

## **CONFLICTO DE INTERESES - Configuración**

El enunciado constitucional contenido en el artículo 182 anticipa una definición de conflicto de interés formulada a partir de los siguientes elementos estructurantes concurrentes. Que se trate de una situación de carácter moral o económico. Que dicha situación inhiba al Congresista para participar en el trámite de los asuntos que estén a su consideración. Esto es, se le prohíbe al Congresista participar de la deliberación y decisión del tema puesto a consideración del Congreso. La violación al deber de manifestar el supuesto de hecho que inhibe al Congresista es lo que estructura la causal de pérdida de investidura, por tanto es deber de éste poner en conocimiento de la cámara la respectiva situación. Pero, como este deber de manifestar el impedimento puede ser incumplido, afectándose con el interés del Congresista el proceso de formación y contenido de la ley, el hecho se consagró como causal de pérdida de su investidura.

## **CONFLICTO DE INTERESES - No se evidencia por no declaración de impedimento por congresista frente a solicitud de traslado de Comisión Constitucional / COMISIONES CONSTITUCIONALES - No existen jerarquías o distinciones entre ellas del que se derive beneficio**

La jurisprudencia ha establecido que habrá conflicto de intereses cuando la actuación del Congresista **está influida por su propio interés**, y no procede consultando la justicia y el bien común, y por el contrario, busca hacer prevalecer su interés particular sobre el general. Para la Sala el traslado de Comisión Constitucional en cada una de las Cámaras por una sola vez está autorizado por el parágrafo del artículo 54 de la Ley 5 de 1992, por ende éste constituye un derecho del que pueden hacer uso los Congresistas cuando así lo acuerden y soliciten. De otro lado, la integración de las Comisiones Permanentes es un acto congresional en el que subyace un acuerdo político cuyo propósito es el de facilitar la participación equilibrada de todos los partidos que confluyen en el órgano legislativo. según los antecedentes históricos de la Ley 3 de 1992 “por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia...”, todas las Comisiones Constitucionales Permanentes de cada una de las Cámaras, son de vital importancia, y su conformación, composición y competencia obedece a razones de equilibrio en la distribución de la tarea legislativa, lejos de pretender el legislador auspiciar jerarquías o distinciones y categorías entre las mismas, pues dicho propósito no se aviene a los postulados de la justicia y el bien común. De tal manera que ningún sustento ni de hecho ni de derecho permite afirmar en el caso concreto que al Senador BENEDETTI le resultaba más provechoso y benéfico formar parte de la Comisión Primera Constitucional del Senado, que de la Segunda para la cual había sido elegido, previa concertación y acuerdo político de los partidos.

## **PERDIDA DE LA INVESTIDURA POR CONFLICTO DE INTERESES - No tiene aplicación cuando se trata del debate y votación de actos legislativos. Principio de favorabilidad**

Comoquiera que de acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2011, por el cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la C.P., en lo relativo a que la causal de pérdida de investidura de los Congresistas por violación al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando se trate del debate y votación de proyectos de actos legislativos, la Sala se releva de cualquier otra consideración respecto del cargo formulado en la demanda, pues, como ya se dijo, la norma es aplicable al demandado pese a que el hecho imputado ocurrió con anterioridad a su vigencia, por principio de favorabilidad. En consecuencia, para la Sala en el presente caso

tampoco se configuran los supuestos de la prohibición prevista en el art. 182 de la CP. y por tanto, tampoco prospera el cargo al no haberse incurrido en la causal de pérdida de investidura contemplada en el art. 183.1 CP.

**PERDIDA DE LA INVESTIDURA POR CONFLICTO DE INTERESES FRENTE A PROYECTOS DE LEY - Prueba**

La Sala no desconoce, como ya lo ha precisado en otras oportunidades, que el conflicto de intereses podría darse cuando se trata de la intervención de los Congresistas en el proceso de formación de normas jurídicas que luego vendrían a favorecerlos de forma particular y concreta, como sería el caso de aprobarse normas relativas al régimen del derecho penal estando el Congresista sometido efectivamente a una investigación previa. Sin embargo, habrán de ser estudiadas y valoradas las circunstancias en cada caso en particular. En el caso *sub judice*, la acusación genérica que formuló el demandante no es de recibo en esta clase de procesos. Y, no puede afirmarse que el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, por ser sujeto de una investigación previa por parte de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, *per se*, está incurrido en conflicto de intereses al intervenir en los debates de las normas que modificaron el Código Penal, algunas de ellas, en asuntos que no guardan relación alguna con la situación particular del demandado, y otras respecto de las cuales, se insiste, el demandante no precisó la acusación que permitiera examinar la conducta del Congresista, y no probó de manera particular y concreta, el beneficio que podía obtener el demandado al participar en dichos debates.

**PERDIDA DE LA INVESTIDURA POR VIOLACION AL REGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES POR PARTICIPACION EN GRUPOS PARAMILITARES –  
Procede su declaración previa sentencia ejecutoriada de la Corte Suprema de Justicia. Concierto para delinquir**

Siguiendo el precedente de la Sala Plena de 20 de septiembre de 2011, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso Ref.: Expediente 2010-00183, la conducta delictiva comúnmente denominada “paramilitarismo”, con fundamento en la cual se sustenta el cargo, corresponde a una conducta punible, tipificada como el “delito de concierto para delinquir”, y el Consejo de Estado, bajo un criterio de interpretación sistemática de la Constitución Política, no podría decretar la pérdida de investidura de un Congresista que resultara incurrido en esa conducta, “si antes no se ha dictado y encuentra ejecutoriada la sentencia proferida por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, que ha debido conocer de los hechos y establecer la responsabilidad consiguiente.”.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve**

**Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil doce (2012)**

**Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00084-00(PI-00084)**

**Actor: PABLO BUSTOS SANCHEZ**

**Demandado: ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**

Resuelve la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo la solicitud de pérdida de investidura interpuesta por el ciudadano PABLO BUSTOS SANCHEZ, contra ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, quien fue elegido como Representante a la Cámara por el período constitucional 2002-2006 y Senador de la República por los períodos constitucionales 2006-2010 y 2010-2014.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La solicitud**

El señor PABLO BUSTOS SANCHEZ, en su condición de ciudadano, veedor y presidente de la Red VER, Red de Veedurías de Colombia, en ejercicio de la acción de pérdida de investidura, regulada por la Ley 144 de 1994, en escrito presentado ante esta Corporación el 24 de enero de 2011, solicitó que se despoje de la investidura de Senador de la República al Congresista ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, elegido por el período constitucional 2010-2014 por el Partido Social de Unidad Nacional "Partido de la "U", por violación al régimen de incompatibilidades, de conflicto de intereses y por tráfico de influencias, causales previstas en los numerales 1 y 5 del artículo 183 de la Constitución Política, y los numerales 2, 3 y 5 del artículo 296 de la Ley 5ª de 1992.

El actor presenta como fundamentos fácticos de su solicitud los siguientes hechos, los cuales, para mayor comprensión y estudio, se resumen en tres grupos de conformidad con lo manifestado en la demanda, a saber:

1.- Sobre el traslado de Comisión Constitucional Permanente

1.1.- Narra que el Congresista demandando fue elegido como Concejal de Bogotá para el período 1998-2000, como Representante a la Cámara por Bogotá, para el período 2002-2006, y como Senador de la República para los períodos 2006-2010, y el actual período 2010-2014.

1.2. Explica que la plenaria del Senado eligió al Congresista demandado como miembro de la Comisión Primera Constitucional Permanente en el período 2006-2010 y de la Comisión Segunda del Senado para el período 2010-2014.

1.3.- Comenta que la elección del accionado en la Comisión Segunda se dio como consecuencia de un acuerdo político que aquél logró en razón de la calidad de Presidente del Senado que ostentó para la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2010 y el 20 de julio de 2011.

1.4.- Resalta que la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado tiene como asuntos de su conocimiento: Política internacional, defensa nacional y fuerza pública, tratados públicos, carrera diplomática y consular, comercio exterior e integración económica; política portuaria, relaciones parlamentarias internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno, fronteras, nacionalidad, extranjeros, migración, honores y monumentos públicos, servicio militar; zonas francas y de libre comercio, y contratación internacional.

1.5.- Expone que la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado conoce de los siguientes asuntos: reforma constitucional, leyes estatutarias, organización territorial, reglamentos de los organismos de control, normas generales sobre contratación administrativa, notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central, de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa, estrategias y políticas para la paz, propiedad intelectual, variación de la residencia de los altos poderes nacionales y asuntos étnicos.

1.6.- Narra que el 14 de septiembre de 2010, por orden de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia se capturó al Congresista Javier Cáceres Leal y le fue impuesta como medida de aseguramiento la detención preventiva, decisiones procesales que según el actor fueron proferidas y materializadas, cuando era Presidente del Senado el Congresista Armando Benedetti, evento frente al cual éste decidió aplicar la figura de la “silla vacía” a la curul que ocupaba el Senador investigado por la Corte Suprema de Justicia.

1.7.- A juicio del demandante, la aplicación de la figura de la “silla vacía” en ese caso, en principio, era de carácter temporal, pues la detención preventiva impuesta al Congresista Javier Cáceres Leal estaba sujeta al resultado del proceso penal, sin embargo, por mandato constitucional la curul no podía ser ocupada por ningún otro parlamentario.

1.8.- Relata que, en la aludida sesión plenaria del Senado de la República calendada el 30 de noviembre de 2010, presidida por el Senador Armando Benedetti, se adicionó dentro de la apretada agenda legislativa con un orden del día de cerca de 38 puntos, una proposición introducida “subrepticamente” por el Senador Roy Barreras, consistente en el traslado del Senador Benedetti de la Comisión Segunda Constitucional a la Primera, en reemplazo del Senador Javier Cáceres.

1.9.- Argumenta que el Congresista demandado en su condición de Presidente del Senado presidió la deliberación y votación de la sesión plenaria del Senado del 30 de noviembre de 2010, en la que se aprobó su traslado de la Comisión Segunda a la Primera Constitucional Permanente, para ocupar la “silla vacía” de la curul dejada por el Senador Javier Cáceres Leal.

1.10.- Señala que el Senador Armando Benedetti Villaneda, no sólo no se declaró impedido, ni se apartó de la dirección de la sesión en lo relativo a tal proposición, sino que además integró el quórum y votó favorablemente su propio traslado a la Comisión Primera Constitucional Permanente para “ocupar la silla vacía que el mismo había decretado”, con lo cual se benefició directamente.

1.11.- Explica que al respecto Armando Benedetti aseguró que la proposición en la sesión plenaria sobre su traslado de Comisión fue leída y aprobada por 55 votos a favor y 0 en contra, versión que fue recogida por la emisora “La W”.

1.12.- Expone que posteriormente, frente a la aprobación del referido traslado, los Congresistas, Camilo Sánchez, Antonio Guerra de la Espriella y Daira Galvis, calificaron como “subreptica” la decisión, afirmaron que el Senador demandado se aprovechó de su condición de Presidente del Senado, y amenazaron con disolver la coalición del gobierno si no se reversaba la autorización del traslado, razón por la cual fue necesario designar como compromisarios a los Senadores Luis Fernando Velasco, Antonio Guerra de la Espriella y Juan Manuel Corzo.

1.13.- Destaca que el Congresista Armando Benedetti pidió excusas y regresó a la Comisión Segunda Constitucional, sin que mediara la aprobación de la plenaria de la Corporación, circunstancia por la cual, a juicio del actor, el Senador funge como miembro de la Comisión Segunda Constitucional sin haber sido autorizado

legalmente para tal efecto, afectando con ello el ejercicio de la actividad parlamentaria.

2.- Sobre la apertura de investigación previa por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia contra el Senador Armando Benedetti y la participación del congresista demandado en la actividad legislativa.

2.1.- Manifiesta el demandante, que el 30 de abril de 2008 la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia abrió investigación preliminar contra el Senador Armando Benedetti por presuntos nexos con paramilitares.

2.2.- Destaca que la referida Corte decidió vincular al Congresista demandado con fundamento en las acusaciones formuladas por la ex Parlamentaria Rocío Arias y otros testimonios, consistentes en que el accionado había participado al menos en una reunión con las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, llamada "LA CUMBRE DE EL CAMELO", que se realizó a finales del 2003, donde asistieron además de la mencionada Rocío Arias, otros ex Congresistas, como Miguel de la Espriella, y Eleonora Pineda, así como "varios dirigentes paramilitares".

2.3.- Narra que el entonces Ministro del Interior, Fabio Valencia Cossio, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concepto sobre los siguientes aspectos:

*"1. ¿Debe un congresista declararse impedido de participar en los debates y votaciones respecto del proyecto de Acto Legislativo números (sic) 047 de 2007 Cámara y 014 de 2007 Senado, porque la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal le ha abierto investigación preliminar por actos relacionados con la llamada "parapolítica"?*

*2. ¿En caso de hacerlo y de votar el Congresista favorablemente el mencionado proyecto de Acto Legislativo, qué consecuencias podrían sobrevenirle en materia disciplinaria y pérdida de investidura (sic)?"*

Expone que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el 15 de mayo de 2008 con ponencia del Doctor Luis Fernando Alvarez Jaramillo emitió el concepto solicitado, en el que, según el actor "se determinaba la existencia de conflicto de intereses respecto de parlamentarios para intervenir en el debate y votación del proyecto de acto legislativo antes mencionado relativo a la llamada "reforma política" posteriormente aprobada la cual corresponde al acto legislativo No. 1 de 2009."

2.4.- Explica que a pesar de dicho concepto, el Congresista demandado, no se declaró impedido, y que por el contrario asistió, participó en los debates y votó favorablemente el Acto Legislativo 1 de 2009, mediante el cual se modificaron varios artículos de la Constitución Política relacionados con la investigación previa que le había abierto la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia; indica que en concreto se incorporó a la Constitución la figura de la “silla vacía” por la cual se sanciona con la pérdida de la curul al partido del Congresista que haya sido detenido preventivamente o condenado *“por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad.”* (Artículo 6, Acto Legislativo 001 de 2009).

2.5.- Expone que una vez la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia abrió investigación previa contra el Parlamentario, no se declaró impedido para participar en las deliberaciones, para votar y dirigir debates de proyectos de ley que incluían modificaciones al Código Penal, así como de actos legislativos que podían beneficiarlo directa o indirectamente.

Se insiste por parte del actor en que el Congresista demandado, por su condición de sujeto investigado por la justicia penal, tenía un interés directo en el Acto Legislativo 01 de 2009, circunstancia por la cual, debía declararse impedido y sin que ello hubiera ocurrido, por el contrario participó en su deliberación y votación.

2.6.- Manifiesta que de igual manera, desde abril de 2008 cuando la Corte Suprema de Justicia le abrió investigación previa, el Senador Armando Benedetti *“votó varios proyectos de ley, incluido el Estatuto Anticorrupción, hoy en trámite, y de acto legislativo -incluyendo el mentado acto legislativo No. 1 de 2009-, que entraban en conflicto de intereses con aquella vinculación, a saber la ley 1200 de 2008, modificadorio (sic) del código penal en lo relativo a las penas por el secuestro extorsivo; la ley 1273 de 2009, modificadorio (sic) del código penal en lo relativo a la protección de la información y datos; ley 1326 de 2009, modificatoria del código penal en lo relativo al homicidio culposo, la ley 1329 de 2009 sobre menores, la ley 1330 sobre beneficios por colaboración con la justicia, la ley 1357 sobre captación masiva de dinero modificatoria del estatuto pena (sic).”*.

3.- Sobre presuntos vínculos del Congresista demandado con grupos armados al margen de la ley

3.1- El actor manifiesta que el Congresista demandado, presuntamente participó en actividades relacionadas con grupos armados al margen de la ley, denominados comúnmente "paramilitares".

3.2.- Indica que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia decidió vincular al Senador Armando Benedetti Villaneda con el fin de verificar las informaciones dadas por la ex Congresista Rocío Arias, respecto de eventuales vínculos del mencionado Senador con organizaciones paramilitares.

