas, debió decretar la práctica de otras pruebas y avocar conocimiento para que el pleno de la Comisión procediera a resolver de fondo la recusación presentada.

Por lo anterior, al ver no resuelta la recusación, los congresistas miembros de la Comisión Primera del Senado de la República debieron abstenerse de seguir participando de la discusión y votación del proyecto de acto legislativo, requiriendo una respuesta de fondo por parte de la Comisión competente, de manera que, por no hacerlo, vulneraron el régimen del conflicto de intereses, al dar por sentado que no se configuraba el impedimento alegado por el recusante, con base en la ausencia de pruebas decretada por el presidente de la Comisión, sin que existiera una decisión de fondo por parte de la Comisión competente.

Con dicha actuación no solo se violó el procedimiento legislativo, sino que se transgredieron los principios constitucionales que exigen que la labor de los legisladores se lleve a cabo bajo los principios de supremacía del interés general,

---

<sup>2</sup> “Artículo 134. (...) Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas”.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

legalidad, probidad y transparencia, bajo el cumplimiento estricto de las normas y procedimientos establecidos.

En conclusión, los trece miembros de la Comisión Primera del Senado de la República contra quienes se dirige este medio de control hicieron nugatorio el procedimiento para establecer la existencia o no de un conflicto de intereses y continuaron actuando a pesar de la existencia de una recusación no resuelta, siendo este régimen, incluido por el Constituyente del 91, el que garantiza la materialización efectiva del principio democrático en las actuaciones del órgano deliberativo y representativo, como lo es el Congreso de la República.

## **2. El trámite de instancia**

### **2.1. La manifestación de impedimento y su resolución**

El presente asunto fue inicialmente asignado por reparto al Consejero Gabriel Valbuena Hernández, quien manifestó su impedimento para avocar el conocimiento, dada su relación de amistad íntima con una de las congresistas acusadas por el actor en su demanda de pérdida de investidura<sup>3</sup>.

En auto de 21 de julio de 2020 la Sala declaró fundado el impedimento del magistrado Valbuena Hernández, lo separó del conocimiento del asunto y se pasó el expediente al despacho de la hoy magistrada ponente para continuar con el trámite pertinente<sup>4</sup>.

### **2.2. La admisión de la demanda**

Previa corrección ordenada en auto de 3 de agosto de 2020<sup>5</sup>, la demanda fue admitida mediante providencia del 25 del mismo mes, la que fue debidamente notificada a los congresistas denunciados y al señor agente del Ministerio Público<sup>6</sup>.

### **2.3. Contestaciones**

En la oportunidad procesal pertinente se registraron las siguientes intervenciones en oposición a las pretensiones formuladas:

---

<sup>3</sup> Índice 4 en SAMAI.

<sup>4</sup> Índice 9 en SAMAI.

<sup>5</sup> Índice 17 en SAMAI.

<sup>6</sup> Índice 25 en SAMAI.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

### 2.3.1. Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo<sup>7</sup>

Actuando en nombre propio, el Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo se opuso a la prosperidad de las pretensiones, por considerar que no existía ningún elemento que configurara la causal alegada.

Hizo un recuento del trámite del proyecto de acto legislativo en la Comisión Primera del Senado de la República, para destacar que la recusación presentada por el señor Esteban Salazar Giraldo solo vino a radicarse once días antes de que se venciera el plazo constitucional con el que se contaba para poder aprobar legalmente el proyecto de acto legislativo, el que aún debía surtir el debate en la plenaria del senado *-por reglamentación, ocho días después de haber sido aprobado en comisión-* y eventualmente la aprobación de la conciliación, si a ello hubiere lugar, de manera que todo ello permitía inferir que lo pretendido por el señor Salazar Giraldo iba más allá de alertar y poner en conocimiento un eventual conflicto de interés de los senadores en la discusión y aprobación del proyecto del acto legislativo. Simplemente buscaba hacer imposible, por vencimiento de términos, que la reforma constitucional fuera aprobada.

Mencionó que, el 18 de junio de 2020, el señor Esteban Salazar Giraldo presentó ante la plenaria del Senado idéntica recusación, la que fue rechazada por la Mesa Directiva sin la presencia de los senadores de la Comisión Primera en el recinto virtual.

A juicio del congresista denunciado, el solicitante debió haber dirigido sus esfuerzos argumentativos a mostrar los elementos que estructuraron el supuesto interés *-y la naturaleza moral o económica del mismo-* que tenían los senadores enjuiciados en el proyecto de acto legislativo y su actuación dolosa o con culpa grave, la que se debe demostrar en los procesos de pérdida de investidura, por ser de naturaleza sancionatoria y de responsabilidad subjetiva; no obstante lo anterior, el accionante se refirió a la recusación de que fueron objeto los senadores accionados.

Expuso que el actor debió proceder a demandar la nulidad del acto o los actos administrativos de la Comisión de Ética y de la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, invocando las razones aquí señaladas, y no formular una solicitud de pérdida de investidura para la cual no se cumple ninguno de los requisitos exigidos en las normas pertinentes.

---

<sup>7</sup> Índice 31 en SAMAI.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

Señaló que la acusación se funda en una violación genérica de la ley que se predica por igual de los presidentes de la Comisión Primera de Senado y de la Comisión de Ética y los senadores de aquella comisión que participaron en la discusión y aprobación del Acto legislativo 01 del 22 de julio de 2020, *"por medio del cual se modifica el artículo 34 de la constitución política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable"*, para adjudicarle a estos últimos funciones reglamentarias que solo son de aquellos, y a unos y otros, funciones de control de legalidad de los actos administrativos que corresponden a los jueces de esta jurisdicción.

**2.3.2. Senadores Fabio Raúl Amín Salame, Armando Benedetti Villaneda, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Eduardo Enríquez Maya, José Obdulio Gaviria Vélez, Carlos Guevara Villabón, Juan Carlos García Gómez, Iván Leónidas Name Vásquez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Santiago Valencia González y Paloma Susana Valencia Laserna<sup>8</sup>**

Los Senadores Fabio Raúl Amín Salame, Armando Benedetti Villaneda, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Eduardo Enríquez Maya, José Obdulio Gaviria Vélez, Carlos Guevara Villabón, Juan Carlos García Gómez, Iván Leónidas Name Vásquez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Santiago Valencia González y Paloma Susana Valencia Laserna, a través de apoderado, señalaron que el solicitante no concretó una causal de conflicto de intereses en que hubieran incurrido los congresistas demandados, más allá de atribuirles el haber decidido que la recusación era improcedente por ausencia de pruebas y de participar virtualmente en la discusión y aprobación del proyecto de acto legislativo sin un pronunciamiento de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado.