3.3.- Señala el demandante que Rocío Arias refiriéndose a "LA CUMBRE DEL CAMELO", realizada a finales del año 2003, a la cual asistieron además de ella, otros ex Congresistas como Miguel de la Espriella y Eleonora Pineda (quien se dice fue la "anfitriona" de la cita), manifestó "haberse llegado a un acuerdo político entre parlamentarios aliados del paramilitarismo para favorecer y ayudar a las AUC-Autodefensa Unidad de Colombia- y a los grupos paramilitares en su proceso de desmovilización, habiendo tiempo después hasta para realizar una fiesta."

Según la demanda, el mencionado Congresista expresó en la versión digital del periódico El Espectador del 10 de abril de 2008 que *"(las AUC) Era un organización armada ilegal que estaban en la clandestinidad y que aún no había iniciado un proceso de paz con el gobierno, allí (ARMANDO BENEDETTI) llegó de primero, tomó y bailó y efectivamente se hizo un compromiso que nunca se firmó"*.

3.4.- Afirma el actor que todos los restantes parlamentarios asistentes a la referida reunión, entre ellos, Muriel Benito Rebollo, Alfonso Ocampo, Jorge Ramírez, Alvaro Araújo Castro, Rocío Arias y Eleonora Pineda, fueron condenados por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia por "parapolítica", y José Rosario Gamarra que fue destituido e inhabilitado por la Procuraduría General de la Nación.

3.5.- Precisa que el Congresista demandado admitió en la versión digital del periódico El Espectador, del 10 de abril de 2008, que asistió a la reunión "paramilitar" de "EL CAMELO", realizada en una zona rural del municipio de Tierralta, en el Departamento de Córdoba, así como a otros encuentros con líderes paramilitares como Salvatore Mancuso. Añade el actor, que Armando

Benedetti admitió no haber contado con la autorización del Gobierno Nacional o del Congreso de la República para participar en las precitadas reuniones con los grupos de paramilitares.

Indica el actor que en la emisora “La W” se emitió una grabación realizada por Salvatore Mancuso de la reunión realizada en la Cumbre de “El Caramelo”, transcrita el 22 de diciembre de 2008 en la versión digital de la revista Cambio, y que fue validada por la Corte Suprema de Justicia mediante un cotejo de voces.

Afirma el actor que como parte de los “compromisos” que tenía el Congresista demandado con las autodefensas, junto con el Senador Javier Cáceres Leal, quien posteriormente fue detenido preventivamente, citaron a un debate sobre “parapolítica” a los siguientes funcionarios de esa época: Ministro de Justicia y del Interior, Carlos Holguín Sardi; al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Yesid Ramírez Bastidas; al Fiscal General de la Nación, Mario Iguarán Arana; al Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón y al Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo.

Finalmente señala el demandante que el Senador Armando Benedetti Villaneda, con las conductas descritas ha quebrantado su “deber de probidad” en cada uno de los tres periodos electorales, incumpliendo el mandato frente a sus electores.

## **2. Las causales alegadas**

Considera el actor que el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA incurrió en las causales de pérdida de investidura previstas en los numerales 1 y 5 del artículo 183<sup>1</sup> de la Constitución Política, así:

**2.1 Violación del régimen de conflicto de intereses.** Esta causal se alega bajo dos supuestos de hechos diferentes, los cuales se exponen de la siguiente manera:

---

<sup>1</sup> “ARTICULO 183. Los congresistas perderán su investidura:

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

(...)

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.”

**2.1.1. Violación del régimen de conflicto de intereses** por no haberse declarado impedido el Congresista demandado para participar en el debate y en la votación, y presidir la sesión en la cual se aprobó su traslado de la Comisión Segunda Constitucional Permanente a la Comisión Primera del Senado de la República, así como su retorno a aquella, después de adoptada la decisión.

**2.1.2. Violación del régimen de conflicto de intereses** por no haberse declarado impedido el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, para participar en la votación de la Reforma Política, Acto Legislativo 01 de 2009, y de proyectos de ley, incluido el Código Penal, después de que la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, abrió en su contra investigación previa por presuntos nexos con grupos denominados “paramilitares”.

**2.2 Violación del régimen de incompatibilidades** por la presunta participación del demandado en actividades relacionadas con los denominados grupos paramilitares.

**2.3 Tráfico de influencias** por favorecimiento al paramilitarismo, en razón de los vínculos que a juicio del actor tiene el Congresista demandado con grupos ilegales al margen de la ley.

### **3. La oposición**

El Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, en su condición de Congresista demandado, por medio de apoderado, se opuso a las pretensiones de la solicitud y en relación con los hechos, previo a advertir la dificultad para su ordenado entendimiento, dada la falta de criterio lógico en su exposición, manifestó que:

3.1.- El accionado no ha tenido vínculo alguno con “grupos ilegales al margen de la ley, denominados paramilitares”, ni con ningún otro grupo u organización criminal; ni ha sido vinculado a un proceso penal, ni se le ha abierto investigación penal; ni tampoco se ha puesto al servicio de un interés distinto al político.

3.2.- El Congresista no ha tenido compromisos con las “Autodefensas” y su actividad parlamentaria no tuvo como fin “apurar y blindar los procesos de desmovilización de los paramilitares” y tampoco fue quien citó a un debate sobre parapolítica, pues quienes lo citaron, según consta en la gaceta que anuncia el

demandante, fueron los miembros de la bancada del Polo Democrático Alternativo, Gustavo Francisco Petro Urrego, Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez, Piedad Córdoba Ruiz, Javier Enrique Cáceres Leal y Jaime Dussán Calderón. Lo que hizo el Senador Benedetti, fue solicitar que se invitara a dicho debate al Comisionado de Paz, que era la persona del Gobierno que regentaba los procesos de justicia y paz en la época.

3.3.- Al Senador demandado no se le ha abierto investigación penal ya que el término “apertura de investigación”, es de contenido jurídico procesal específico “*y no puede ser usado genéricamente, para asimilarlo a situaciones procesales diferentes, como lo es la denominada investigación previa establecida en el artículo 322 de la Ley 600 de 2000.*”

La Honorable Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en oficio de 22 de diciembre de 2010, informó al Congreso para todos los efectos, cuando se entiende la vinculación formal al proceso penal:

*“(...) de acuerdo con el estatuto procesal que rige la investigación y el juzgamiento de los congresistas -Ley 600 de 2000- la vinculación de un imputado en (sic) proceso penal se produce “una vez sea escuchado en indagatoria o declarado persona ausente (artículo 332).”.*

3.4.- No es cierto que el Senador Benedetti haya llegado a acuerdo alguno con grupos al margen de la ley. El Senador Benedetti, ha dado a la opinión pública las explicaciones de la reunión de “El Caramelo”, haciendo claridad en que dicha reunión tuvo lugar el 15 de marzo de 2003, y no fueron múltiples reuniones sino una, que se llevó a cabo a mediados de marzo de 2003, cuatro meses después de haberse iniciado por el Gobierno Nacional las conversaciones y reuniones con los denominados grupos de autodefensas. Ese fue el único encuentro al que asistió el demandado, y allí no realizó ningún compromiso con los grupos paramilitares.

3.5.- Las publicaciones en los periódicos que cita el demandante no prueban lo que éste pretende, pues de su contenido no se infiere incriminación alguna contra el Congresista demandado.

3.6.- No es cierto que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado haya emitido un concepto donde se determinaba la existencia de un conflicto de

intereses respecto de los Parlamentarios para intervenir en el debate y votación del proyecto de acto legislativo relativo a la reforma política; para este efecto transcribe algunos apartes del referido concepto.

3.7.- El Senador Armando Benedetti no se declaró impedido, ni se declarará impedido porque no tiene ningún impedimento legal, moral, ni ético para presidir, debatir y votar proyectos de ley con contenidos como los que le endilga el accionante, al no tener ni haber tenido vínculos con delincuentes. En este sentido, en varias sesiones parlamentarias consta que el accionado, dentro del ejercicio del control político, manifestó su oposición a la delincuencia organizada y a la parapolítica.

3.8.- El acto de traslado de un Parlamentario de una comisión constitucional permanente, es un acto permitido por la Ley 5 de 1992 en el parágrafo del artículo 54.

3.9.- Es errada la afirmación que se hace en la demanda sobre que el traslado de comisión del Congresista Armando Benedetti tenía como propósito ocupar la silla vacía que había dejado Javier Cáceres Leal. La silla vacía no se ocupa por el traslado de un senador de una comisión a otra; la silla vacía implicaría reemplazar al Parlamentario con uno nuevo. Lo anterior en tanto aquella no se llena por el simple traslado de un Senador de una comisión a otra, y además, porque si eventualmente perdieran la curul por la silla vacía un número considerable de parlamentarios que impidiera el funcionamiento de la Comisión Permanente Constitucional, ésta tendría que dejar de sesionar en los términos del inciso final<sup>2</sup> del artículo 6 Acto Legislativo No. 1 de 2009.

3.10.- La designación de Parlamentarios para la conformación de comisiones es un acto que obliga a todos los integrantes de la plenaria a votar, pues el Parlamentario tiene el derecho y la obligación de integrar una comisión.

Adicionalmente en múltiples ocasiones se ha dado el hecho del traslado de un Parlamentario de una comisión a otra, según se comprueba dentro del expediente.

---

<sup>2</sup> “Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.”

3.11.- La proposición del cambio de comisión se presentó de conformidad con la ley, sin embargo aunque fue discutida y aprobada, el Senador Benedetti declinó de aquélla *“y la plenaria reabrió el debate sobre las proposiciones aprobadas, siendo retirada por el senador Roy Barrera Montealegre, quedando sin efectos de conformidad con el reglamento, la proposición de traslado del Senador BENEDETTI, de la comisión segunda a la primera, razón por la cual, hoy el senador ARMANDO BENEDETTI, ejerce su función parlamentaria en la comisión segunda constitucional.”* (fl. 109). Así las cosas, retirada la proposición, todo quedó en el estado anterior, como si la referida propuesta no se hubiera presentado, por tanto el Senador Armando Benedetti desempeña legal y reglamentariamente su función de Parlamentario, en tanto las decisiones fueron tomadas por la plenaria del Senado.

3.12.- El trámite del traslado de comisión, no configura ningún tipo de impedimento, ni conflicto de intereses, pues el hecho de pertenecer a una u otra comisión no beneficia en nada al Congresista demandado. Es un imperativo legal formar parte de cualquiera de las comisiones permanentes constitucionales.

3.13.- El Senador Armando Benedetti no se encuentra impedido en razón de la investigación previa que adelanta la Corte Suprema de Justicia. Por el contrario, sus actos de Parlamentario han sido categóricos contra la delincuencia organizada, dejando constancia en compañía de otros senadores de esta situación y además adelantando debates profundos y valientes contra la delincuencia organizada.

No hay conflicto de intereses, porque en sus actuaciones ha primado el interés general de su función parlamentaria.

El demandado propone como **excepción** la que denomina “INEXISTENCIA DE LAS CAUSALES INVOCADAS POR EL DEMANDANTE PARA LA PERDIDA DE INVESTIDURA”, con fundamento en los siguientes argumentos:

1. En cuanto se refiere a la participación dentro de la sesión en que se sometió a votación de la plenaria, el traslado del Senador BENEDETTI, de la comisión segunda a la primera, argumenta que si un parlamentario tuviera que declararse impedido para participar y votar su traslado de Comisión, implicaría que la elección de la integración de las Comisiones no se podría realizar mediante el mecanismo

de cuociente electoral, como lo establece el artículo 6 de la Ley 3 de 1992, pues cada congresista al momento de la elección tendría que declararse impedido, cuando el sentido de la Constitución y la Ley es que en dicha conformación participen todos los miembros de cada Cámara, de ahí la referida modalidad de votación prevista en la Ley.

Destaca que no hay conflicto de intereses derivado de la propuesta de traslado de Comisión del Congresista demandado, en tanto no existe ningún beneficio económico, moral, ni familiar por el hecho de pertenecer a una u otra Comisión, pues todas son iguales.

Reitera la parte demandada, que el procedimiento que se utilizó para el traslado del Senador Armando Benedetti fue legal y reglamentario, en virtud de lo dispuesto por el parágrafo del artículo 54 de la Ley 5 de 1992.

Agrega, que frente a la controversia que se dio después de la votación, se reabrió la votación de las proposiciones, como consta en el acta de la sesión del 30 de noviembre de 2010, en la que se retiró la proposición del traslado hecha por el parlamentario Roy Barreras, quedando así el Senador Benedetti en la Comisión Segunda Constitucional.

Por las razones expresadas señala que los cargos están llamados a fracasar.

2. En cuanto a la violación del régimen de incompatibilidades que pretende fundar el demandante "POR SUS NEXOS CON GRUPOS PARAMILITARES" y "TRAFICO DE INFLUENCIAS DEBIDAMENTE COMPROBADOS POR SUS NEXOS CON GRUPOS PARAMILITARES" precisa que:

No existe prueba alguna que demuestre algún vínculo del Senador Benedetti con grupos paramilitares, por lo cual manifiesta, que las afirmaciones del demandante son falsas y temerarias, dado que, por el contrario, existen muchas pruebas de la posición radical del Congresista contra las organizaciones paramilitares.

No existe y no puede existir prueba alguna de acuerdos en los cuales el Senador BENEDETTI haya comprometido su investidura de Parlamentario con gestión alguna a favor del paramilitarismo.

El demandante no especifica la causal dentro del régimen de incompatibilidades en cuya violación supuestamente incurrió el Congresista demandado, la cual aun cuando se quisiera fundar en la prevista en el numeral 4 del artículo 180 de la Constitución Política, el cargo en todo caso no está llamado a prosperar en la medida en que no se podrá demostrar la existencia de contrato alguno entre el demandado y los grupos paramilitares, ni la gestión de algún asunto a nombre de éstos últimos.

Manifiesta el demandado en relación con la causal numerada en la demanda como "CAUSAL CUARTA DE INVESTIDURA" denominada "CONFLICTO DE INTERESES DERIVADOS DE SU VINCULACION A INVESTIGACION PREVIA POR PARAPOLITICA POR PARTE DE LA SALA DE CASACION PENAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA" que:

La existencia de investigación previa no es una causal de pérdida de investidura, de ser así, a los contradictores políticos de un Parlamentario les bastaría con formular una denuncia penal o remitir anónimos ante la autoridad competente, para que el Congresista no pudiera continuar con su labor parlamentaria.

Sobre el supuesto conflicto de intereses para votar el Acto Legislativo 1 de 2009, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional ha manifestado que la referida causal no procede cuando se trata de actos legislativos.

El demandante atribuye a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado afirmaciones que no corresponden realmente a lo expresado en el concepto sobre el conflicto de intereses de los Congresistas; así, destaca que la Sala no fue categórica y se limitó a conceptuar que era "recomendable" la manifestación del impedimento para evitar que la investidura del congresista fuera demandada.

No se observa cuál podría ser el interés en conflicto con la función del parlamentario, pues si votaba o no la reforma política, este hecho no influiría en el archivo de la investigación previa; de otro lado, aunque el Senador tenía el convencimiento interno de su objetividad e independencia frente a la reforma política, fue recusado, y la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista mediante

la Resolución No. 008 del 2 de noviembre de 2008 denegó la recusación formulada contra éste.

#### **4. Actuación procesal**

Por reunir los requisitos legales, mediante auto del 26 de enero de 2011 se admitió la solicitud de pérdida de investidura presentada contra el Senador Armando Benedetti Villaneda (fl. 86 cuad. Ppal).

Mediante providencia de 10 de marzo del mismo año, se abrió el proceso a pruebas, según consta en los folios 128 a 136 del cuaderno principal del expediente.

Contra el referido auto el apoderado de la parte demandada interpuso los recursos de súplica y de reposición (fls. 148 a 157 cuad. Ppal); el primero fue declarado improcedente mediante auto del 15 de abril 2011 (fls. 224 a 233 cuad. Ppal), y respecto del recurso de reposición, mediante auto 18 de mayo de 2011 proferido por el Despacho Sustanciador, se decidió confirmar la providencia recurrida.

Rindieron testimonio en el proceso los Congresistas Camilo Sánchez (fls. 267 a 272 cuad. Ppal), Antonio del Cristo Guerra de la Espriella (fls. 273 a 277 cuad. Ppal) el 30 de mayo de 2011, Luis Fernando Velasco Chávez el 1 de junio de 2011 (fls. 280 a 288 cuad. Ppal), Daira de Jesús Galvis Méndez (fls. 366 a 375 cuad. Ppal) y las ex - Parlamentarias Eleonora María Pineda Arcia (fls. 508 a 511 cuad. Ppal) y María del Rocío Arias Hoyos (fls. 115-122 cuad. No. 6), éstas dos últimas a través de comisionado.

Posteriormente, a través del auto del 9 de junio de 2011, se negó la solicitud formulada por la parte actora en el sentido de que se decretaran "*de oficio*" algunas pruebas consideradas relevantes para el caso concreto. La solicitud se negó por haber precluido la oportunidad procesal para la parte actora de solicitar y aportar pruebas (fls. 318-321 cuad. Ppal).

La parte actora insistió en el decreto de las pruebas solicitadas, interponiendo recurso de súplica contra el auto que negó la petición (fls. 338-341cuad. Ppal), el cual fue resuelto mediante providencia de 20 de septiembre de 2011, que confirmó el auto recurrido (fls. 379-385 cuad. Ppal).

La Sala, al resolver el recurso de súplica, argumentó entre otras razones, las que a continuación se transcriben:

“(…), la Ley 144 de 1994 no tiene regulación para las pruebas que el juez puede decretar de oficio y, por ende, debe acudir al Código Contencioso Administrativo cuya regulación es compatible con la naturaleza del proceso de pérdida de investidura porque se trata de un proceso de conocimiento del Consejo de Estado, en única instancia.

Dicho de otro modo, se afectaría de manera grave tanto la autonomía e independencia judicial como el impulso del proceso (y el propio derecho de defensa del demandado) si al vaivén de las noticias diarias el juez debiera decidir si incorpora como pruebas del proceso las informaciones periodísticas. Eso sería tanto como aceptar que la actividad del juez pudiera interferirse por las noticias y que tal interferencia llega al punto de alterar el curso normal del proceso de pérdida de investidura.”

## **5. Audiencia pública**

El 24 de enero de la presente anualidad se llevó a cabo la audiencia pública prevista en el artículo 11 de la Ley 144 de 1994, con la participación del actor, el Congresista demandado y su apoderado, y el Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado<sup>3</sup>. Las intervenciones en la audiencia se desarrollaron así:

5.1. El solicitante, en resumen reiteró los cargos y hechos contenidos en la solicitud de pérdida de investidura, referentes a que en el presente caso se encuentran dados los supuestos previstos en el artículo 183 numerales 1 y 5 de la Constitución Política.

Lo anterior en tanto que, a su juicio, el Congresista ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, violó el régimen de conflicto de intereses, de una parte, al presidir la deliberación y votar en la sesión plenaria del 30 de noviembre de 2010 en la que se aprobó su traslado de la Comisión Primera a la Segunda Constitucional Permanente, para ocupar la “silla vacía” dejada por el Senador Javier Cáceres Leal, y de otra, al participar en el debate y votación del Acto Legislativo 001 de 2009 y otras leyes de naturaleza penal, cuando la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia con anterioridad le había iniciado una investigación previa por presuntos acuerdos con paramilitares, realizados en la “Cumbre del Caramelo” .

---

<sup>3</sup> Acta de Sesión No. 02 visible de folios 528 a 530 del cuaderno principal del expediente.

Agregó que el Congresista demandado también violó el régimen de incompatibilidades al participar en actividades relacionadas con grupos paramilitares y efectuar acuerdos políticos con éstos.

Manifestó que de igual manera se incurrió en tráfico de influencias por favorecimiento al paramilitarismo en razón de los vínculos y acuerdos con miembros de las autodefensas.

5.2. El Congresista demandado en su intervención manifestó a la Sala Plena del Consejo de Estado, que no tenía vínculos con grupos al margen de la ley. Y, respecto de la llamada “Cumbre del Caramelo”, afirmó que en el mes marzo de 2003 se encontraba en un consejo comunitario cuando Eleonora Pineda lo invitó a visitar a Mancuso y, que él *“queriendo saber cómo eran los terroristas de mi país tontamente fui a esa bendita reunión”* (así consta en el CD que contiene la audiencia pública llevada a cabo el 24 de enero de 2011), y agregó que, desde diciembre de 2002 ya había cese al fuego, estaban las cuatro mesas de negociación y existía una carta del gobierno, la iglesia y los paramilitares que comunicaba sobre el proceso de desmovilización.

Explicó que esa reunión fue solamente para informar que las autodefensas iban a empezar un proceso de paz y que allí no hubo ningún pacto.

Agregó que el 20 de julio 2007 Gina Parody y él hicieron uno de los debates más fuertes contra el paramilitarismo y los parapolíticos, quienes en esa época estaban renunciando a su fuero para poder ser procesados por la Fiscalía General de la Nación. Igualmente adicionó que él realizó el primer debate a favor de las víctimas de paramilitarismo, que también redactó el artículo sobre la “silla vacía” y subrayó, que ha sido el coordinador ponente de todos los proyectos para endurecer las penas de los paramilitares.

5.3 El apoderado del congresista demandado en su intervención y en el escrito de alegaciones que presentó (fls. 531-567), pidió desestimar la solicitud de pérdida de investidura en cuanto no se configura ninguna causal, ni se encuentran probados los hechos alegados por el solicitante.

Expuso que el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura que prevé el artículo 182 de la Constitución Política, excluye las situaciones de carácter político, pues éstas pertenecen a la esencia de la actividad parlamentaria, ya que de no ser así, los congresistas siempre estarían incurso en la referida causal de pérdida de investidura.

Destacó que el supuesto conflicto de intereses por haber participado el Senador Benedetti en la proposición y votación de su traslado de la comisión segunda a la primera constitucional permanente, no se configura en tanto el interés derivado del traslado era político, de tal manera que está excluido de la aplicación de la norma constitucional en comento.

Precisó que cuando ya están integradas las comisiones constitucionales el acto mediante el cual el Congresista vota su propio traslado de comisión, es un acto electoral y por ende político, tal como se desprende del artículo 142 de la Constitución Política y del artículo 6 de la Ley 3 de 1992 “por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia”.

Indicó que la conformación de las comisiones se realiza mediante el sistema de cuociente electoral y todos los Parlamentarios deben votar, por lo que en la práctica sufragan por ellos mismos; afirmar lo contrario, es decir, que el Congresista no pudiera votar por él mismo porque está impedido, no se aviene a la esencia de la actividad parlamentaria.

Señaló que el párrafo del artículo 54 de la Ley 5 de 1992 dispone que las Cámaras podrán autorizar el cambio o traslado de comisión que acuerden o soliciten los parlamentarios, de lo cual se deriva que éstos pueden proponer y votar el traslado, ya que están en el ejercicio de un interés legítimo.

Manifestó que el Presidente del Senado de ese entonces, Congresista Armando Benedetti, no estaba obligado a declararse impedido, no obstante en un acto de buena fe se retiró de la Presidencia para que otro dirigiera el debate, como consta en el Acta de 30 de noviembre de 2010.

Expresó que se acreditó con copias auténticas de varias gacetas del Congreso que el procedimiento utilizado para el traslado o cambio de un Senador de una comisión distinta a la que originalmente fue elegido, se realiza sin que deban

declararse impedidos para votar, en razón de la naturaleza electoral del referido acto, que es expresión del legítimo derecho a votar por sí mismos.

Agregó que no se configuró un conflicto de intereses del Congresista Armando Benedetti por la proposición, debate y aprobación del traslado de la comisión segunda a la primera constitucional, pues se trataba del ejercicio de un derecho legítimo, de la obligación de votar los actos electorales y del derecho de votar por sí mismo. Adicionalmente, el procedimiento utilizado por la plenaria de la Corporación para retirar la proposición de traslado y votar nuevamente está previsto legalmente, por tanto, de acuerdo a la votación final, el acto electoral referente al traslado dejó de existir.

Comentó frente a la violación del régimen de incompatibilidades derivado de la participación del Senador en actividades relacionadas con grupos paramilitares, que el Consejo de Estado en sentencia del 20 de septiembre de 2011, en la cual se negó la pérdida de investidura del Senador Cáceres Leal consideró que:

“De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 29, 179-1, 183, 184 y 186 de la Constitución Política surge de manifiesto que la sentencia penal ejecutoriada de la Corte Suprema de Justicia, es requisito previo de la declaración de pérdida de investidura de un Congresista por casos de “parapolítica”, que no constituye per se conducta sancionable con pérdida de investidura...”.

Destacó que el Congresista demandado no realizó ninguna gestión, acuerdo o contrato con grupos paramilitares y lo afirmado por el demandante no está probado en el proceso, de otro lado, señala que, la asistencia del Congresista Armando Benedetti, a la reunión del Caramelo, donde estaban presentes algunos jefes paramilitares, no configura una causal de pérdida de investidura.

Señaló que según las declaraciones de los asistentes a la mencionada reunión, el Congresista Benedetti asistía por primera vez a ese tipo de encuentros “y lo hizo convencido de la necesidad que tenía, de hacerse una impresión directa de los acercamientos que se venían produciendo entre el gobierno y las llamadas autodefensas unidas de Colombia”.

Estableció que si bien la ex Congresista Rocío Arias, en un comienzo manifestó que en la reunión del Caramelo se efectuó un acuerdo político, posteriormente en el testimonio que rindió en este proceso el 31 de mayo de 2011, afirmó que “no quedó ningún tipo de pacto, ni verbal, ni escrito, fue una reunión informal dentro de

un proceso exploratorio del proceso de paz"; por ende en criterio del demandado, la primera declaración de la ex - Congresista pierde valor.

Indicó que de las declaraciones recibidas en el proceso y las que fueron trasladadas de la investigación previa adelantada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, se observa que el Senador Benedetti no ha tenido ningún vínculo, ni compromiso con las autodefensas unidas de Colombia, de igual manera ninguno de los testigos afirma que haya tenido pactos o se haya comprometido a hacer gestiones ante el Congreso de la República en nombre de las autodefensas.

Consideró en lo concerniente a la causal de tráfico de influencias por el supuesto favorecimiento al paramilitarismo, que en el presente proceso no existe ninguna prueba de los elementos que configuran la referida causal, en tanto no está probada la influencia supuestamente ejercida sobre un servidor público en beneficio de los grupos paramilitares, ni que se valiera de su calidad de Congresista con el referido propósito y tampoco que hubiera gestionado para sí o un tercero alguna dádiva.

Precisó sobre la causal de violación al régimen de conflicto de intereses por la votación de actos legislativos y de ley, en razón a que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia abrió investigación previa contra el Congresista demandado, que éste no se declaró impedido en tanto tenía el convencimiento moral y político de que no tenía ningún vínculo con el paramilitarismo.

Manifestó en lo que respecta a la causal del conflicto de intereses por la participación y votación del Acto Legislativo No. 1 de 2009, que esta causal por disposición del Acto Legislativo No. 1 de 2011 no es aplicable al debate y votación de actos legislativos. De otro lado agregó, que el concepto citado por el actor y que fue proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sólo refiere que es recomendable la manifestación de impedimento.

Finamente destacó que la Comisión de Ética del Senado de la República decidió denegar la recusación presentada contra el Congresista Benedetti.

5.4. El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, solicitó desestimar la solicitud de pérdida de investidura con fundamento en los siguientes argumentos (fls. 568-616):

Respecto del conflicto de intereses por el traslado del Senador Benedetti de la comisión segunda a la primera constitucional permanente, manifestó que los hechos probados en el proceso no configuran la referida causal de pérdida de investidura, en tanto se estableció que si bien en la sesión plenaria del 30 de noviembre de 2010 se votó y aprobó la proposición de traslado del Congresista demandado, en esa misma sesión varios parlamentarios al considerar que afectaba los acuerdos previos entre partidos aplicaron un procedimiento que culminó con el retiro de la mencionada proposición.

Resaltó que según los testimonios recibidos en el proceso cuando se efectúan cambios o traslados de comisiones con fundamento en el artículo 54 de la Ley 5 de 1992, los Senadores cuyo traslado se solicita no se declaran impedidos.

Destacó sobre la proposición de traslado del Senador Benedetti para ocupar la silla vacía que había dejado Javier Cáceres, que la misma originó una discusión de naturaleza política y no legal, dado que los referidos congresistas pertenecían a partidos diferentes.

Insistió en que no existe conflicto de intereses en tanto la motivación de la actuación del Congresista demandado fue política, adicionalmente el traslado no se concretó, y tampoco se probó la existencia de un interés privado actual, directo y jurídico que se enfrentara al interés general.

Frente a la violación al régimen de incompatibilidades y tráfico de influencias por presuntos vínculos del parlamentario demandado con las autodefensas, indicó que de conformidad con la sentencia de la Sala Plena de esta Corporación proferida el 20 de septiembre de 2011 en la que se estudió la solicitud de pérdida de investidura contra Javier Enrique Cáceres Leal, se concluyó que para que sea procedente decretar la pérdida de investidura del Congresista demandado por presuntos actos delictivos es un presupuesto necesario la existencia de una sentencia penal condenatoria.

Subrayó que en el presente caso, la Corte Suprema de Justicia solamente ha abierto investigación previa y que de otro lado, la reunión con paramilitares y los presuntos pactos, por sí mismos, no constituyen una causal autónoma de pérdida de investidura.

Precisó que no está probado en el proceso el supuesto favorecimiento a grupos paramilitares por parte del Congresista demandado, ni la existencia de acuerdos o pactos, ni la complicidad con otros parlamentarios para efectuar trámites legislativos que beneficiaran a las autodefensas.

Respecto del conflicto de intereses porque la Corte Suprema de Justicia abrió en contra del Senador Benedetti una investigación previa por parapolítica, afirmó que el Congresista Benedetti se declaró impedido en el trámite de los proyectos de inhabilidad de congresistas, ley de habeas data, Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales, de igual manera se declaró impedido para la elección del Procurador “en razón que el Ministerio Público debe presentar concepto en la investigación que me adelanta Corte Suprema de Justicia, y se me adelanta una preliminar”(sic) (fl. 607) y el proyecto por medio del cual se reforma la Ley 906 de 2004 en lo relacionado con el principio de oportunidad.

Agregó frente a las leyes cuya manifestación de impedimento reclama el actor por parte del Senador Benedetti, que de su contenido se advierte que todas son normas de carácter general y que no se evidencia de las mismas el beneficio que podría percibir el Congresista demandado; en este sentido aquéllas leyes no regulan de manera especial y favorable la situación del Senador en la actuación penal que le sigue la Corte Suprema de Justicia, por lo que no puede afirmarse que existe un conflicto entre el interés general que debe proteger en su calidad de Congresista y el interés particular, adicionalmente el actor no señala cuáles son los beneficios económicos o morales de naturaleza particular que recibiría el Senador.

De otro lado, en lo referente a la participación en los debates del Acto Legislativo 01 de 2009, indicó que el parágrafo del artículo 183 de la Constitución Política dispone que el régimen del conflicto de intereses no tiene aplicación respecto de la participación en el debate y votación de los proyectos de acto legislativo.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a proferir sentencia, previas las siguientes,

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

El asunto sometido a consideración de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es de su competencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 184 y 237, numeral 5, de la Constitución Política, en concordancia con lo establecido en los artículos 1º de la Ley 144 de 1994 y 37 numeral 7 de la Ley 270 de 1996.