Consideraron que no incurrieron en un conflicto de intereses, porque carecieron y carecen de un interés personal, actual y directo en el proyecto de acto legislativo de prisión perpetua, claramente considerado como de interés general.

Afirmaron que el solicitante no aportó pruebas sobre la existencia del conflicto ni mencionó prueba alguna acerca de la culpabilidad de los congresistas, es decir, de su conducta dolosa o gravemente dolosa, exigencia *sine qua non* de la ley y la jurisprudencia para que pueda declararse la pérdida de investidura.

Como argumento de fondo, se refirió a la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 8 de julio de 2020, en la que se resolvió

---

<sup>8</sup> Índices 32 a 34 en SAMAI.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

proteger los derechos políticos del señor Gustavo Petro y en la que, a su juicio, se expusieron criterios aplicables a la pérdida de investidura, en virtud de los cuales solicitó ejercer el control de convencionalidad y definir si el Consejo de Estado conservaba competencia para decretarla.

### **2.3.3. Senadora Esperanza Andrade De Osso<sup>9</sup>**

La Senadora Esperanza Andrade De Osso, por intermedio de apoderado, se opuso igualmente a la solicitud de pérdida de investidura y solicitó que se despacharan desfavorablemente las pretensiones, para lo cual planteó que la afirmación del solicitante, en el sentido de que los senadores tenían un interés particular, actual y directo, no era cierta, porque de la esencia del proyecto de acto legislativo no se podía inferir que existiera un interés directo, mucho menos cuando era claro que el objeto de la reforma constitucional que se debatía tenía como fin garantizar la protección de un segmento expuesto de la población, como lo son los niños, niñas y adolescentes.

Estimó que dicha manifestación por parte del accionante y del recusante era una apreciación subjetiva e hipotética, para deducir que a los congresistas les asistía un beneficio electoral que solo se podría ver en una elección futura, argumento que no se encuentra probado, pues solo se afirmó que el querer de los congresistas que participaron no era otro que buscar votos.

Se refirió a las consideraciones de la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020, que avaló las sesiones no presenciales del Congreso de la República, para señalar que no existió extralimitación de funciones y que siempre ha sido posible sesionar de manera virtual en circunstancias excepcionales y coyunturales como las que estamos viviendo en razón de la pandemia del coronavirus, de manera que jamás existió conflicto de interés moral para llevar a cabo la votación del proyecto de acto legislativo, puesto que el único deseo de los senadores era sacar adelante la agenda legislativa, dejando a un lado las dilaciones que se venían presentando bajo la apreciación errónea de que no era posible sesionar de manera virtual.

Finalmente, señaló que no se encuentra probada la existencia de beneficios directos, actuales o particulares al haber votado el proyecto de acto legislativo 021 de 2019 Senado - 001 de 2019 Cámara y que el presidente de la Comisión Primera y el presidente de la Comisión de Ética se acogieron a lo previsto en el

---

<sup>9</sup> Índice 35 en SAMAI.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

artículo 64, parágrafo 3, de la Ley 1828 de 2017, según el cual la recusación presentada fuera de los términos del procedimiento legislativo se rechazará de plano.

Formuló como excepción previa la de “*falta de competencia*”, para lo cual afirmó, en síntesis, que el Consejo de Estado no es competente para conocer de los procesos de pérdida de investidura de congresistas, pues dicha competencia, según lo expresado por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en reciente fallo, le corresponde a la Fiscalía General de la Nación y a los jueces penales, por lo que, en su criterio, la competencia del Consejo de Estado quedó suspendida en materia de pérdida de investidura.

#### **2.4. El rechazo de la solicitud de nulidad procesal**

Durante el término de traslado de la mencionada excepción previa<sup>10</sup>, el apoderado de los señores Fabio Raúl Amín Saleme, Armando Benedetti Villaneda, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos García Gómez, Iván Leónidas Name Vásquez, José Obdulio Gaviria Vélez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Santiago Valencia González, Paloma Valencia Laserna y Carlos Guevara Villabón, formuló solicitud de nulidad procesal, para lo cual alegó la causal de falta de competencia, con similares argumentos a los expuestos en la excepción previa reseñada en acápite anterior.

Mediante providencia de 29 de septiembre de 2020<sup>11</sup> se dispuso el rechazo de plano de la solicitud de nulidad, por considerarse que el supuesto fáctico alegado no encuadraba en la circunstancia definida taxativamente en la ley como causal de nulidad procesal y que las razones invocadas pudieron alegarse como excepción previa, sin que así se hubiera procedido en la oportunidad procesal pertinente por parte del peticionario, lo que igualmente conducía al rechazo de plano en los términos del inciso cuarto del artículo 135 del Código General del Proceso.

#### **2.5. La resolución de la excepción previa de falta de competencia**

A través de providencia de 12 de noviembre de 2020 se denegó la excepción previa formulada<sup>12</sup>, al concluir que el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo referencia exclusivamente a la falta de competencia de una autoridad administrativa –como la *Procuraduría General de la Nación*– para

<sup>10</sup> Corrido mediante auto de 10 de septiembre de 2020. Índice 39 en SAMAI.

<sup>11</sup> Índice 51 en SAMAI.

<sup>12</sup> Índice 56 en SAMAI.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

restringir los derechos políticos de funcionarios públicos democráticamente electos, mediante las sanciones de inhabilitación y destitución.

Se estimó que lo allí resuelto no tenía ningún alcance respecto de la competencia privativa del Consejo de Estado en el marco del proceso judicial de pérdida de investidura de congresistas, ni siquiera en lo atinente a la adecuación del ordenamiento interno que se habría de llevar a cabo para dar cumplimiento a las garantías de no repetición ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se precisó que los argumentos expuestos resultaban extensivos a la supuesta “falta de competencia” expresada en la contestación de la demanda por el apoderado de los señores Fabio Raúl Amín Saleme, Armando Benedetti Villaneda, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos García Gómez, Iván Leónidas Name Vásquez, José Obdulio Gaviria Vélez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Santiago Valencia González, Paloma Valencia Laserna y Carlos Guevara Villabón.

## **2.6. La etapa probatoria**

A través de auto de 27 de noviembre de 2020<sup>13</sup> fue abierto el proceso a pruebas, para lo cual se decretaron las aportadas y solicitadas por las partes.

Posteriormente, una vez recaudada la prueba ordenada, en auto de 3 de febrero de 2021<sup>14</sup> se fijó fecha para la realización de la audiencia contemplada en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018.