### 2. Calidad de Congresista del demandado

En el expediente se encuentra acreditado a través de documentos públicos (art. 252 C. de P. C.) y en relación con la calidad de Congresista del ciudadano ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, lo siguiente:

2.1.- Que el señor ARMANDO BENEDETTI fue elegido Senador de la República por el PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL, en las elecciones realizadas el 12 de Marzo de 2006. Este hecho se prueba según constancia expedida por el Director de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil que obra a folio 79 del expediente dentro de las pruebas aportadas con la demanda.

2.2.- El demandado fue electo Senador de la República por el PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL -PARTIDO DE LA U, en las elecciones realizadas el 14 de marzo de 2010, según la Resolución 1787 del 18 de julio de 2010 "Por medio de la cual se declara la elección de Senado de la República para el período 2010-2014 y se ordena la expedición de las respectivas credenciales", proferida por el Consejo Nacional Electoral.

Este hecho se acredita a través de la constancia expedida por el Director de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil allegada por la parte actora y que obra a folio 81 del cuaderno principal del expediente.

En el cuaderno 5 del expediente obra el oficio OF-016-11-SGS-beoc del 16 de marzo de 2011 (332 folios anexos) suscrito por el Subsecretario General del Senado de la República, a través del cual se allega al proceso, entre otros documentos, certificación de la condición de Senador de Armando Benedetti, elegido por circunscripción nacional para los períodos constitucionales 2006-2010 y 2010-2014. El Senador Benedetti Villaneda a la fecha de expedición de la constancia (15-03-2011) se encontraba en ejercicio de sus funciones.

En acta de plenaria 01 del 20 de julio de 2010, publicada en la Gaceta del Congreso de la República No. 509 de 12 de agosto de 2010<sup>4</sup>, consta la postulación, elección y posesión del Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA como Presidente del Senado.

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

La institución de la pérdida de investidura tiene como propósito “la moralización y legitimación de la institución política de representación popular”<sup>5</sup>.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, así como reiteradas decisiones de la Corte Constitucional<sup>6</sup>, han señalado que el carácter ético político de la pérdida de investidura se materializa en un proceso jurisdiccional especial, de competencia exclusiva del Consejo de Estado, al margen del régimen general que se aplica a los servidores públicos, imponiendo como única sanción el despojo de la investidura:

“La finalidad buscada por el Constituyente al consagrar un estricto estatuto ético del congresista, pretende el rescate de lo público contra la apropiación privada del Estado por quienes están llamados a servir los intereses de aquél y de la comunidad”<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> [www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. AMADO Gutiérrez Velásquez, marzo cinco (5) de mil novecientos noventa y seis (1996). Radicación AC-3302. Demandado: Armando Holguín Sarria.

<sup>6</sup> Sentencias C-319 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara; y C-247 de 1995, M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 27 de enero de 1998, exp. AC-5397, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

La acción de pérdida de investidura es una acción constitucional que se enmarca dentro de los principios de taxatividad constitucional, de legalidad, y sometimiento a las garantías del debido proceso<sup>8</sup>.

Conforme al principio de taxatividad, la Constitución incluye las conductas de los Parlamentarios constitutivas de causales de pérdida de investidura.

La acción de pérdida de investidura, está gobernada por el principio de legalidad, principio del cual deviene la básica postulación de la preexistencia normativa de la falta, la pena y las fórmulas sustanciales del juicio<sup>9</sup>. En otras palabras, la preexistencia de las conductas que la originan, cuya interpretación es restrictiva en la medida en que dichas conductas afectan derechos, así como de la sanción que se impone y el procedimiento que se sigue.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado sobre el particular:

“Esto nos lleva a que toda condena de pérdida de investidura debe erigirse sobre causal consagrada en ley preexistente que la defina como tal. Es así como se tiene que las causales de pérdida de investidura no se aplican en forma retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de las diferentes leyes”.

“.....Por último señalemos que las causales de pérdida de investidura, por surgir de específicas prohibiciones, limitaciones, inhabilidades e impedimentos que señala el constituyente o el legislador, por mandato del principio *exceptio est strictissimae interpretations*, son de aplicación restringida o restrictiva o limitada, contrario a lo que ocurre con las facultades o derechos, cuya aplicación puede ser extensiva. Tal interpretación del mandato normativo conduce a la aparición de una reserva constitucional o legal respecto a la fuente de una causal de pérdida de investidura, lo que implica prohibir la aparición de nuevas causales de pérdida de investidura por vía interpretativa o analógica”<sup>10</sup>.

El debido proceso, aplicable por mandato constitucional a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales (artículo 29 de la Constitución Política), soporta el aludido principio de legalidad, preserva el juez natural y garantiza las ritualidades propias del juicio.

---

<sup>8</sup> Sentencias C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; y C-473 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 13 de marzo de 1997, expediente 3712, Consejero Ponente J. A. Polo Figueroa.

<sup>10</sup> *Ibídem*

Se trata de una acción de naturaleza sancionatoria cuya resolución debe estar precedida por un análisis integral y subjetivo de la conducta, con plena observancia y respeto de los derechos constitucionales y legales a la defensa, de publicidad y celeridad en la actuación; de necesidad y legalidad de la prueba; de contradicción e impugnación; y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

De acuerdo con el principio probatorio de la necesidad de la prueba, toda decisión judicial o toda providencia, debe fundarse en pruebas legal, regular y oportunamente allegadas al proceso. Acorde con este principio y sin perjuicio de las facultades oficiosas del juez en la oportunidad de ordenar pruebas, a las partes o interesados en una actuación judicial les corresponde aportar los elementos de convicción indispensables para que el juzgador pueda proferir con certeza la decisión que en estricto derecho corresponda. Por tanto, si quien tiene el deber de acreditar un determinado hecho, no lo hace, o lo hace en forma incompleta, irregular o inoportuna, deberá entonces soportar las consecuencias que su deficiente actividad probatoria le reporta.

#### **4. Los cargos formulados**

El accionante solicitó la pérdida de investidura del Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA invocando como causales de pérdida de investidura, las previstas en los numerales 1 y 5 del artículo 183 de la Constitución Política.

“ARTICULO 183. Los congresistas perderán su investidura:

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

(...)

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.”

Con el objeto de definir las pretensiones planteadas por el actor, la Sala abordará el análisis de los cargos formulados en el orden que a continuación se indica:

**4.1 Violación del régimen de conflicto de intereses.** Esta causal se alega en la demanda bajo dos supuestos de hecho diferentes, cada uno de los cuales se estudiará y resolverá por separado:

**4.1.1. Violación del régimen de conflicto de intereses** por no haberse declarado impedido el congresista demandado para participar en el debate y en la votación, así como en la dirección de la sesión ordinaria del martes 30 de noviembre de 2010, en la cual se sometió a votación su traslado de la Comisión Segunda Constitucional Permanente a la Comisión Primera del Senado de la República.

**4.1.2. Violación del régimen de conflicto de intereses** por no haberse declarado impedido el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, para participar en la votación de la Reforma Política, Acto Legislativo 01 de 2009, y de proyectos de ley, incluido el Código Penal, después de que la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, abrió en su contra investigación previa por presuntos nexos con grupos denominados “paramilitares”.

**4.2 Violación del régimen de incompatibilidades** por la presunta participación del demandado en actividades relacionadas con los denominados grupos paramilitares.

**4.3 Tráfico de influencias** por favorecimiento al paramilitarismo, en razón de los vínculos que a juicio del actor tiene el Congresista demandado con grupos ilegales al margen de la ley.

En este orden de ideas, procede la Sala a desatar cada uno de los cargos propuestos en la demanda, de la siguiente forma:

#### **4.1. De la violación al régimen de conflicto de intereses**

De acuerdo con el artículo 123 de la Constitución Política, los Senadores y Representantes son servidores públicos y, en consecuencia, están sometidos a los principios que rigen la función pública. Están al servicio del Estado y de la comunidad, y deben ejercer sus funciones en la forma establecida en la Constitución y en la Ley.

Dispone el artículo 133<sup>11</sup> *ibídem* que, como representantes del pueblo, en su calidad de miembros de cuerpos colegiados de elección popular directa, deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

La Ley 5 de junio 17 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes” en su artículo 263, modificado por el artículo 18 de la Ley 974 de 2005, establece:

“COMPROMISO Y RESPONSABILIDAD. <Artículo Rige a partir del 19 de julio de 2006. El nuevo texto es el siguiente> Los miembros de las Cámaras Legislativas representan al pueblo, y deberán actuar en bancadas, consultando la justicia y el bien común, y de conformidad con lo dispuesto en los estatutos de su partido o movimiento político o ciudadano.

Son responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

La causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183.1 de la C.P., por violación del régimen de conflicto de intereses, desarrolla el mandato constitucional contenido en el artículo 133 *ídem*.

Los congresistas incurren en conflicto de intereses cuando en el ejercicio de las funciones que emanan de su investidura, en asuntos propios de la actividad parlamentaria, movidos por situaciones de carácter moral o económico anteponen los intereses personales, de su familia, y/o de sus socios, al interés general de la comunidad a la que representan.

Se trata de una razón de carácter eminentemente subjetivo, que limita la objetividad en la deliberación y la decisión, y torna parcial al funcionario, inhabilitándolo para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, por no poder actuar con la ponderación, y el desinterés que la moral y la ley exigen.

La jurisprudencia de la Sala ha reiterado la tesis *ab initio* expresada respecto del conflicto de intereses y tiene sentado que<sup>12</sup>:

---

<sup>11</sup> ARTICULO 133. <Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

“La presencia del conflicto de intereses no es en sí misma censurable. Por lo general los hombres están expuestos a soportar y a resolver en sus relaciones familiares, sociales y políticas, conflictos de intereses de las más variadas características. Lo que es censurable y lo que determina un tratamiento legal, es la forma como el individuo resuelve el conflicto de intereses que se le presenta frente a una situación concreta. El individuo puede, en efecto, hacer un pacto de paz con su conciencia y admitir la resolución del conflicto aceptando, por ejemplo, que lo que es bueno para él (sic) todo lo es también para la parte, aún así no tome una posición determinante en la adopción de la decisión que le favorece; pero puede también advertir, y es su obligación moral y legal hacerlo, que participar en la adopción de la decisión correspondiente cuando de ella derivaría un beneficio personal particularizado, no sólo contrariaría normas morales (en cualquier sistema ético) sino que vulneraría disposiciones del derecho positivo (como las que aquí se han citado).

Por ello, para evitar que se dé una participación viciada de parcialidad en el proceso de toma de decisiones (judiciales, legislativas, administrativas, etc.), el ordenamiento positivo establece un mecanismo de una gran racionalidad y de una impresionante sencillez: El juez, el legislador, el administrador, que debiendo participar en la adopción de una determinada decisión, ya sea mediante sentencia, ley, decreto, acto administrativo, etc., si encuentra que su adopción es susceptible de generarle un beneficio particular específico, debe ser separado de dicho proceso, bien en forma voluntaria porque advertido el conflicto, lo haga manifiesto mediante la declaratoria del impedimento, ora por iniciativa de terceras personas, utilizando el mecanismo de la recusación.

De cualquier forma, cuando la separación no se haga en forma voluntaria, por la vía de la declaración de impedimento, se prevén sanciones de diversa índole para aquellos que fueron recusados y la recusación resultó válida y para quienes participaron en la adopción de la decisión cuando existía el impedimento a que se viene refiriendo la Sala.

“...”

El artículo 182 de la C.P., regula el conflicto de intereses y establece que la ley determinará lo relacionado con dicha causal de pérdida de investidura. La norma es del siguiente tenor:

*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 la recusaciones.”*

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia 19 de marzo de 1996, expediente AC – 3300, demandante: Emilio Sánchez Alsina, demandado: Gustavo Espinosa Jaramillo, Consejero Ponente: Joaquín Barreto Ruiz.

La prohibición es de naturaleza constitucional, pero la concreción o determinación de los supuestos que se enmarcan en ella corresponde definirlos al legislador, por encargo que le hizo el constituyente.

Esa restricción, no quebranta la libertad de oposición y de voto de los Congresistas, como tampoco el ejercicio de su función fundamental, que es la de participar en el proceso de elaboración de las leyes. Sobre este aspecto en particular la Sala<sup>13</sup>, al abordar el estudio del artículo 185 de la C.P., en armonía con las disposiciones aquí enunciadas, señaló:

“(…)

Ahora bien, la Constitución Política tiene otra disposición que ofrece alguna dificultad -aunque es más aparente que real- en relación con la armonización de los dos artículos citados. Se trata del art. 185, que garantiza la inviolabilidad del congresista por las opiniones que expresa con ocasión de su labor legislativa -erigiéndose en derecho suyo-<sup>14</sup>. Sin embargo, se ha considerado uniformemente que estas normas no se oponen, pues al paso que la una opera como garantía de la expresión y decisión libre de quien en nombre del pueblo tiene el deber de manifestar las opiniones propias -que en el fondo son las de sus electores- sobre los distintos temas de interés general o concreto que le compete resolver al Congreso -y por eso mismo debe estar provisto de inmunidad de opinión para que manifieste con tranquilidad el pensamiento de la fracción del pueblo que representa<sup>15</sup>-; las otras disposiciones lo compelen a hacer a un lado su interés en determinados temas o decisiones, para no confundirlo con el general, y evitar que se desdibuje el mandato político que le han encomendado, facilitándole que participe de decisiones que le producirán más beneficio personal que colectivo, bajo la tutela del art. 185.

En este orden de ideas, la inmunidad que concede esta disposición constituye un derecho subjetivo, aunque no es absoluto, porque, entre otros límites evidentes, como la comisión de delitos y faltas disciplinarias, está prohibido encubrir los intereses personales en las decisiones que competen al Congreso<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Doce (12) de abril de dos mil once (2011) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-01325-00(PI) Demandado: Telésforo Pedraza Ortega.

<sup>14</sup> “Artículo 185. Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo.”

<sup>15</sup> En todo caso, esta labor la tienen que realizar consultando el interés general, según lo ordena el art. 133 de la CP.: “los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.” Una referencia a esta disposición se puede apreciar en la sentencia de Sala Plena de 6 de abril de 2010, rad. 11001-03-15-000-2009-00639-01(PI) -CP. Myriam Guerrero de Escobar-.

<sup>16</sup> Al respecto, ha manifestado la Sala Plena sobre el conflicto de intereses, que: “III.2.2. Su objeto se encamina a impedir que prevalezca el interés directo privado del Congresista sobre los intereses públicos. Es decir, la finalidad es evitar que se favorezcan intereses que no sean aquellos relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del Congresista, que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación.

*Artículo 183. "Los congresistas perderán su investidura:*

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

La jurisprudencia ha establecido que habrá conflicto de intereses cuando la actuación del Congresista está influida por su propio interés, y no procede consultando la justicia y el bien común, y por el contrario, busca hacer prevalecer su interés particular sobre el general.

Esta Corporación también ha explicado que el régimen del conflicto de intereses tiene por objeto garantizar la imparcialidad con la que el Congresista debe actuar en ejercicio de su investidura. En otras palabras, se busca proteger que el ejercicio de las funciones del Congresista, en garantía de la importancia del Congreso de la República como máximo órgano de representación popular y con el propósito de

---

"III.2.3. De lo anterior se desprende que el fundamento del conflicto de intereses radica en el interés general de la ley. Así, en caso de presentarse el conflicto se confundirían el interés directo del Congresista privado y el público, lo que generaría duda acerca del interés que motivó la decisión. De manera que el impedimento se constituye en una medida que evita que la decisión obedezca al interés particular en detrimento del interés público." –Sentencia del 17 de agosto de 2010, rad. 1001-03-15-000-2010-00087-00(PI). CP. Luis Rafael Vergara-

En igual perspectiva, la Sala Plena precisó: "si la inviolabilidad en los votos y decisiones careciera de límites, no tendría sentido hablar de conflicto de intereses. Por ello, al tiempo que se consagra tal garantía, se prevé la responsabilidad cuando, debiendo declararse impedidos por razones de orden moral o económico, no manifiestan estas situaciones, haciéndose acreedores a las sanciones disciplinarias previstas en la ley." - Sentencia de Sala Plena de 12 de febrero de 2002, CP. Olga Inés Navarrete Barrero-

En sentido contrario, la Corte Constitucional expresó -sentencia SU-047 de 1999-: "Esto significa que una actuación de un senador o representante se encuentra cubierta por la inviolabilidad sólo si cumple con las siguientes dos condiciones: de un lado, que se trate de una opinión o de un voto, por lo cual no quedan amparadas las otras actuaciones de los senadores y representantes, incluso si las desarrollan dentro del propio recinto parlamentario. De otro lado, la opinión debe ser emitida en el ejercicio de sus funciones como congresista, por lo cual no son inviolables aquellas opiniones que un senador o representante formule por fuera de los debates parlamentarios, cuando actúe como un simple ciudadano."  
(...)