## **2.7. La audiencia pública<sup>15</sup>**

El 12 de febrero del año en curso fue llevada a cabo la audiencia pública, con la presencia de los señores magistrados Luis Alberto Álvarez Parra, Stella Jeannette Carvajal Basto, Roberto Augusto Serrato Valdés y Marta Nubia Velásquez Rico, quien la presidió. En la diligencia participó el solicitante, el señor Procurador Cuarto Delegado ante el Consejo de Estado, el congresista Roosevelt Rodríguez Rengifo y los apoderados de los demás congresistas acusados.

Las intervenciones hechas en la audiencia pueden resumirse así:

---

<sup>13</sup> Índice 61 en SAMAI.

<sup>14</sup> Índice 86 en SAMAI.

<sup>15</sup> Índice 98 en SAMAI.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

### 2.7.1. El solicitante Carlos Iván Moreno Machado

El actor centró su alegato en el hecho de que los congresistas acusados incurrieron en culpa grave, por vulnerar el régimen de conflicto de intereses establecido en el artículo 183-1 de la Constitución Política, pues, a sabiendas de estar recusados, procedieron a votar el proyecto de acto legislativo que suprimía la prohibición de la pena de prisión perpetua estableciendo la prisión perpetua revisable, sin haber esperado la decisión de fondo por parte de la Comisión de Ética.

Destacó que nueve senadores decidieron dejar constancia de que se abstenían de votar, precisamente, porque la recusación contra ellos no había tenido una decisión de fondo, actuación que consideró prudente, paciente y tendiente a evitar culpa por parte de quienes se abstuvieron de votar; por el contrario, la actuación de los senadores accionados determina la culpa grave que sustenta la interposición de este medio de control y trae como consecuencia que se pretenda la pérdida de su investidura.

Dijo que la actuación del presidente de la Comisión de Ética, al declarar él solo la improcedencia de la recusación, haciendo incluso una valoración probatoria, desconoció los artículos 63, 64 y 65 de la Ley 1828 de 2017 *-por medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista-*, ya que se requería el pronunciamiento de fondo por parte de la Comisión competente, pues dicho funcionario no tiene esa competencia en ninguna disposición legal y menos podía exigir un requisito de procedibilidad que no tiene consagración en la norma invocada como sustento de la decisión.

A partir del testimonio rendido en su momento por el presidente de la Comisión de Ética, señaló que a las recusaciones se les imprime un trámite que no tiene asidero legal y que quedó al descubierto que el procedimiento estuvo mal ejecutado, pues el senador dijo que: *“la ley no ha especificado sobre el punto de que si no se ha resuelto la recusación, se pueda o no participar en la votación de una ley o acto legislativo”*, frente a lo cual recalcó que, según la jurisprudencia, cuando un congresista no se separa de la votación de un proyecto, incurre en vulneración del régimen de conflicto de intereses.

Afirmó que los trece senadores accionados, ante una decisión por fuera de la ley del Presidente de la Comisión de Ética, también actuaron por fuera de la ley, al continuar en la discusión y votación de una enmienda constitucional en la que se



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

encontraban recusados y con ello pretermitieron la etapa que debía surtir la Comisión de Ética, que era en ese momento la autoridad competente para determinar la existencia o no del conflicto de intereses, pasando por alto también el reajuste de *quorum* de haber sido aprobada la recusación, lo que pudo haber modificado el resultado final de la votación del proyecto de acto legislativo.

Finalmente, insistió en que los senadores accionados votaron dos veces, toda vez que en la plenaria del Senado volvieron a votar, a pesar de que se habían presentado nuevas recusaciones, pretendiendo que la plenaria decidiera, siendo esto algo que no podía suceder, porque lo correcto era enviar las recusaciones a la Comisión de Ética. Concluyó entonces que los senadores accionados incurrieron en la falta dos veces.

### **2.7.2. El Procurador Cuarto Delegado ante el Consejo de Estado**

El señor agente del Ministerio Público solicitó que se niegue la solicitud de pérdida de investidura, por considerar que el solicitante no acreditó la configuración de la causal invocada para tal fin, pues la actuación de los congresistas denunciados corresponde a las funciones que desarrollan los parlamentarios al debatir y votar los proyectos de ley que se presenten para su consideración, sin que con ello se establezca una violación referente al conflicto de interés moral o económico, ligado al interés personal, actual y directo.

Destacó que los demandados se encontraban facultados para efectuar dicha votación, debido a que la recusación presentada en su contra fue desestimada y archivada, por lo que, no existía motivo alguno para que se abstuvieran de cumplir con su función legislativa.

Respecto al supuesto interés que les asistía a los demandados con el debate y votación del proyecto de acto legislativo No. 21 de 2019 Senado – 001 de 2019 Cámara -acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 047 de 2019 Cámara *“por medio del cual se modifica el artículo 34 de la constitución política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”*, el Ministerio Público resaltó que el haber cumplido con la agenda legislativa propuesta para dicho período no implicaba que los senadores y representantes a la cámara que hubieran aprobado esa ponencia recibieran réditos electorales, como lo afirmó el actor, pues todos los proyectos de ley que sean aprobados por el constituyente deben generar beneficio para todos los Colombianos y residentes en el país.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

En cuanto a las sesiones virtuales adelantadas por el Congreso de la República, estimó que ese hecho no constituye una extralimitación de las funciones propias de los congresistas, atendiendo principalmente a las circunstancias que enfrenta el mundo entero y principalmente nuestro país, generadas por causa de la pandemia por el coronavirus o COVID 19.

### **2.7.3. Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo**

El congresista Rodríguez Rengifo se pronunció para señalar que, a su juicio, el reproche efectuado en la solicitud solo giraba en torno a que los trece senadores acusados consideraron que el oficio remitido por el presidente de la Comisión de Ética era suficiente para continuar con la discusión y votación del proyecto de acto legislativo, valoración que, si bien podía derivarse de una *“ignorancia supina”*, tenía claro respaldo en que la decisión estaba amparada por la presunción de legalidad, en que una lectura no erudita de las normas permitía distinguir cuándo se podía incurrir en un conflicto de interés en un trámite legislativo, además de que a los presidentes de las comisiones y de las plenarias les corresponde dirigir los debates e interpretar el reglamento interno de la corporación, cuando a ello hay lugar.

Resaltó que, en la solicitud, el accionante no invocó los argumentos expresados por el señor Esteban Salazar Giraldo, autor de la recusación de los senadores tanto en la comisión primera como en la plenaria, pero que, al margen de los motivos allí expresados, el actor develó en la demanda que se pretendía *“el reajuste de quórum de haber sido aprobada la recusación que además pudo haber modificado el resultado final de la votación del Proyecto de Acto Legislativo”*.