"11- Finalmente, si bien la inviolabilidad es específica, pues sólo cubre los votos y opiniones en ejercicio del cargo, también es absoluta, ya que sin excepción todos los votos y opiniones emitidos en el proceso de formación de la voluntad colectiva del Congreso quedan excluidos de responsabilidad jurídica.

"Este carácter absoluto se explica tanto por razones literales como históricas y finalísticas. Así, de un lado, el artículo 185 de la Carta no establece ninguna excepción, pues protege las opiniones y votos emitidos por los congresistas en ejercicio de sus cargos, sin distinguir qué tipo de función se encuentra cumpliendo el senador o representante en cuestión.  
(...)

"Finalmente, desde el punto de vista conceptual, esta figura pretende proteger de manera general la libertad e independencia del Congreso, por lo cual es natural que se proyecte a todas las funciones constitucionales que desarrollan los senadores y representantes, tal y como lo reconoce uniformemente la doctrina comparada."  
(...) (Nota original de la sentencia citada)

que el cumplimiento de las funciones que se le han encomendado, se logre dentro de un marco de justicia y prevalencia del bien común, a cuyo efecto es indispensable que el interés público prevalezca frente a los intereses privados de los legisladores, en cumplimiento del mandato contenido en el citado artículo 133 de la Constitución Política.

No es improbable considerar que, si bien existe entre los Congresistas una comunidad de fin *-lograr el bienestar de la comunidad-* y una coincidencia en el medio para lograrlo *-a través de la expedición de las leyes-*, puedan sus propios intereses apartarlos de tales objetivos. La apreciación de este aspecto ocupó la atención de la Asamblea Nacional Constituyente, y al abordarse el tema se indicó:

“5.3. Conflicto de interés: Como quiera que todo ser humano está sujeto a variaciones en su capacidad de juicio imparcial **cuando intervienen intereses o compromisos personales que puedan ser afectados por las decisiones a tomar**, resulta necesario prevenir que tales intereses o compromisos distorsionen el ánimo imparcial del congresista, **quien debe actuar siempre movido por los más altos intereses del Estado y de la comunidad**. Se consideró indispensable dejar la posibilidad de recusaciones si el mismo afectado no declara ante la Corporación sus posibles motivos de conflicto de interés”. Informe ponencia para primer debate en plenaria - Gaceta Constitucional, número 79, mayo 22 de 1991, p. 16.

Ahora bien, como lo ha señalado la Sala Plena, el impedimento no solo puede darse cuando se trate del ejercicio de las funciones puramente legislativas del Congreso sino cuando se trate de las otras funciones de ese órgano como las funciones de control político, las administrativas, las judiciales y las electorales:

“Para la Sala, la situación de conflicto de interés que puede presentarse en un asunto o materia de conocimiento de los congresistas, no se circunscribe únicamente a los relacionados con su labor legislativa, pues como antes lo ha precisado la Sala Plena<sup>17</sup>, los miembros del Congreso tienen otras funciones de naturaleza administrativa, electoral, judicial, de control político y fiscal, atribuidas por la Constitución y la ley.”.

A lo largo de los años la jurisprudencia de la Sala se ha ocupado por ilustrar el contenido de esta causal, y ha decantado las condiciones o supuestos que se deben presentar para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura. Así en reciente decisión<sup>18</sup> señaló como supuestos los siguientes:

---

<sup>17</sup> Sentencia de 10 de noviembre de 2001, Exp. PI-0130, C.P. Dr. Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>18</sup> Sentencia de veintidós (22) de noviembre de dos mil once (2011) Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: María Claudia Rojas Lasso Expediente PI-2011-00404-00 Demandado: Ángel Custodio Cabrera Báez

“(…)

(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.

(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.

(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.

(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.

(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.”

En la misma providencia, retomando un pronunciamiento reciente de la Sala Plena<sup>19</sup>, se consignó:

(…) En cuanto al interés directo, particular y actual: moral o económico, la Sala Plena de esta Corporación explicó (…) que el interés debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de de (sic) toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”*<sup>20</sup> y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”*<sup>21</sup>.

En tal virtud, la precitada sentencia, a este respecto, puntualizó cuáles son las características del referido interés, en los siguientes términos:

“En relación con las características del referido interés, la Sala ha precisado que el mismo debe ser directo, esto es, *“debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna”*<sup>22</sup>, en el entendido de que esa connotación se puede predicar *para el congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992*<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Sentencia de 27 de julio de 2010, Actor: Cesar Alberto Sierra Avellaneda, M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>20</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

<sup>21</sup> Sentencia de 17 de octubre de 2000. C. P. Dr. Mario Alario Méndez. Expediente No. AC- 1116.

<sup>22</sup> Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991, Exp. AC-1433, C.P. Dr. Diego Younes Moreno.

<sup>23</sup> Sentencia del 26 de julio de 1994. Radicación AC-1499. C.P. Dr. Delio Gómez Leyva.

El interés debe ser además “particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración<sup>24</sup>; debe ser real, no hipotético o aleatorio, lo cual supone, según lo expuesto por la Sala, “que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos, o desarrollos ulteriores para cristalizar el beneficio personal.”<sup>25</sup>

El interés que se analiza, según lo ha explicado igualmente la Sala Plena, puede ser económico o moral:

*“Así pues, no es (sic) sólo el interés estrictamente personal o el beneficio económico los fenómenos que el legislador ha creído prudente elevar a la entidad de causales de impedimento, sino que dentro del amplio concepto del ‘interés en el proceso’ a que se refiere el numeral 1º del artículo 103 del Código de Procedimiento Penal, debe entenderse también la utilidad o el menoscabo de índole moral o intelectual que en grado racional puede derivarse de la decisión correspondiente.”<sup>26</sup>*

Cabe igualmente tener en cuenta las precisiones realizadas por la Sala respecto del indicado interés ético o moral:

*“Estima la Sala, y con ello no se está sentando una tesis de última hora, que no es necesario, ni conveniente, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de la presencia de un conflicto de interés de orden moral. Basta la consagración genérica tal como se formula en el artículo 182 de la Constitución o como se plantea en el 286 de la Ley 5ª o como se estructura en la causal primera de impedimento consagrada en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil.*

(...)

*Tampoco es admisible el argumento de que sólo en la medida en que el legislador tipifique unas prohibiciones precisas de carácter ético podría deducirse impedimento moral. Esto último equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de interés de los Congresistas impera la ética de que todo está permitido.”<sup>27</sup>*

Respecto a que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar, es del caso citar las consideraciones que en la citada providencia consignó la Sala Plena de esta Corporación, por ser pertinentes en el caso presente. Sostuvo:

### **“3.3.1 El impedimento**

Corresponde a la manifestación que realiza directamente, de manera espontánea o por mandato constitucional o legal, quien advierte que se encuentra incurso en alguna de las circunstancias previstas para el

<sup>24</sup> Sentencia proferida el 23 de marzo de 2010; expediente PI 000198-00; C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas B.

<sup>25</sup> Sentencia PI 0584 00 del 9 de noviembre de 2004.

<sup>26</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

<sup>27</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

efecto por el ordenamiento vigente, la cual *“reviste las características propias de una prohibición y al decir de la Corte Constitucional, una imposibilidad jurídica, vale decir que se consagra, en abstracto y de manera general, un impedimento para ejecutar cualquiera de las acciones allí señaladas como prohibidas”*<sup>28</sup>

Al referirse a los impedimentos de los congresistas, ha explicado la Sala Plena, que tal situación se configura cuando existe *“en el congresista un interés directo, particular, actual y real en la decisión de algún asunto que esté sometido a consideración del Congreso de la República, de conformidad con los artículos 286 de la Ley 5ª de 1992 y 16 de la Ley 144 de 1994.”*<sup>29</sup>

(...)

Es por tanto el impedimento, la expresión a través de la cual el congresista cumple con su deber *“de 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”*<sup>30</sup>, para cuyo efecto debe presentar una comunicación escrita al Presidente de la comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que lo obliga, de conformidad con lo previsto en la Ley 5 de 1992:

(...)

De la citada ley también se desprende que el impedimento debe ser aceptado y una vez que esto ocurra el Presidente respectivo excusará de votar al congresista: (...)

De conformidad con lo anterior, el impedimento debe manifestarse por el congresista y corresponde decidirlo a la Cámara respectiva.

Así lo precisó también la Corte Constitucional en la Sentencia proferida el 19 de octubre de 2005, expediente C 1040: (...)

En cuanto a los efectos del impedimento, cabe tener en cuenta que los mismos penden de su aceptación, de conformidad con lo previsto en la Ley 5 de 1992: (...)

En relación con esta disposición, la Sala precisó:

*“En efecto, de un lado, la normatividad a que se ha venido haciendo mención, prescribe la obligación que tiene la respectiva Cámara de resolver los impedimentos y de otro, la Ley 5ª de 1992, artículo 293 al señalar los efectos del impedimento dispone que aceptado, el respectivo presidente excusará de votar al congresista y que la excusa así aceptada se entenderá válida para los efectos del párrafo del artículo 183 constitucional. Obsérvese más bien que la inasistencia en los términos del numeral 2º del artículo 183 de la C.N. es causal de pérdida de investidura.”*<sup>31</sup>(Se subraya).

<sup>28</sup> Sentencia de 26 de agosto de 2003. Expediente 0265-01PI. Actor: Pedro Durán. C.P: Dra. María Inés Ortiz Barbosa.

<sup>29</sup> Sentencia de 23 de marzo de 2010. Expediente PI 000198-00. C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas B.

<sup>30</sup> Ley 5ª de 1992, artículos 268, num. 6 y 291.

<sup>31</sup> Sentencia PI 0043 de 2009.

También es importante resaltar que si el impedimento es negado subsiste para el Congresista el deber constitucional de participar en el trámite del proyecto legislativo o asunto respecto del cual había propuesto el impedimento.<sup>32</sup>

Ahora bien, la jurisprudencia ha sido clara en señalar que los congresistas no pueden intervenir para decidir su propio impedimento, aunque pueden intervenir para decidir el impedimento de los otros.

(...)

En otras palabras, de conformidad con los preceptos constitucionales y legales antes mencionados, el solo hecho de poner en conocimiento de la respectiva cámara el impedimento, no releva al congresista de su obligación de asistencia, así no pueda participar para resolver su propio impedimento.<sup>33 34</sup>

En relación con la señalada imposibilidad de que un congresista intervenga en la resolución de su propio impedimento la Corte Constitucional, en la sentencia referida, agregó lo siguiente:

“En este sentido, si los impedimentos no corresponden tan solo a la valoración objetiva de un comportamiento, sino que, por el contrario, priman en ellos las consideraciones personales que se tengan por el funcionario que lo formula; es obvio que, bajo esa medida, cada cual está impedido para participar en la votación de su propio impedimento, pero no para decidir los impedimentos de los demás, ya que siempre se encontraran motivaciones diferentes que deben ser resueltas de distinta manera, teniendo en cuenta la variedad de matices que admite el comportamiento humano ...”<sup>35</sup>(Subraya la Sala)

Finalmente la Sala encuentra necesario destacar, como lo ha hecho en anteriores oportunidades en consonancia con lo afirmado por la Corte Constitucional, que la institución del impedimento que se acaba de explicar no contraría lo dispuesto en la Constitución<sup>36</sup> sobre el derecho de los congresistas a deliberar y votar.

(...)”

Es pues, criterio jurisprudencial que **la sola ausencia de declaración de impedimento, per se, no constituye causal de pérdida de la investidura** Particular énfasis se hizo a este respecto en la sentencia de 23 de marzo de 2010 (C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas), (...).”.

---

<sup>32</sup> Sobre este aspecto cabe consultar lo expuesto por la Sala Plena en sentencia proferida el 21 de julio de 2009, expediente 00042, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>33</sup> PI 0043, C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón.

<sup>34</sup> Estas consideraciones fueron reiteradas en la sentencia proferida el 21 de julio de 2009, expediente 00042, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>35</sup> Sentencia proferida por la Corte Constitucional el 19 de octubre de 2005, expediente C-1040.

<sup>36</sup> Artículo 185 de la Constitución Política.

En desarrollo del mandato constitucional del artículo 182, la Ley 5 de 1992, Sección IV -arts. 286 a 295- al regular el régimen del conflicto de intereses, estableció:

“ARTICULO 286. APLICACION. 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.

“ARTICULO 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.

“ARTICULO 288. TERMINO DE INSCRIPCION. 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.

“ARTICULO 289. PUBLICIDAD DEL REGISTRO. El Secretario General de cada una de las Cámaras hará público el registro, y lo expresará, además, en la Gaceta del Congreso.

“ARTICULO 290. MODIFICACION DEL REGISTRO. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los Congresistas, deberá inscribirse en el registro dentro de los treinta (30) días siguientes a la protocolización del cambio.

“ARTICULO 291. DECLARACION 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.

“ARTICULO 292. COMUNICACION DEL IMPEDIMENTO. Advertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento.

“ARTICULO 293. EFECTO DEL IMPEDIMENTO. Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista.

“La excusa así autorizada se entenderá válida para los efectos del parágrafo del artículo 183 constitucional, si asistiere a la sesión el Congresista.

“El Secretario dejará constancia expresa en el acta de la abstención.

“ARTICULO 294. RECUSACION. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

“La decisión será de obligatorio cumplimiento.

“ARTICULO 295. EFECTO DE LA RECUSACION. Similar al del impedimento en el artículo 293.”

La Ley 144 de 1994, en el artículo 16, se refirió al conflicto de intereses:

“ARTICULO 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.”

#### **4.1. Del análisis de la primera causal alegada en la demanda: Violación al régimen de conflicto de intereses**

Precisado el alcance de la causal de pérdida de investidura alegada, corresponde verificar si ésta se estructuró en el proceso que ocupa la atención de la Sala, y para el efecto acomete el estudio de los cargos formulados en la demanda, así:

**4.1.1. Violación del régimen de conflicto de intereses** por no haberse declarado impedido el congresista demandado para participar en el debate y en la votación, así como en la dirección de la sesión ordinaria del martes 30 de noviembre de 2010, en la cual se sometió a votación su traslado de la Comisión Segunda Constitucional Permanente a la Comisión Primera del Senado de la República.

Para la parte actora el congresista demandado se halla incurso en la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183.1 de la C.P., al no haberse declarado impedido para participar, deliberar y votar su traslado de la Comisión Segunda Constitucional a la Primera Constitucional Permanente, en la sesión plenaria del Senado del 30 de noviembre de 2010.

Argumenta que el Senador Benedetti no solo asistió a la reunión plenaria sino que la *“presidió, lo cual le permitía dirigir dicha asamblea, conocer y acceder al orden del día, orientar la asamblea para el trámite y desarrollo del orden propuesto, definir intervenciones, calificar la viabilidad y completud (sic) de las etapas de mociones y presentaciones así como sustentación de proposiciones, incluido el debate y luego la deliberación así como la calificación del quórum respectivo entre otras amplias y especiales facultades.”*.

Con relación al beneficio obtenido por el Senador y Presidente del Congreso precisa el demandante que: *“...al ingresar el parlamentario, y presidente del Congreso a la comisión primera, esto le permitía modificar en su favor la correlación de fuerzas políticas dentro de una comisión en la cual de suyo otra fuerza política se hallaba en desventaja, tras perder su único miembro de la comisión primera, como es Cambio Radical, a través de la silla vacía del senador Javier Cáceres.”*.