Con base en lo anterior, solicitó que se niegue la solicitud de pérdida de investidura.

### **2.7.4. El apoderado de los senadores Fabio Raúl Amín Salame, Armando Benedetti Villaneda, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Eduardo Enríquez Maya, José Obdulio Gaviria Vélez, Carlos Guevara Villabón, Juan Carlos García Gómez, Iván Leónidas Name Vásquez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Santiago Valencia González y Paloma Susana Valencia Laserna**

Frente al caso concreto, el apoderado de los mencionados congresistas puntualizó que el actor sitúa el conflicto de intereses en el trámite del proyecto de acto



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

legislativo 01 de 2020, porque los congresistas que habían sido recusados “*por tener interés en la aprobación de la prisión perpetua*”, participaron de la discusión y aprobación del proyecto sin que se hubiera pronunciado la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado, a lo que se agregó que estimar que las pruebas son un requisito de procedibilidad del trámite de una recusación era interpretar en forma errónea y darle un alcance que no tiene el artículo 64 de la Ley 1828 de 2017.

En criterio del apoderado, se observa que el solicitante no concretó una causal de conflicto de intereses, más allá de atribuir un error de interpretación al haber decidido que la recusación era improcedente por ausencia de pruebas y de participar virtualmente en la discusión y aprobación del proyecto de acto legislativo sin un pronunciamiento de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado.

Señaló que, suponiendo que una interpretación de la ley o la disparidad de criterios pudieran constituir causales de impedimento y recusación para participar en el trámite de un acto legislativo y luego constituir la base de una pérdida de investidura, sus mandantes están exonerados, no solo porque carecieron y carecen de un interés personal, actual y directo en el proyecto de acto legislativo de prisión perpetua, claramente considerado de interés general, sino porque no es posible imputarles un beneficio presente ni futuro.

Pidió que se niegue la solicitud de pérdida de investidura, toda vez que el solicitante no aportó ninguna prueba sobre el beneficio que supuestamente derivarían los congresistas con la aprobación del acto legislativo 01 de 2020, es decir, sobre el requisito del factor objetivo que exigen la ley y la jurisprudencia para que se decrete la pérdida de investidura, menos acerca de la culpabilidad o factor subjetivo, en el sentido de haber incurrido cada uno de ellos con su conducta dolosa o gravemente culposa en una de las causales previstas en la Constitución Política.

#### **2.7.5. El apoderado de la senadora Esperanza Andrade De Osso**

El apoderado de la congresista Esperanza Andrade De Osso recalcó que, tanto los fundamentos de la recusación presentada por el ciudadano Esteban Alexander Salazar Giraldo, como la solicitud de pérdida de investidura, se basan en apreciaciones subjetivas que desconocen las facultades de la mesa directiva para dirigir los debates en el Congreso de la República y su facultad interpretativa



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

cuando no existan normas aplicables a una situación particular de los debates o estas sean ambiguas.

Expuso que el solicitante no concretó una causal de conflicto de intereses, más allá de atribuir un error de interpretación al haberse decidido que la recusación era improcedente por falta de pruebas y de participar virtualmente en la discusión y aprobación del proyecto de acto legislativo, sin un pronunciamiento de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado.

Recordó que el análisis para imponer la sanción de pérdida de investidura requiere la demostración de los factores objetivo y subjetivo, sin que en este caso el solicitante aportara alguna prueba sobre el beneficio que supuestamente derivarían los congresistas con la aprobación del acto legislativo, aspecto relativo al factor objetivo, como tampoco sobre la responsabilidad en el sentido de haber incurrido en una conducta dolosa o gravemente culposa, por lo que tampoco se demuestra el factor subjetivo, de manera que no existe tipicidad en la conducta de la senadora acusada y es inexistente la antijuridicidad y la culpabilidad en su actuación.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia**

La Sala Novena Especial de Decisión es competente para conocer de la solicitud de pérdida de investidura, en primera instancia, según lo dispuesto en los artículos 184<sup>16</sup> y 237 numeral 5<sup>17</sup>, de la Constitución en concordancia con los artículos 2 de la Ley 1881 de 2018<sup>18</sup>, 37 numeral 7 de la Ley 270 de 1996<sup>19</sup> y 111 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Constitución Política, artículo 184: “La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano”.

<sup>17</sup> Constitución Política, Artículo 237: “Son atribuciones del Consejo de Estado:  
[...]

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

<sup>18</sup> Ley 1881 de 2018, por la cual fue establecido el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, artículo 2: “Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido”.

<sup>19</sup> Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, artículo 37: “DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales:  
[...]



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

## 2. Procedibilidad de la solicitud

Está acreditado, con la copia de la Resolución No. 1596 del 19 de junio de 2018 expedida por el Consejo Nacional Electoral, “*por medio de la cual se declara la elección de Senado de la República, se asignan unas curules para el período 2018-2022 y se ordena la expedición de las respectivas credenciales*”, que los señores Fabio Raúl Amín Saleme, Esperanza Andrade de Osso, Armando Benedetti Villaneda, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos García Gómez, José Obdulio Gaviria Vélez, Carlos Guevara Villabón, Iván Leonidas Name Vásquez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Santiago Valencia González y Paloma Valencia Laserna fueron elegidos como Senadores de la República para el período 2018-2022.

Como consecuencia, los convocados son sujetos pasivos de la presente solicitud de pérdida de investidura.

Así mismo, la solicitud se presentó dentro del término consagrado en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018<sup>21</sup>, teniendo en consideración que se alega puntualmente la violación al régimen de conflicto de intereses ocurrida el 8 y 9 de junio de 2020, con ocasión del trámite de una recusación presentada en el marco de la discusión del proyecto de acto legislativo No. 21 de 2019 Senado – 001 de 2019 Cámara - acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 047 de 2019 Cámara.

## 3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si los congresistas denunciados, senadores Fabio Raúl Amín Saleme, Esperanza Andrade de Osso, Armando Benedetti Villaneda, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos García Gómez, José Obdulio Gaviria Vélez, Carlos Guevara Villabón, Iván Leonidas Name Vásquez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Santiago Valencia González y Paloma Valencia Laserna, incurrieron en la causal de “*violación al régimen de conflicto de intereses*”, prevista en el numeral 1

---

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

<sup>20</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 111, funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: “La Sala de lo Contencioso Administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:  
[...].”

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

<sup>21</sup> “ARTÍCULO 6o. 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”.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

del artículo 183 de la Constitución y el numeral 3 del artículo 296 de la Ley 5ª de 1992.

Para tales efectos, deberá establecerse si era procedente que participaran en la discusión y votación del proyecto de acto legislativo No. 21 de 2019 Senado – 001 de 2019 Cámara -acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 047 de 2019 Cámara *“por medio del cual se modifica el artículo 34 de la constitución política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”*, tras la decisión del presidente de la Comisión de Ética en el sentido de rechazar por improcedente la recusación presentada por el ciudadano Esteban Alexander Salazar Giraldo.

Es del caso precisar que el análisis de las consideraciones que se plantean en la solicitud, respecto de la legalidad del trámite impartido a la mencionada recusación, no es del resorte del juez de la pérdida de investidura, por lo que no es pertinente hacer ninguna clase de valoración ni pronunciamiento sobre ese particular. Adicionalmente, tal circunstancia no constituye ni configura una causal de pérdida de investidura, pues, como es bien sabido, dichas causales tienen un carácter taxativo y de interpretación restrictiva, dada la naturaleza sancionatoria de esta clase de proceso.

En este orden, la Sala se referirá a: **i)** la pérdida de investidura; **ii)** la violación del régimen de conflicto de intereses; y **iii)** el caso concreto.

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

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

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

En términos de la Ley 1881 de 2018 *“es un juicio de responsabilidad subjetiva”* que se ejerce *“en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución”*<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Ley 1881 de 2018. Artículo 1. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTITURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

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

*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.*

Sobre el alcance y la naturaleza de la pérdida de investidura, la Sala Plena Contenciosa de esta Corporación, en su posición mayoritaria, expuso lo siguiente:

*La Sala recuerda que desde la expedición de la Constitución de 1991 el régimen aplicable a los congresistas es especialmente estricto<sup>23</sup> con el propósito de rescatar el «prestigio y la respetabilidad del Congreso».<sup>24</sup> Por esta razón, la Carta Política ha tipificado conductas que por su alto nivel de reprochabilidad deben ser sancionadas con la pérdida de investidura, lo cual implica la inhabilidad no redimible para ejercer el derecho político a ser elegidos popularmente.<sup>25</sup>*

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

- a. *Garantizar a los ciudadanos que aquellos a quienes se ha distinguido con esta investidura, no abusen de su poder aprovechándolo para alcanzar sus fines personales,<sup>26</sup>*
- b. *Procurar por la transparencia absoluta de los miembros de las corporaciones públicas en relación con sus actuaciones,<sup>27</sup> y*

---

*responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.*

*Se observará el principio del debido proceso conforme al artículo 29 de la Constitución Política.*

*PARÁGRAFO. 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.*

<sup>23</sup> En la exposición de motivos de la ponencia para debate la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente se sostuvo: “El altísimo nivel que supone la categoría de congresista exige que las sanciones por la violación de sus deberes sean drásticas. No sería aceptable que a un parlamentario se le aplicaran medidas benevolentes como, por ejemplo, descuento de sus salarios o dietas o suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones. El congresista debe ser tan riguroso en su conducta, que el resultado de un mal comportamiento sea la pérdida de investidura. [...] De igual manera el evidente incumplimiento de los deberes del congresista debe ser motivo para la sanción [...]”. Gaceta Constitucional núm. 51, pág. 27.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia C-247 de 1995. Ver antecedentes de este mecanismo en Ramírez Ramírez, Jorge Octavio. Pérdida de Investidura de Congresistas 1991-2017: análisis cuantitativo, cualitativo y fichas de análisis jurisprudencial. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2018, p. 26.

<sup>25</sup> Sentencias T-987 de 2007 y C-207 de 2003 y SU-424 de 2016 de la Corte Constitucional.

<sup>26</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-497 de 1994; Citado en Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de noviembre de 2014, radicación 110010315000201200900-00 (2012-00899 y 2012-00960 acumulados).

<sup>27</sup> Ob. Cit. Ramírez Ramírez, Jorge Octavio. P. 26.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

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 democrática,<sup>28</sup> que busca la sujeción del congresista a los límites fijados en el ordenamiento constitucional, y desterrar prácticas indebidas, depurar conductas indecorosas, evitar abusos de poder con fines personales, garantizar el interés público y recuperar el prestigio del órgano legislativo.<sup>29</sup>*

*El artículo 1º de la Ley 1881 de 2018 precisó que este es un juicio de responsabilidad subjetiva, en el cual solo se sanciona al denunciado cuando se compruebe que las conductas reprochadas fueron cometidas en forma dolosa o culposa (elemento de la culpabilidad), disposición que zanjó legislativamente la discusión jurisprudencial que existió en algún momento sobre la naturaleza de estos asuntos<sup>30</sup>.*

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

Las causales para que los congresistas pierdan su investidura, dada su alta dignidad, se encuentran establecidas en una norma especial de la Constitución: el artículo 183, según el cual 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”.*

<sup>28</sup> Derecho político calificado de fundamental, previsto en el artículo 40 constitucional. Ver Sentencia SU-1159 de 2003 de la Corte Constitucional.

<sup>29</sup> Ob. cit. Ramírez Ramírez, Jorge Octavio. P. 26

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11001-03-15-000-2018-03883-01. Providencia del 28 de mayo de 2019. M.P. Dr. William Hernández Gómez.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

No obstante, también se han consagrado como causales para que un congresista pierda la investidura la violación de los topes máximos en la financiación de campañas públicas<sup>31</sup> y “*hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley*”<sup>32</sup>, entre otros casos.

## 5. De la violación del régimen de conflicto de intereses

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

A su vez, el artículo 268 de la Ley 5 del 17 de junio de 1992, “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”, determinó el deber de los congresistas de poner en conocimiento las situaciones que les impidan participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, así:

**ARTÍCULO 268. DEBERES.** *Son deberes de los Congresistas:*

1. *Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte.*

(...)

6. *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.*

7. *Cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés. (...).*

En consonancia con lo anterior, el artículo 286 *ibidem* contempla el régimen del conflicto de intereses de los congresistas en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS.** *<Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

<sup>31</sup> Artículo 109 de la Constitución Política.