Señala de otra parte que, *“la salida o tránsito”* de la comisión segunda a la comisión primera no se ha realizado hasta la fecha de manera legal. Argumenta que *“hasta la fecha no se ha producido legalmente su retiro de la comisión primera constitucional pues tal decisión es de competencia privativa de la plenaria del senado, y no de una comisión particular alguna...”*.

El demandado en el escrito de contestación de la demanda, frente a este hecho manifiesta que el acto de traslado de un congresista de una comisión constitucional permanente, es un acto permitido por la Ley 5ª de 1992 en su artículo 54, parágrafo.

Mediante el análisis de los medios de prueba allegados a este proceso se establecen claramente, en relación con la causal invocada en la demanda, los siguientes hechos:

#### **La prueba documental**

A folio 45 del cuaderno de pruebas No. 5 consta el acta de plenaria<sup>37</sup> del Senado de la República No. 27 de la sesión ordinaria del martes 30 de noviembre de 2010,

---

<sup>37</sup> Según el artículo 35 de la Ley 5 de 1992 *“De las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes, especialmente, se levantarán actas que contendrán una relación sucinta de los temas debatidos, las personas*

contenida en la Gaceta 53 de 2011<sup>38</sup>, allegada al proceso mediante oficio OF-016-11 SGS-beoc, remitido por el Subsecretario General del Senado de la República. La sesión fue presidida por los Senadores *Armando Benedetti Villaneda*, *Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar* y *Alexandra Moreno Piraquive*.

En el acta cuyo contenido, según se constató, coincide fielmente con la grabación remitida al proceso mediante el mismo oficio OF-016-11-SGS-beoc (fls. 1-3 cuad. 5 del expediente; anexo del cuaderno de pruebas No. 5), se consignó lo siguiente:

En el orden del día, punto IV, se consideró “Lo que propongan los honorables Senadores” (fl. 50 cuad. 5).

A folio 53 vuelto aparece la intervención del Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, quien presentó una proposición, así:

“Gracias Presidente, no, para leer una proposición que está radicada allí, que dice así: De conformidad con lo estipulado por el parágrafo del artículo 54 de la Ley 5ª de 1992, solicito a la Plenaria del honorable Senado de la República, se autorice el traslado del Senador Armando Benedetti Villaneda en la Comisión Primera Constitucional Permanente, a partir de la fecha actual...”.

Según lo transcrito del acta, verificado con la grabación de la sesión, la proposición del Senador Roy Leonardo Barreras fue leída.

La proposición fue sometida a consideración de la plenaria junto con otras presentadas, fue votada y aprobada por 55 votos por el sí de un total de 55 votos. En la votación participó el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA (fl. 54 cuad. 5).

Efectuada la votación nominal, y la aprobación de la proposición presentada y leída, se hizo la transcripción en el acta y quedó como Proposición número 130:

#### **“Proposición número 130**

De conformidad con lo estipulado por el parágrafo del artículo 54 de la Ley 5ª de 1992, solicito a la plenaria del honorable Senado de la República se autorice el traslado del Senador Armando Benedetti Villaneda a la Comisión Primera Constitucional Permanente, a partir de la fecha actual.

---

que han intervenido, los mensajes leídos, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas, y las decisiones adoptadas.”

<sup>38</sup> Este documento también puede ser consultado en la página [www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

*Roy Leonardo Barreras Montealegre, Armando Benedetti Villaneda.*

30. XI. 2010

(...)"

La sesión continuó y pasado un tiempo el Senador Antonio Guerra De la Espriella, solicitó a la Presidencia se le concediera el uso de la palabra para manifestar la inconformidad de la Bancada del Partido Cambio Radical por el traslado del Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA de la Comisión Segunda a la Comisión Primera Constitucional, argumentando que dicha proposición había pasado inadvertida:

"Gracias, Presidente. Me da pena interrumpirlo por unos minutos en continuar el Orden del Día, pero es que hace otros minutos atrás se presentó un hecho que nos tiene francamente desconcertados a los que hacemos parte de la Bancada del Partido Cambio Radical; en esta hemorragia de proposiciones pasó para nosotros una prácticamente inadvertida y de buena fe, acompañamos, si no todos, la mayoría de nosotros, la votación positiva de esas proposiciones en el afán de darle continuidad a la sesión.

Pues resulta y acontece que una de esas proposiciones aprobadas, da cuenta del traslado de su Señoría, de la Comisión Segunda, a la Comisión Primera, en ausencia de un miembro de Cambio Radical que hoy día se encuentra suspendido, como es el caso del doctor Javier Cáceres Leal; claro, ese cupo se lo ganó Cambio Radical en los Acuerdos que aquí se hicieron a principios de la Legislatura.

Nada se nos regaló, lo hicimos en concertación con los Partidos que tienen asiento en esta Corporación, y mal pudieron haber hecho y tengo que señalarlos, al Senador Roy Barreras y a usted, señor Presidente, en haber adelantado y puesto a consideración esta proposición que como bien le dije a usted hace un rato, lo caballeroso, lo cortés, lo gallardo, lo que el colegaje sugería, era conversar con los voceros de Cambio Radical para auscultar su opinión en el entendido de que todos hacemos parte de la gran coalición que se ha denominado de Unidad Nacional.

Nosotros los integrantes de Cambio nos habíamos incluso abstenido por esta Corporación el traslado o el cambio de uno de los nuestros, de cualquiera de las otras Comisiones donde tenemos asiento a la Primera, y hoy nos hemos encontrado con esta desagradable sorpresa, me parece que para el buen suceso de las sesiones, del tránsito de los proyectos en lo que llevamos de este semestre del, (sic) a usted dirigiendo las sesiones de la Corporación a que estas se hagan más expeditas y fáciles, no solo con el quórum, con las ponencias, con los diálogos; nos sentimos francamente asaltados por este hecho y yo pediría para no extenderme más, la solidaridad de los Partidos, todos, que no solo los de la coalición, para que se respete un hecho de esta naturaleza.

Y sin ser conocedor a fondo del Reglamento de la Corporación, debo entender y el señor Secretario dará fe si estoy equivocado o estoy en lo cierto, que cuando se integran las Comisiones de una de estas Corporaciones, es por el voto, por elección y hoy lo que se hizo fue un traslado por una proposición, lo cual permitiría en la interpretación, si usted es generoso, señor Presidente, para que esta Corporación pueda reversar esa decisión. Gracias, señor Presidente."

La inconformidad manifestada por el Senador Guerra de la Espriella era de carácter eminentemente político, frente a la aprobación del cambio de comisión del Presidente de la Comisión Segunda a la Primera Constitucional para ocupar un cupo que se encontraba “suspendido”, y que por la concertación con los partidos que se hizo a principios de la legislatura, había sido asignado a Javier Cáceres<sup>39</sup> en representación del partido Cambio Radical<sup>40</sup>, así solicita que sea reversada esa decisión.

El Presidente manifestó seguidamente:

“A ver, yo le acepto todo lo que usted quiera, pero no me trate de asaltador, porque usted votó esa proposición, fue leída en público, el señor Ministro que dice que no, estaba aquí presente, si no se dio cuenta, no sé, pero le quiero decir que no nos puede tratar de asaltador a la Mesa, porque eso fue leído en público y votado en público.”.

Intervino luego el Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre (fl. 62 vuelto cuad. 5):

“Muchas gracias, señor Presidente. Yo le podría otorgar la razón a nuestro caballeroso colega el Senador Antonio Guerra de la Espriella a propósito de las buenas formas, dialogantes para tomar estas decisiones si nosotros no hubiéramos tenido esa previsión, Senador, pero le quiero contar que hace cerca tal vez de un mes o mes y medio, cuando ocurrió la circunstancia indeseable que afectó al Senador Cáceres, personalmente le propuse a su Partido, al Partido Cambio Radical, a su Dirigencia, al Senador Carlos Fernando Mota, que está aquí a mi lado, que el Partido Cambio Radical hiciera lo más pronto posible esa proposición para romper la paridad de la Comisión Primera.

No llegó la proposición y lo que ha ocurrido no tiene que ver con uno u otro Partido, sino con un problema práctico que se presentó la semana pasada. Le quiero contar que en la Comisión Primera ya no somos diecinueve miembros, sino dieciocho; es decir, es un número par, y tuvimos en dos sesiones consecutivas votaciones nueve a nueve, votaciones imposibles de resolver por la vía democrática, salvo con la ausencia de alguno de los dieciocho miembros, de suerte que resulta imperativo recuperar la imparidad de la Comisión y en ese sentido lo que hicimos aquí de manera pública, como bien recuerda el Senador Benedetti, leyendo la proposición con el voto afirmativo de Cambio Radical incluyendo el suyo, Senador Guerra, fue romper esa paridad, recuperar la imparidad y por supuesto trasladar a un Senador del Partido mayoritario de la coalición de Unidad Nacional, creo, creo, pero me corregirán quienes estén mejor informados, que la situación jurídica del Senador Cáceres no está resuelta.

Dios quiera que se resuelva a su favor y seré yo el primero y tengan la certeza que mi Partido también de que si tal cosa ocurre regresará el Senador a su espacio y a su curul, porque las cosas en Derecho se hacen y se deshacen de la misma

---

<sup>39</sup> Acta Plenaria 2 del Senado del 27 de julio de 2010, publicada en la gaceta No. 510 de 2010, este documento se puede consultar en el sitio web [Http://www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

<sup>40</sup> <http://web.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm>

manera, de suerte que no se está vulnerando el derecho alguno del Senador Cáceres que no puede ejercerlo, no por virtud nuestra, sino por un hecho judicial ajeno a nosotros, que ojalá resuelva pronto a su favor; pero también le quiero decir, con la franqueza que me caracteriza, a los compañeros del Partido Conservador, Senador Corzo, Senador Cepeda y a los compañeros del Partido de la U.

Nosotros tenemos una responsabilidad con la Agenda Legislativa, tuvimos una gran dificultad con uno de los proyectos de la Agenda Legislativa la semana anterior, que fue el de sostenibilidad Fiscal, como Partido de Gobierno y como mayoría de la coalición de Unidad Nacional, necesitamos garantizar el buen suceso de la agenda, y eso se hace teniendo mayoría del Partido Líder de la coalición, que es y no otra cosa lo que ha aprobado esta plenaria, de suerte que es un trámite rutinario, democrático, por votación limpia, con la participación de todos que resuelve una imparidad y que por supuesto es asunto, en mi opinión, ya decidido por la Plenaria, salvo que regrese el Senador Cáceres y yo mismo, repito, solicitaré que se le respete su derecho. Gracias, señor Presidente.”.

Según manifestó el Senador Roy Barreras, previo a presentar la proposición No. 130, le había propuesto a la Dirigencia del Partido Cambio Radical, Senador Carlos Fernando Mota, que el Partido Cambio Radical procediera a formular dicha proposición para romper la paridad de la Comisión Primera.

El móvil de la proposición, según se lee, no fue otro distinto al de recuperar con el traslado la imparidad de la Comisión Primera Constitucional.

En ese momento de la sesión el Secretario informó sobre el contenido del artículo 54 de la Ley 5ª de 1992:

“El Secretario informa:

Sí, señor Presidente, dice: Comisiones Constitucionales Permanentes, artículo 54, régimen aplicable, en el Senado de la República (sic) de representantes funcionarán Comisiones Permanentes, su composición, competencias y formas de integración son definidas por la ley, así como su funcionamiento.

Parágrafo. Las Cámaras podrán autorizar el cambio o traslado que de Comisiones Constitucionales acuerden y soliciten los respectivos integrantes; dispuesto el cambio, los nuevos miembros lo serán hasta el final del período Constitucional. Está leído el artículo, señor Presidente.”.

A continuación intervino el Senador Camilo Armando Sánchez Ortega:

“(…)

Yo voté y nunca hubiera votado eso si hubiera sabido que estaba incorporado entre las proposiciones que se votaron de manera conjunta, aquí un tema tan importante como ese, un tema tan importante como ese no se puede manipular, ni se puede dirimir de esta manera, aquí usted lo leyó con claridad absoluta, aquí se tiene que concertar, esto no es una cosa menor, aquí un Partido tiene un derecho y ese Partido podía ser el Liberal, el Polo o cualquiera y vulnerar esa posibilidad sería verdaderamente desastrosa, aquí nos dicen que vamos a tener que disminuir

porque había una paridad, yo les quiero contar que hay Comisiones que tienen paridad y no tienen problemas, ni que la Comisión Séptima fuera una Comisión de tercera, porque entonces ellos son los únicos que tienen que tener siempre paridad y no hay necesidad de que haya diferencia.

Y tan poco respeto o más bien, tomo, bien dicho lo que dijo aquí nuestro Senador, diciendo que aquí ellos son los únicos que tienen la verdad revelada y la responsabilidad; yo creo que es una coalición donde todos tenemos los mismos derechos y obligaciones, y aquí no hay unos Partidos de mejor familia que otros, todos tenemos la obligación de votar de la mejor forma, así que yo voy a pedirles una moción de orden, yo pido que se reabra la votación de ese artículo, de ese proyecto, de esa proposición y que la votemos a conciencia, y si existen los votos necesarios para que se dé ese cambio, maravilloso, pero en este momento, yo en el caso particular no lo votaré, porque yo respeto a Cambio Radical que por su derecho propio tiene la posibilidad en su momento de cambiar la persona.” (fl. 63 cuad. 5).

El Senador Camilo Sánchez pidió que se reabriera la votación y puso de manifiesto que la inconformidad era por el desconocimiento de las concertaciones de los partidos.

Intervino el Senador Rodrigo Villalba Mosquera para hacer énfasis en que con la proposición votada y aprobada no se estaba respetando el pacto inicial que hicieron los partidos sobre la representación de los mismos en las comisiones (fl. 63 vuelto cuad. 5):

“Señor Presidente, yo creo que, que este es un tema de marca mayor, aquí debe inmediatamente restablecerse el grupo de compromisarios de los Partidos, porque es que donde entiendo, Cambio Radical tenía ese único cupo que tiene legítimo derecho a mantenerlo en la Comisión Primera, Dios no lo quiera mañana puede ocurrir con cualquier otro Senador, y entonces aquí simplemente en una acción rápida de reacomodamiento de algunas personas, aquí quisiéramos estar todos en la Comisión Primera, Senador Benedetti, todos, porque la primera está tramitando creo que el 80% de la agenda Legislativa.

Pero debe haber representación de los partidos y allí se hizo un pacto inicial cuando se dieron las Comisiones, yo creo que es hora que se honren esos pactos y los compromisarios tienen que actuar, y si no esto se vuelve un caldo de bollos señor Presidente, y no importa que sea de la coalición de Gobierno o de la Oposición, aquí llegamos a un acuerdo para elegir comisiones, al comienzo de la Legislatura, de modo pues que los compromisarios a actuar, tienen esa palabra comprometida ahí, y tienen que honrarla, señor Presidente aquí el procedimiento es que se revoque la Proposición por supuesto y quien tiene que suplir ese cupo en la Primera es un integrante de Cambio Radical.”.

Con posterioridad la Senadora Daira de Jesús Galvis Méndez manifestó:

“No es que, no es que nosotros tenemos unos derechos, y la posición de Presidente, no le da para tanto, yo voy a referirme concretamente a lo siguiente, los antecedentes de esta proposición ¿cuáles son?, el señor Presidente fue quien dirimió lo de la silla vacía del Senador Cáceres, y en ese entonces cuál es la

opinión que no podía, que no podía posesionar a nadie más, ese sólo hecho de dirimir ese tema generaba hoy, con su propuesta, un interés.