<sup>32</sup> Artículo 110 de la Constitución Política.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

*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.*

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

*PARÁGRAFO 2o. 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.*



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

*PARÁGRAFO 3o. 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.*

Así mismo, el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 se refirió a la declaración de impedimentos de los congresistas y dispuso, entre otras cosas, que el congresista al que se le haya aceptado el impedimento se retirará del debate legislativo o de los artículos frente a los que estuviera impedido hasta tanto persista el impedimento. Si el impedimento es negado, el congresista tiene el deber de participar y votar, y por este hecho no podrá ser sujeto de investigación o sanción por parte de los órganos judiciales o disciplinarios del Estado. Dice la norma:

*ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo [3](#) de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo [286](#). Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.*

*Antes o durante la sesión en la que discuta el proyecto de ley, o de acto legislativo el congresista manifestará por escrito el conflicto de interés.*

*Una vez recibida dicha comunicación, el Presidente someterá de inmediato a consideración de la plenaria o de la Comisión correspondiente el impedimento presentado, para que sea resuelto por mayoría simple.*

*Los Congresistas que formulen solicitud de declaratoria de impedimento no podrán participar en la votación en la que se resuelva su propio impedimento. Si el impedimento resulta aprobado, tampoco podrá participar en la votación de impedimentos presentados por los otros congresistas.*

*Cuando se trate de actuaciones en Congreso Pleno o Comisiones Conjuntas, el impedimento será resuelto previa votación por separado en cada cámara o Comisión.*

*Las objeciones de conciencia serán aprobadas automáticamente. Los impedimentos serán votados. Para agilizar la votación el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos.*

*El Congresista al que se le haya aceptado el impedimento se retirará del debate legislativo o de los artículos frente a los que estuviera impedido hasta tanto persista el impedimento. Si el impedimento es negado, el congresista deberá participar y votar, y por este hecho no podrá ser sujeto de investigación o sanción por parte de los órganos judiciales o disciplinarios del Estado.*

*Cuando el congresista asignado como ponente considera que se encuentra impedido, podrá renunciar a la respectiva ponencia antes del vencimiento del término para rendirla.*



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

El numeral 1 del artículo 183 de la Carta Política, en concordancia con lo señalado en el artículo 296 de la Ley 5ª de 1992, consagró 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.

En este contexto es claro que pueden presentarse situaciones en las cuales los congresistas tengan interés en los asuntos de los que conocen en virtud de su investidura, por lo cual deben manifestar su impedimento para participar del trámite de aquellos, con el fin de que su interés personal no afecte el interés general que debe prevalecer en un Estado Social de Derecho, como el colombiano.

Al respecto, esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones, de lo cual se extracta la postura actual sobre el tema:

*Habrá lugar a la pérdida de investidura de congresistas por conflicto de intereses. Lo prevé el numeral 1° del artículo 183 constitucional así: “Los Congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses” (Resaltado fuera del texto) y esa preceptiva guarda estrecha relación sistemática con el artículo 182 superior<sup>33</sup> que manda a los Congresistas poner en conocimiento de las Cámaras las situaciones de carácter moral o económico que los inhiba para participar en el trámite de asuntos sometidos a su consideración y con lo regulado en los artículos 286<sup>34</sup>, 287<sup>35</sup>, 288<sup>36</sup> y 291<sup>37</sup> de la Ley 5° de 1992 y el artículo 16 de la Ley 144 de 1994<sup>38</sup>.*

<sup>33</sup> Cita del texto original: *Artículo 182. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.*

<sup>34</sup> Cita del texto original: *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].*

<sup>35</sup> Cita del texto original: *Artículo 287. Registro de Intereses Privados. En cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de intereses privados en el cual los Congresistas consignarán la información relacionada con su actividad privada. En ella se incluirá la participación en sociedades anónimas o de responsabilidad limitada y similares, o en cualquier organización o actividad privada económica o sin ánimo de lucro de la cual haga parte, en el país o fuera de él.*

<sup>36</sup> Cita del texto original: *Artículo 288. Término de Inscripción. Los Congresistas deberán inscribir sus intereses privados en el registro dentro de los primeros treinta (30) días del período constitucional, o de la fecha de su posesión.*

<sup>37</sup> Cita del texto original: *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.*



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

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

---

<sup>38</sup> Cita del texto original: Artículo 16. Conflicto de intereses. Definición: Los Congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán comunicarlo por escrito a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación para que, decida si los Congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTITURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

*calidad de congresista, elemento transversal y común a todo juicio de desinvestidura, (ii) La concurrencia de un interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza de quien es congresista o su círculo cercano, (iii) su no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación, (iv) haber conformado el quorum o participado el congresista en el debate o votación del asunto y (v) que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del congresista, cualquiera sea su naturaleza, lo que no circunscribe la causal a las cuestiones legislativas, sino a toda materia que conforme al ordenamiento sea de competencia del Congreso de la República<sup>39</sup>.*

De conformidad con el marco jurídico expuesto, pasa la Sala a estudiar el fondo del asunto.

## **6. El caso concreto**

Como quedó señalado en acápites anteriores, el actor sustentó la solicitud de pérdida de investidura en el hecho de que, a pesar de que el presidente de la Comisión de Ética rechazó de manera irregular la recusación presentada por el ciudadano Esteban Alexander Salazar Giraldo, los senadores denunciados participaron en la discusión y votación del proyecto de acto legislativo No. 21 de 2019 Senado – 001 de 2019 Cámara -acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 047 de 2019 Cámara *“por medio del cual se modifica el artículo 34 de la constitución política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”*.

Según el solicitante, la causal de violación del régimen de conflicto de intereses, prevista en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política, se configuró en virtud de que los congresistas denunciados, miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, al no ver resuelta la recusación, debieron abstenerse de seguir participando de la discusión y votación del proyecto de acto legislativo, requiriendo una respuesta de fondo por parte de la Comisión competente, de manera que, al no hacerlo, vulneraron el régimen de conflicto de intereses, al dar por sentado que no se configuraba el impedimento alegado por el recusante, con base en la ausencia de pruebas decretada por el presidente de la Comisión.

En el presente caso no se encuentra en discusión que los congresistas acusados hacen parte de la Comisión Primera del Senado de la República y que en el marco de la discusión del proyecto de acto legislativo No. 21 de 2019 Senado – 001 de 2019 Cámara -acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 047 de 2019

---

<sup>39</sup> Ver entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión 16. Expediente 11001-03-15-000-2016-02279-00(PI). Providencia del 6 de junio de 2017. M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

Cámara “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la constitución política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”, el 8 de junio de 2020, el ciudadano Esteban Alexander Salazar Giraldo presentó una recusación en contra de todos los integrantes de esa célula legislativa, por considerar que alguno o algunos de los congresistas tenían un interés directo en el citado proyecto de acto legislativo y, a su vez, todos tenían un conflicto de interés moral para reformar la Constitución a través de medios virtuales<sup>40</sup>.

Dicha recusación fue resuelta el 8 de junio de 2020 por el presidente de la Comisión de Ética, en el sentido de rechazarla por improcedente<sup>41</sup>. En la misma fecha y después de debatir sobre la decisión, se sometió a votación la reapertura de la discusión y votación del proyecto de acto legislativo<sup>42</sup>, lo que arrojó un resultado de 13 votos a favor y 5 abstenciones<sup>43</sup>.

Tras la reapertura de la discusión del proyecto de acto legislativo, se recibió en la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República el oficio CET-CS-CV19-2629-2020, suscrito por el senador Carlos Abraham Jiménez, presidente de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, en los siguientes términos (se transcribe de forma literal):

*De manera atenta me permito informarle que he tenido conocimiento de la discusión que se ha dado en la Comisión que usted preside y en la cual se ha generado la confusión respecto a la referencia de la ley que se hizo en el Auto previamente allegado dentro del radicado de la referencia.*

*Por lo anterior, me permito aclarar que la decisión se adoptó en derecho atendiendo lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1828 de 2017 que exige como requisito de procedibilidad el soporte probatorio para la respectiva recusación. Criterio jurídico que se ha tenido en cuenta en las determinaciones adoptadas que definen la improcedencia de las recusaciones por falta de este requisito<sup>44</sup>.*

---

<sup>40</sup> Índice 22 en SAMAI.

<sup>41</sup> Índices 22 y 23 en SAMAI. Así como también consta en el contenido de la Gaceta 719 de 13 de agosto de 2020, en la que se recoge el acta No. 43 de 8 de junio del mismo año, página 65. Índice 71 en SAMAI.

<sup>42</sup> Gaceta 719 de 13 de agosto de 2020, en la que se recoge el acta No. 43 de 8 de junio del mismo año, página 77. Índice 71 en SAMAI.

<sup>43</sup> Ibidem. Se abstuvieron de votar, por la recusación, los senadores Roy Leonardo Barreras Montealegre, Julián Gallo Cubillos, Alexander López Maya, Gustavo Francisco Petro Urrego y Roosevelt Rodríguez Rengifo.

<sup>44</sup> Gaceta 719 de 13 de agosto de 2020, en la que se recoge el acta No. 43 de 8 de junio del mismo año, página 84. Índice 71 en SAMAI.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

Finalmente, el presidente de la Comisión Primera del Senado citó para las ocho de la mañana del día siguiente, 9 de junio de 2020, a fin de proceder a la votación del proyecto<sup>45</sup>.

El día siguiente, a las 8:00 a.m., se instaló la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República, en la que se recibió el oficio CET-CS-CV19-2630-2020 de 9 de junio de 2020, suscrito por el senador Carlos Abraham Jiménez, presidente de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, en los siguientes términos (se transcribe de forma literal):

*Respecto a la recusación presentada por el señor ESTEBAN ALEXANDER SALAZAR GIRALDO contra todos los Senadores integrantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, para discutir y votar el Proyecto de Acto Legislativo No. 21 de 2019 Senado – 001 de 2019 Cámara – Acumulado con el proyecto de Acto Legislativo No. 047 de 2019 cámara – “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”, me permito reiterarle que atendiendo lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1828 de 2017 (Código de Ética y Estatuto del Congresista), el cual señala que “el recusante deberá aportar elementos probatorios que soporten la recusación interpuesta”, y por lo tanto, es este el criterio jurídico que se ha tenido en cuenta a la hora de definir la procedencia de las recusaciones, por falta de este requisito en el caso que nos ocupa, se determinó en Auto del 8 de junio de los corrientes, la improcedencia del trámite de la recusación presentada por el señor Salazar Giraldo<sup>46</sup>.*

Posteriormente, los senadores Roy Leonardo Barreras Montealegre, Gustavo Francisco Petro Urrego, Alexander López Maya, Luis Fernando Velasco Chaves, y Julián Gallo Cubillos se retiraron de la sesión, por considerar que la recusación no había sido resuelta en regular forma<sup>47</sup>.

Ante la plenaria del Senado de la República -en la sesión realizada el 18 de junio de 2020- se radicó por parte del ciudadano Esteban Alexander Salazar Giraldo un escrito de recusación contra los 22 miembros de la Comisión Primera<sup>48</sup>, el cual fue

<sup>45</sup> Gaceta 719 de 13 de agosto de 2020, en la que se recoge el acta No. 43 de 8 de junio del mismo año, página 90. Índice 71 en SAMAI.

<sup>46</sup> Gaceta 775 de 25 de agosto de 2020, en la que se recoge el acta No. 44 de 9 de junio del mismo año, página 6. Índice 71 en SAMAI.

<sup>47</sup> Gaceta 775 de 25 de agosto de 2020, en la que se recoge el acta No. 44 de 9 de junio del mismo año, página 8. Índice 71 en SAMAI.

<sup>48</sup> Gaceta 1255 de 5 de noviembre de 2020, en la que se recoge el acta No. 56 de 18 de junio del mismo año, de la sesión plenaria del Senado de la República. Página 40. Índice 71 en SAMAI. Allí se consignó lo siguiente: *Señor Presidente, la Secretaría informa que se ha radicado aquí en el correo oficial de la Secretaría un escrito que radica un ciudadano que se llama Esteban Alexander Salazar Giraldo, cédula 1.016.060.082, y dice. Referencia recusación a artículo 294 Ley 5a del 92, plantea una recusación contra los 22 miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, hace una sustentación jurídica, unos fundamentos de derecho, unos anexos y una solicitud que dice: tomando en cuenta las consideraciones y fundamentos en derecho, solicito señor Presidente, se dé inicio al trámite del incidente recusación presentado contra todos los congresistas miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con la*



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

rechazado de plano por decisión de la plenaria con 58 votos a favor y 1 en contra. En la votación no participaron los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, como se aprecia en el registro de la votación nominal realizada para esos efectos<sup>49</sup>.

Finalmente, en esa misma sesión y una vez culminada la discusión sobre el proyecto de acto legislativo, se procedió a votar la iniciativa de reforma constitucional, la cual fue aprobada por 77 votos a favor y 0 en contra, decisión en la cual participaron los congresistas aquí acusados, según se desprende del registro de la votación nominal<sup>50</sup>.

Como se ha mencionado anteriormente, el cuestionamiento formulado en la solicitud de pérdida de investidura se sustenta en el efecto jurídico de la decisión de rechazo de la recusación, pues, a juicio del solicitante, se incurrió en una irregularidad en su trámite y los congresistas recusados no debieron tener en cuenta lo resuelto por el presidente de la Comisión de Ética, sino que debieron exigir un pronunciamiento de la citada Comisión en pleno, de manera que, al no hacerlo y participar del debate y votación del proyecto de reforma constitucional, incurrieron en la causal de “*violación del régimen de conflicto de intereses*”, contenida en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política.