Como interés sigue siendo el mismo hecho de que no obstante esta proposición favorecerlo, en quien participa, dirige el debate y además la consideración de la votación a someterse, lo primero que hay que hacer señor Presidente, que como usted tiene un claro interés, porque quien se beneficia de la posición dejada por el Senador Cáceres, es que a partir de cuando se inicia el debate, usted se separe como Presidente y le dé la opción de dirigir esta sesión mientras se tramita esta discusión, al señor Vicepresidente.

Pero no es posible, que usted haga las veces de Juez y parte, y además persista en seguir siéndolo, eso es todo señor Presidente.”.

El Presidente expresó:

“Le voy a contestar con base en lo que usted le dijo a la Presidencia y no como Senador, sino como Presidente, el tema de la silla vacía no lo dirimí yo, lo dirimió la Corte Suprema cuando dijo, cuando había empezado una investigación formal y por qué, y está por escrito, señor Secretario por favor, señor Secretario, doctor Emilio, para que usted le, doctor Emilio para que lea la comunicación más adelante de lo que dijo la Corte Suprema de Justicia, cuando era que había empezado la investigación formal, y cuando se había dado una silla vacía.”.

La Senadora Daira de Jesús Galvis Méndez le solicitó al señor Presidente que se apartara del debate, a este respecto la Presidencia manifestó:

“Señora Senadora, la recusación se hace ante la Comisión de Etica, ahí es donde usted me podría recusar, pero en honor a la ética, en la razón y en los argumentos que usted tiene, que acaba de decir que éticamente yo no debería estar aquí dirimiendo o aplicando el reglamento, entonces yo me voy a retirar y le voy a pedir al doctor Carlos Ramiro Chavarro, doctor Chavarro, que si con base en lo que acaba de decir la doctora, Senadora Daira Galvis, que entonces, es que ella está diciendo que no debo Presidir y creo que tiene razón.”.

Aunque ella habló de una recusación, pero como no se sabe el reglamento, la recusación tendría que ir a la Comisión de Etica y eso tendría que esperar, pero entonces voy atender la solicitud suya.”.

El Presidente del Senado, ARMANDO BENEDETTI, indicó que dejaba de ejercer la presidencia de la sesión y le solicitó al Senador Carlos Ramiro Chavarro que presidiera como en efecto sucedió.

El Senador Luis Fernando Velasco Chávez intervino y manifestó:

“Mire, señor Presidente la Moción es muy sencilla, aquí van a haber muchos argumentos legales, pero yo le quiero hablar al Senador y al compañero Armando Benedetti, usted ha hecho una buena Presidencia doctor Benedetti, yo le pido que me atienda solo un segundo, no me demoro 30 segundos, y yo creo que de alguna manera la conducción del Senado, nos ha servido a todos, doctor Benedetti, yo le puedo dar mil argumentos, para hablar de lo irreglamentario del cambio, inclusive

señor ministro me preocupa, que por lo irreglamentario del cambio se pueda viciar la Legislatura todo lo que se vota en la Comisión Primera.

Pero yo quiero decirle al Senador, que lo mejor que podríamos ver y el mejor mensaje de grandeza que se podría dar hoy, es que usted doctor Benedetti renuncie a la Comisión Primera y continuamos el debate, a mí me parece que este no es un tema de tratarnos mal, de hasta herirnos, sino simplemente de tener un acto de grandeza, yo sé que Armando Benedetti que ha hecho una buena Presidencia me ha escuchado y yo quiero insistir, doctor Benedetti, más que una razón jurídica, aquí hay una razón Política, y la razón Política lleva a pedirle esa invitación, no me parece prudente que usted se mantenga en esa posición, y es la solicitud, que creo que no solo le hago yo, sino que le hace la Plenaria del Senado." (fl. 64 cuad. 5).

El Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona dijo:

"Gracias señor Presidente, a las razones que se han expuesto aquí sobre la necesidad de que volvamos a actuar bajo el principio de confianza mutua, de confianza entre todas las organizaciones partidarias, porque evidentemente se ha alterado con esa proposición que se aprobó, un acuerdo entre los Partidos Políticos, eso es evidente que se ha alterado, pero yo a eso que se ha dicho, sumaría una razón de carácter imperativo y es que la Reforma Constitucional que se hizo aquí, planteó el tema de que cuando un Congresista deja su curul por efecto de una vinculación a un proceso de carácter penal, que tenga que ver con la vinculación con grupos armados al margen de la ley, la silla queda vacía, y esa silla, quiero decirlo a los honorables Senadores y Senadoras, no solamente opera la silla vacía en la Plenaria, sino que opera la silla vacía en la respectiva Comisión. La regla de interpretación en derecho, indica que cuando la norma jurídica no distingue no le es dable al intérprete entrar a hacer distinción alguna, si el acto legislativo que planteó el tema de la silla vacía, no distinguió si solo esta era aplicable en la Plenaria del Senado, o, en el Congreso Pleno, es de yuris (sic) entender que esa silla vacía se predica también respecto de la respectiva Comisión Constitucional donde tenía asiento el Senador-Senadora, Representante que ha sido retirado de su curul.

Luego, no es solamente el tema de confianza y el tema de cumplimiento de unos pactos, lo que está en juego, sino el acatamiento a una norma de carácter Constitucional, para seguir abundando allí, señor Presidente, tengo que decir, que conforme al artículo 4º de la Constitución Política, esta, la Constitución, es norma de normas, norma normarum y en consecuencia de obligatorio cumplimiento, ni siquiera el que existiese la ley que se está invocando indebidamente invocada, indebidamente invocada, de la Ley 5ª del año 92, ni siquiera en el caso que fuera aplicable esa norma legal, ni siquiera podría aplicarse porque resultaría en contradicción con la norma constitucional.

Y ahí es claro que si fuera aplicable la Ley 5ª del 92, en la norma leída por el señor Secretario, encontraríamos un conflicto normativo, entre Constitución y norma legal, y es evidente que conforme decir, artículo 4º de la Ley de Leyes, ese conflicto debería ser desatado por la vigencia preeminente de la norma Constitucional.

Por tanto Presidente, reitero la solicitud para que se reabra la discusión sobre esta proposición, se reabra y entonces empecemos a resolver este entuerto de confianza y este entuerto jurídico Inconstitucional que se ha desatado. Gracias señor Presidente."

El Senador Carlos Fernando Moota Solarte manifestó que hay una proposición suscrita por cerca de 40 Senadores de todos los partidos políticos, con la que se solicitó la reapertura de la proposición número 130 que fue aprobada de manera extraña en esta Plenaria.

El Senador Alvaro Antonio Ashton Giraldo manifestó:

“(…)

Y estoy completamente de acuerdo con el Senador Enríquez Maya, en el sentido de que no es posible proveer un cupo, si todavía hay duda de cuál es la técnica Legislativa y la técnica legal, que asiste en este momento y la costumbre nos ha indicado que todos los cupos se proveen con elección individual de cada uno de los Senadores.

En este momento se adoptó a través de una proposición, aquí le han pedido de distintas maneras y a través de una proposición escrita, que se someta a consideración la revocatoria de la decisión que este Senado adoptó de poder trasladar al Senador Benedetti de la Comisión Segunda, a la Comisión Primera, a efectos de retrotraer la situación y dejar en stand by la situación del Senador Cáceres, mientras él logra resolver su situación jurídica ante los organismos competentes.

Y con ello hacemos un acto de solidaridad con Cáceres y de compromiso y de legalidad con nuestros propios acuerdos que hemos venido defendiendo y actuando, no creo que sea conveniente que ese tipo de situaciones generen un precedente en este Senado, en consecuencia Presidente, nuestra Bancada solicita que se revoque la decisión adoptada y se elimine el traslado. Gracias.”.

El Senador Armando Benedetti Villaneda dijo:

“Gracias señor Presidente, miren, voy a tratar de ser lo más franco, lo más sincero y tratar de buscar una solución a esta situación incómoda en la que yo también he tenido responsabilidad y culpa emitir a la Plenaria (sic), lo que se hizo fue una proposición de traslado señor Presidente, es este el artículo 54, está en el parágrafo, se hizo el traslado, la votación se hizo, así no le guste al doctor Camilo Sánchez, abiertamente, si él estaba distraído es problema de que estaba distraído él, pero no, todos estaban distraídos, si usted quiere ponerlo en ese sentido.

(…)

Pero me voy a acoger entonces a las palabras de mi amigo Luis Fernando Velasco, yo tampoco quiero aparecer aquí como que hubo un asalto, como que una mayoría, como que hubo un raponazo y por lo tanto yo estaría dispuesto a hacer lo que haya que hacer para volver el curso, pero tienen que ayudarnos aquí personas como Jesús Ignacio García y otras personas más, que conozcan realmente el reglamento, que nos pongan en antecedentes, o, para que hagamos una especie de jurisprudencia de qué es lo que hay que hacer en este hecho, y le repito, yo me ciño a lo que diga y para eso le propondría señor Presidente que buscara una Comisión para ver cuál de, representada por todos los Partidos, sobre todo los que están más molestos, para ver ¿cuál es el camino que realmente se debe volver otra vez?

(…)

Entonces, recogiendo el camino que dijo el doctor Luis Fernando Velasco, yo quiero que las cosas se vuelvan a su curso, créanme de la forma más sincera,

más franca, que les pido excusas por haber metido a la Plenaria, en este sin salida, ni yo mismo sé cuál es la salida pertinente, pero entonces señor Presidente, escoja una Comisión que sea representativa, desde el punto de vista Político, que conozca el tema del Reglamento y entonces reversamos, o el camino que ustedes quieran, yo me acojo solamente a lo que diga esa Comisión.”(fls. 64 vuelto y 65 cuad. 5).

Transcurrido el tiempo, los Senadores presentes se declararon en sesión permanente (fl. 65 cuad. 5).

En consecuencia, la Presidencia designó a los Senadores Luis Fernando Velasco Chávez, Antonio Guerra De la Espriella, Juan Francisco Lozano Ramírez, Juan Manuel Corzo Román, Gloria Inés Ramírez Ríos y Hemel Hurtado Angulo, como integrantes de la subcomisión que estudiaría la proposición número 130 aprobada en la plenaria del mismo 30 de noviembre de 2010, sobre el traslado de Comisión del Senador Armando Benedetti Villaneda, para que rindieran un informe a la plenaria al respecto (fl. 66 cuad. 5).

Hizo uso de la palabra el honorable Senador Luis Fernando Velasco Chávez:

“(..)

Que se reabra la votación en bloque de las proposiciones que se presentaron aquí y como la idea es tener una salida caballerosa, un gesto Parlamentario, que el señor Presidente del Senado ha señalado que quiere tener y que lo mismo habló el doctor Roy Barreras, que fue el autor de la proposición, **se someterían a consideración de nuevo las proposiciones, excluyendo la que generó el debate, que podría ser retirada para que no se someta a votación y para que sea un gesto Parlamentario, que podría ser retirada tanto por el doctor Roy Barreras y apoyar ese retiro de la proposición por el doctor Armando Benedetti.**

**Esa sería la salida que nosotros le hemos encontrado y, entre otras cosas, en esto sí señor Presidente yo tengo que ser muy claro y muy serio, esa decisión se tiene que tomar en esta misma Plenaria, si esa decisión no se toma en la misma Plenaria, quedaría en firme, porque no podríamos aceptar y de hecho el Reglamento no lo aceptaría que unas proposiciones que han sido votadas en una plenaria puedan revocarse en otra Plenaria, tiene que ser todo en el mismo trámite, ese es el informe, señor Presidente.”** (fl. 77 cuad. 5) (negrilla fuera de texto).

El Senador Luis Fernando Velasco solicitó que se reabrieran en bloque las proposiciones que fueron aprobadas y se sometieran a consideración todas con excepción de la que había sido presentada.

El Secretario informó:

“Se va a votar la reapertura de las proposiciones, votadas en bloque, hubo dos bloques. Está abierto el registro señor Presidente, honorables Senadores. Si es la reapertura, no es que no se reabra.”.

La Presidencia intervino para un punto de orden:

“Votando Sí, es votando a que se reabra todo el bloque de proposiciones que estaban radicadas en Secretaría votando No, es negando la reapertura.”.

Repito, de todo el bloque de proposiciones radicadas en Secretaría y que fueron aprobadas en la sesión del día de hoy.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la reapertura de la votación de las proposiciones aprobadas, cierra su discusión y, de conformidad con el Acto legislativo 01 de 2009, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico y proceder a la votación nominal.

La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el Registro Electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría, se informa el siguiente resultado:

:íPor el S 61

:Total votos 61

#### **VOTACION NOMINAL A LA REAPERTURA DE LAS PROPOSICIONES YA APROBADAS (..)**

En esta votación no participó el Senador Benedetti.

Así fue aprobada la reapertura de las proposiciones ya aprobadas.

Luego, intervino el Senador Luis Fernando Velasco Chávez:

“(...) solicito respetuosamente que, votemos las proposiciones señor Secretario tendrá que explicar ¿Cuáles vamos a votar?

Absolutamente todas exceptuando la que presentó el Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre y que generó el debate, que hoy se presentó y el Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre en su saber podrá tomar la decisión de retirarla o quedará no votada, pero es una decisión que tomará el doctor Roy Leonardo Barreras Montealegre.

Entonces, yo solicito señor Presidente, que le señale al señor Secretario que explique qué proposiciones vamos a votar, las votemos inmediatamente y le demos la palabra a los compañeros que obviamente tienen el derecho a la palabra, para que puedan dejar constancias y ratificar sus observaciones.” (fl. 85 cuad. 5).

La Presidencia manifestó:

“Así se hará, señor Secretario, por favor lea las proposiciones que vamos aprobar en bloque, excluyendo la proposición de la discordia.”.

El Secretario informó:

“Bueno, está una del Senador Alexánder López Maya, sobre despidos en los ingenios de la Central Tumaco.

Una del Senador John Sudarsky Rosecubaumm sobre un foro donde se invitan al Ministerio de Transporte, la Policía, autoridades locales, etc.

Una del Senador Rodrigo Villalba Mosquera, donde se solicita adicionar la Resolución 274 del 22 de junio de 2010, por medio de la cual se confiere Orden de Congreso a los diferentes miembros y la adiciona como una nueva el Senador Jorge Eduardo Gechen Turbay, la del Senador o la del maestro Leandro Díaz, firmada por el Senador José Félix Valera, Armando Benedetti Villaneda.

Una del Senador Jorge Eliécer Ballesteros Bérnier, sobre reconocimiento público al sistema normativo de los Wayúu.

Una del Senador Manuel Mesías Enríquez Rosero, donde se lamenta el asesinato de la ingeniera Maribel Benavides Martínez.

Una del Senador Juan Manuel Corzo Román sobre, sobre las conductas constitutivas de genocidio, crímenes de lesa humanidad y de guerra, que se deben analizar a la luz del ius cogen para evitar cualquier tipo de beneficios de estos gravísimos delitos.

Otra del Senador Mauricio Ernesto Ospina Gómez, sobre una audiencia pública *al Proyecto de ley 186 de 2010, por medio de la cual se regula parcialmente el derecho a la salud y a la igualdad en salud, en los regímenes contributivos, subsidiados del sistema de seguridad social en salud.*

Otra del Senador Gabriel Zapata Correa donde se solicita a la Plenaria devolver a la Comisión Tercera, el Proyecto de ley 98 de 2009 Senado, firmada por los Ponentes Gabriel Zapata Correa, German Villegas y otra firma ilegible.

Una mención de reconocimiento del Senador Juan Carlos Vélez Uribe, al Comando Especial del Ejército Bloque de Búsqueda.

Una del Senador Germán Villegas Villegas donde se lamenta la desaparición del doctor Carlos Muñoz Paz.

Una del Senador Edinson Delgado Ruiz, donde solicita la condecoración al chocquibtown.

La de la Senadora Maritza Martínez Aristizábal y otra de la Senadora Maritza Martínez Aristizábal donde se cita al señor Ministro de Minas Carlos Rodado y Armando Zamora Reyes, Director General de la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Son todos, exceptuando la del Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre.”.