Como ya se anticipó en el acápite relativo al problema jurídico, el análisis de las consideraciones que se plantean en la solicitud, respecto de la legalidad del trámite impartido a la mencionada recusación, no es del resorte del juez de la pérdida de investidura, por lo que no es pertinente hacer ninguna clase de valoración ni pronunciamiento sobre ese particular. Adicionalmente, tal circunstancia no constituye ni configura una causal de pérdida de investidura, en tanto dichas causales tienen un carácter taxativo y de interpretación restrictiva, dada la naturaleza sancionatoria de esta clase de procesos.

---

*regla y términos previstos del artículo 294 de la Ley 5a de 1992 y 64 de la Ley 1828 de 2017 antes de iniciar el debate del octavo debate del Proyecto de Acto Legislativo 21 de 2019 Senado, 01 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 049 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo prisión perpetua revisable en la plenaria del Senado de la República; adjunta unas pruebas, tiene unos anexos y además anexa un escrito de fecha 8 de junio en similar sentido a este de hoy 18 de junio. Es una recusación contra los miembros de la Comisión Primera.*

<sup>49</sup> Gaceta 1255 de 5 de noviembre de 2020, en la que se recoge el acta No. 56 de 18 de junio del mismo año, de la sesión plenaria del Senado de la República. Páginas 52 y 53. Índice 71 en SAMAI.

<sup>50</sup> Gaceta 1255 de 5 de noviembre de 2020, en la que se recoge el acta No. 56 de 18 de junio del mismo año, de la sesión plenaria del Senado de la República. Páginas 70 y 71. Índice 71 en SAMAI.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

En cuanto a la alegada configuración de la causal de pérdida de investidura consagrada en el artículo 183-1 de la Constitución Política, de conformidad con los argumentos expuestos como sustento de la solicitud, no encuentra la Sala reunidos los requisitos objetivo y subjetivo que den cuenta de la existencia de una vulneración del régimen de conflicto de intereses, ya que el alegato se contrae a señalar, en concreto, que la causal invocada se configuró en vista de que los congresistas denunciados, al ver no resuelta la recusación, debieron abstenerse de seguir participando de la discusión y votación del proyecto de acto legislativo, requiriendo una respuesta de fondo por parte de la Comisión competente, de manera que, al no hacerlo, vulneraron el régimen de conflicto de intereses, al dar por sentado que no se configuraba el impedimento alegado por el recusante, con base en la ausencia de pruebas decretada por el presidente de la Comisión.

Contrario a lo expresado por el solicitante, la Sala considera que no es posible estructurar un juicio de reproche a los congresistas acusados, cuando la puntual omisión endilgada no se encuentra tipificada ni encuadra en la descripción de la causal de pérdida de investidura invocada *-ya mencionada en el acápite relativo a la violación del régimen del conflicto de intereses-*, que se encuentra contenida en los artículos 182 constitucional y 268, 286, 291 y 296 de la Ley 5 de 1992<sup>51</sup>, en consonancia con el alcance que les ha dado la jurisprudencia de esta corporación, por lo que el aspecto objetivo de la causal no se acredita en este caso.

En cuanto al factor subjetivo, es claro que el margen de acción de los acusados no se extendía a la responsabilidad de iniciar o impulsar, mucho menos resolver sobre el trámite correspondiente a una recusación presentada en su contra. Por lo anterior, al ser rechazada la recusación, no puede hacerse ningún reproche respecto de su participación en la discusión y votación realizada frente al proyecto de acto legislativo; por el contrario, en vista de tal rechazo, no existía razón jurídica para que se apartaran del cumplimiento de su función constitucional.

Es necesario resaltar que en el presente caso el accionante no sustentó su solicitud en la existencia de algún interés político, electoral, económico y moral en el que pudieran incurrir los congresistas y de los cuales se derivara un impedimento para actuar, pues se limitó a mencionar en los hechos los argumentos expuestos en la recusación presentada en su momento por el ciudadano Esteban Alexander Salazar Giraldo; sin embargo, la configuración de la

---

<sup>51</sup> Con las modificaciones introducidas mediante la Ley 2003 de 2019 antes transcritas.



*Radicación:*  
*Actor:*  
*Demandados:*  
*Referencia:*

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

causal de pérdida de investidura no se edificó sobre la existencia de las circunstancias allí planteadas, tanto así que no dirigió su actuación a sustentar en este proceso en qué consistiría el supuesto interés directo en el proyecto de reforma constitucional, como tampoco si tuvo lugar un conflicto moral para adelantar esa reforma a través de medios virtuales, tanto así que no aportó ni solicitó el decreto de prueba alguna encaminada a demostrar esos aspectos.

Aun así, a partir de las pruebas que obran en el expediente, la Sala tampoco encuentra ninguna actuación efectuada por los acusados que configure un interés de carácter moral, que se halle ligado a un interés personal, actual y directo, pues, como ya se dijo, se encontraban facultados para intervenir en la discusión y votación, debido a que la recusación fue rechazada y archivada, sin que tuvieran injerencia en esa decisión.

Dado que las circunstancias descritas por sí mismas no constituyen argumentos suficientes que lleven a estructurar la violación del régimen de conflicto de intereses que sustenta la demanda de pérdida de investidura, se impone denegar las pretensiones formuladas.

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

## **RESUELVE**

**PRIMERO: DENEGAR** la solicitud de pérdida de investidura presentada por el ciudadano Carlos Iván Moreno Machado contra los Senadores de la República Fabio Raúl Amín Saleme, Esperanza Andrade de Osso, Armando Benedetti Villaneda, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Juan Carlos García Gómez, José Obdulio Gaviria Vélez, Carlos Guevara Villabón, Iván Leonidas Name Vásquez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Santiago Valencia González y Paloma Valencia Laserna, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, archívese el expediente y remítase copia al presidente del Senado de la República para su conocimiento. Por Secretaría de la Corporación procédase de conformidad.



Radicación:  
Actor:  
Demandados:  
Referencia:

11001-03-15-000-2020-02881-00 PI  
CARLOS IVÁN MORENO MACHADO  
FABIO RAÚL AMÍN SALEME Y OTROS  
ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
PRIMERA INSTANCIA - LEY 1881 DE 2018

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente  
**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Firmado electrónicamente  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

Firmado electrónicamente  
**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Firmado electrónicamente  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**Nota:** esta providencia fue suscrita 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 link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