Luego el Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre intervino para manifestar:

“(…)

Como ustedes han evidenciado, han votado tanto el Partido de la U como el Partido Conservador, la reapertura de las proposiciones con el objeto de deshacer lo que se hizo en esta misma Plenaria, la Comisión también acordó Senador Camilo Armando Sánchez Ortega, que va a llevar a la mesa de Unidad Nacional, Senador Alvaro Antonio Ashton Giraldo también estuvo presente, las dificultades, las diferencias naturales algunas inútiles otras, pero diferencias políticas al fin entre los Partidos de la Unidad Nacional, para tramitar una unidad mucho más eficiente que busque trabajar positiva y propositivamente.

Por el bien de Colombia apoyando la prosperidad democrática y evitando la tentación de dedicarse a la contradicción o peor aún a la destrucción de unas bases políticas que nosotros hemos ayudado a construir durante los últimos 8 años, conversaremos entonces de futuro de cosas positivas en la Unidad Nacional.

**Y entre tanto, esta Proposición en aras del acuerdo será retirada y, como consecuencia se mantendrá la silla vacía en la Comisión Primera del Senado, no será reemplazada porque además hay un argumento personal válido y es que el titular de esa curul el Senador Cáceres, está suspendido, está en un**

**proceso, pero no está condenado y tiene todas las posibilidades de regresar a ocupar su curul**, muchas gracias señor Presidente.”.(fl. 85 vuelto cuad. 5) (Resalta la Sala).

La proposición fue retirada por el mismo Senador Roy Barreras en los términos consignados.

La Presidencia manifestó:

“Me complace mucho Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, su gesto enaltece a este Congreso y consolida el esfuerzo de la Unidad Nacional, y por supuesto vamos a trabajar en la mesa de la Unidad Nacional en acciones propositivas que permitan dinamizar la agenda legislativa y coordinar entre todos el mejor destino de este Congreso, vamos a continuar entonces con la discusión y aprobación de las proposiciones en bloque, señor Secretario se anuncia que se va abrir la votación de las proposiciones en bloque.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria las proposiciones presentadas por los honorables Senadores Alexander López Maya, Jhon Sudarsky Rosecubaumm, Rodrigo Villalba Mosquera, Jorge Eduardo Gechen Turbay, Armando Benedetti Villaneda, Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, Manuel Enríquez Rosero, Juan Manuel Corzo Román, Mauricio Ernesto Ospina Gómez, Gabriel Ignacio Zapata Correa, Juan Carlos Vélez Uribe, Germán Villegas Villegas, Edinson Delgado Ruiz y Maritza Martínez Aristizábal; cierra su discusión y, de conformidad con el Acto legislativo 01 de 2009, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico y proceder a la votación nominal.

La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro Electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría, se informa el siguiente resultado:

**Por el Sí: 52**

**Total: 52 Votos**

**VOTACION NOMINAL A LAS PROPOSICIONES PRESENTADAS Y LEIDAS POR LOS HONORABLES SENADORES:**

(...)

30. XI.2010

” (fl. 85 vuelto).

El Senador ARMANDO BENEDETTI no participó en esta votación.

#### **La prueba testimonial**

En el proceso rindieron declaración los Senadores Camilo Sanchez, Antonio Guerra de la Espriella, Luis Fernando Velasco y Daira de Jesús Galvis Méndez, quienes participaron en la sesión del 30 de noviembre de 2010 y en relación con la proposición No. 130 sobre el traslado de comisión constitucional permanente del Senador Benedetti, expresaron, en su orden:

1. El Senador CAMILO ARMANDO SANCHEZ ORTEGA, en diligencia llevada a cabo el 30 de mayo de 2011 (fls. 267 a 271 cuad. Ppal), señaló:

“Lo que recuerdo de esa Sesión es que se presentó una votación para cambiar un miembro de la Comisión Segunda para que pasara a la Comisión Primera debido a que se le ha dado la silla vacía la comisión primera. Se presentó una proposición para tratar de reemplazar al Dr. Cáceres en la Comisión Primera donde el Dr. Benedetti que estaba en la Comisión Segunda pasaría a reemplazarlo. Se dijo que se había hecho la votación y lo que pedimos fue que se reabriera el tema, varios congresistas lo solicitamos porque se dijo que se había votado y lo que se hizo fue que se abrió el tema, se puso en discusión, dijimos que se debía respetar el partido que tenía la curul que era de cambio radical y el que fuera a ir a esa Comisión debía ser del mismo partido o movimiento, fue lo que se dijo. Después de que se hizo la reapertura no se logró hacer la modificación, se dejaron las cosas como estaban y no se cambió ningún personaje, uno de los temas fue que se tenía que votar posteriormente esa circunstancia y lo que quedó claro fue que no se hizo la modificación, nunca se dio el hecho de cambiar el personaje, no cambió por consiguiente no pasó el Dr. Benedetti a la primera. Posteriormente se inició una discusión sobre quién debe ir a la comisión primera, se hizo un debate, simplemente se empezó a desbozar (sic) y con criterios encontrados donde dicen que no se debe hacer votación alguna sobre el tema, sino se dejó la situación como estaba, si debía ocuparse esa silla vacía pero no se votó.”.

En relación con la participación del Senador Benedetti, el testigo, indicó:

“El acató lo que dijo la mayoría en el sentido de que no se podía trasladar a la Comisión Primera, él se apartó porque no podía ser juez y parte y lo que quedó claro es que esa discusión se debía hacer hacia futuro y discutir si se debía trasladar a alguien y de qué partido debía ser, si del mismo al que se le había quitado el espacio.”. Aclara que “Como es el Presidente del Senado y era el directamente relacionado con la modificación que se debía dar pues debía apartarse.”.

Más adelante refirió:

“Cuando entramos en discusión de la plenaria se dijo que se había votado una proposición y yo solicité con otros congresistas que por la importancia del tema supiéramos si era verdad o mentira que se había aprobado la modificación de las comisiones para tranquilidad de todos se avocó la discusión del tema con todos los miembros de la plenaria que estábamos (sic) presentes y quedó claro que no se modificó ninguna comisión. En las actas está claro lo que sucedió, mas (sic) que lo que yo recuerde está ahí consignado.”.

“El problema fue porque se dijo que se había votado a pupitrazo una proporción (sic) que la mayoría de los que estábamos (sic) ahí no conocía y como no había claridad lo que se hizo fue avocar el tema de forma abierta y la decisión fue negar el cambio de cualquiera a la comisión primera.”.

Al ser interrogado el testigo por el apoderado del demandado sobre: *“si ha tenido conocimiento de que alguno de los parlamentarios que solicitan el cambio o el traslado en dichas votaciones se haya declarado impedido”*, contestó: *“Que yo recuerde no.”*.

Y frente a la pregunta: *“Informe al Despacho si en el acto mediante el cual las plenarias conforman las comisiones permanentes constitucionales en ese acto se declara impedido algún senador para votar.”*, contestó: *“No y todos somos elegidos porque hacemos parte de cada una de las comisiones permanentes.”*.

Finalmente indicó: *“La discusión sobre la silla vacía fue uno de los temas que se tuvo en cuenta para no modificarse la comisión primera y el respeto por los diferentes partidos para tomar la decisión. Lo que se hizo fue eso, se habló sobre la silla vacía, la implicación que tenía y el respeto que debía tenerse a los partidos.”*.

2. El Senador ANTONIO DEL CRISTO GUERRA DE LA ESPRIELLA rindió declaración el 30 de mayo de 2011 (fls. 273-277 cuad. Ppal). En la diligencia señaló:

*“El día de la mencionada sesión ingresé al recinto minutos después de iniciada la misma y al momento de registrarme electrónicamente estaban leyendo un número indeterminado de proposiciones suscritas por diferentes senadores y fueron puestas a consideración de la plenaria y como me tocó casi al instante la votación, indagué con mi colega de curul el senador Fuar (sic) Chad quien ya estaba presente qué clase de proposiciones estaban en votación. Me dijo que eran las proposiciones de siempre, las de trámite lo cual me lleva a concluir que ni él ni yo a pesar de haberse leído logramos escuchar la proposición suscrita por el senador Barrera sobre el cambio de comisión del senador Benedetti que finalmente fue aprobada en bloque con otras proposiciones. Minutos más tarde un colega me manifestó que habíamos aprobado entre otras, el cambio del senador Benedetti de la segunda a la comisión primera con la anuencia de los senadores de Cambio Radical que votamos el bloque de proposiciones. Percatado de ello y como vocero del partido Cambio Radical procedí a pedir el uso de la palabra y a manifestar a nombre de la bancada nuestro malestar y nuestra inconformidad con el hecho **muy a pesar que por distracción o por cualquier otro motivo nosotros mismos hayamos votado favorablemente, repito entre otras, esa proposición.”***.

A continuación expresó:

*“Expuestos los argumentos de tipo político por quien habla sobre la inconveniencia de lo sucedido se generó una discusión al interior de la plenaria en la cual hubo solidaridades también de corte político por parte de otras bancadas que condujeron finalmente a que se conformara una subcomisión de senadores a fin*

de resolver el impase presentado y volver al estado inicial mediante el cual el senador Benedetti debía permanecer en la comisión a la cual pertenece y mantenerse pendiente la curul en la comisión primera que ocupaba hasta el momento de su detención, el senador Cáceres. La subcomisión presentó un informe y se llegó a la conclusión que se le plantearía a la plenaria volver a considerar la proposición para negarla por ser un asunto político que solo interesaba a las bancadas con la anuencia del senador Benedetti para que ello así sucediera y en efecto eso fue lo que posteriormente sucedió. Cuando la subcomisión plantea a la plenaria volver a considerar la proposición ya aprobada teniendo en cuenta los argumentos políticos presentados al senador Benedetti manifiesta no tener inconveniente o aceptar que eso suceda y la plenaria, repito, aceptó lo sugerido por la subcomisión, podría decir quedó entonces negado por el acto soberano de la Corporación lo primeramente aprobado..”.

Al ser interrogado el testigo sobre las razones expresadas por la subcomisión de Senadores respecto del cambio de comisión, y particularmente con relación a la silla vacía dejada por el senador Cáceres, contestó: *“Las razones y argumentos esgrimidos fueron eminentemente políticos y desde luego quien habla como vocero de Cambio Radical exigía el respeto por los acuerdos políticos que para la integración de las respectivas comisiones constitucionales se habían hecho antes de iniciar la legislatura del 2010.”*. Continuó su relato manifestando:

*“En razón a la convicción que la bancada de Cambio Radical ha tenido sobre la inocencia del senador Cáceres de los hechos que le sindicaron y que motivaron su detención desde el primer momento hemos sido solidarios en que se mantenga ese espacio previendo el regreso del mencionado senador a su curul en la comisión primera. Si ayuda lo que digo a continuación, la bancada tomó la decisión a mediados del mes de mayo en curso por la necesidad de contar con un miembro de nuestra bancada en la susodicha comisión y ante el paso del tiempo tomamos la decisión de empezar a pensar en la posibilidad (sic) que un miembro de nuestra bancada planteara ante la plenaria el respectivo cambio de comisión para ocupar la curul que hasta el año pasado venía ocupando el senador Cáceres. Hoy día no hay decisión en tal sentido, se mantiene la curul sin ocupante.”*

Al ser interrogado el testigo por el apoderado del demandado y formulada la pregunta: *“si dentro de los períodos en que se ha desempeñado como parlamentario ha participado dentro de actos electorales dirigidos a conformar las comisiones permanentes constitucionales”*, contestó: *“Si he participado como compromisario que es lo que se estila en el Congreso principalmente al inicio de las sesiones para lograr acuerdos con ese propósito y lo que allá se llama intentar presentar una plancha única con la participación de todos los partidos con asiento en el senado hasta donde ello sea posible. No me lo han preguntado, pero lo digo también he participado en decisiones mediante la aprobación de proposiciones para el traslado de un colega de una comisión a otra conforme a la Ley 5, reglamento del Congreso.”*

A continuación manifestó: *“No conozco impedimento alguno durante mi presencia al inicio de los tres cuatrienios legislativos de un impedimento de senador alguno para integrar tal o cual comisión constitucional más entrándose que hay consentimiento previo para tal efecto se da al interior de cada bancada y no en la plenaria y por ello resulta la mayoría de las veces la conocida plancha única. Podría no presentarse la plancha única si hubieran acuerdos segmentados entre partidos pero entrándose de un impedimento no lo conozco.”*

3. El Senador LUIS FERNANDO VELASCO CHAVEZ en diligencia llevada a cabo el 1 de junio de 2011 (fls. 280-289 cuad. Ppal.), señaló:

“Yo recuerdo que llegué a la plenaria y se estaba generando un debate sobre el hecho que nos convoca puesto que una proposición presentada no recuerdo exactamente, creo que fue presentada por el Senador Roy Barrera (sic), se había votado y la votación generaba un cambio o un traslado de comisión de el (sic) señor Presidente del Senado de la comisión segunda del Senado tal vez, a la comisión primera entonces se abre un debate señora Magistrada Auxiliar, digamos en dos escenarios, primero en el escenario donde se debate la existencia o no del acto administrativo y segundo el debate político que comporta esta decisión frente al primer debate varios intervinimos para tratar de dilucidar si el hecho como tal, si la decisión se había producido o no o si nos encontrábamos a lo que el derecho llama una vía de hecho, entonces se habló si el acto había tenido publicidad o no si había acuerdo o no, en fin todo el sentido del acto administrativo, inclusive si era eficaz o no, si se había posesionado o no el señor Presidente del Senado y entonces después de muchos criterios dijimos no debatamos la juridicidad del acto porque si se voto (sic) ahí pasó una decisión del congreso sino que nos entramos a un debate mas (sic) sobre las dificultades políticas de la misma plenaria y del senado que podrían traer una decisión de estas y entonces, creo que fui yo el que le pedí al Dr. Benedetti que facilitara la resolución de este conflicto y antes de enviar al Consejo de Estado una consulta o una demanda, pues arregláramos las cosas como se arreglan cuando hay una decisión política y fue reabrir el debate de esa proposición en particular si lo solicita un parlamentario o un grupo de parlamentarios se puede reabrir el debate de una decisión de este calado y si se puede reabrir el debate de una ley que ha sido votada, por qué no éste. Eso fue lo que procedimos a hacer. Se reabrió el debate, no recuerdo si el senador Benedetti si retiró la proposición o el senador Barrera (sic) la retiró y el senado lo aceptó o se presentó y se negó. El hecho es que después de reabierto el debate las cosas quedaron como venían y el Presidente del Senado facilitó esa solución política de un tema que se regla de acuerdo al reglamento del Congreso.”

Respecto de la participación del Senador Benedetti en la sesión, precisó:

“Cuando se habló de reabrir el debate se habló de manera general, de las proposiciones en general y entonces él dijo yo no quiero ser obstáculo, tengo la impresión de que él se retiró y permitió, no se si fue el Dr. Chavarro o la Dra. Alexandra Moreno, que presidieran el debate, pero yo podría decir que él facilitó el arreglo del impase político, puesto que si su muy personal interés hubiese sido

obstinadamente defender la decisión que ya había tomado el Senado, hubiese podido permanecer presidiendo la plenaria y evitar que el debate se reabriera y hacer que continuara la plenaria con otros temas pero él facilitó que se resolviera el impase político.”.

Luego señaló:

“Como en el debate yo participé me pidieron que ayudara a evaluar, pero sí recuerdo que yo defendí la tesis y muy seguramente así salió el informe que señalaba que esta decisión que evidentemente había tomado el Congreso podía revertirla de la misma manera y en la misma sesión. Entonces eso fue lo que terminó ocurriendo para efectos prácticos.”.

El Senador Velasco indicó en su declaración que el debate que se suscitó fue entre dos partidos. Sobre el particular manifestó que:

“...el partido Cambio Radical aspiraba a mantener un cupo en la comisión primera del senado y entonces pues era evidente que el señor Benedetti era del Partido de la U, el debate no era entre un senador y otro, sino entre dos partidos. “.

Más adelante señaló el testigo:

“(…), yo podría decir que el acta es fiel a lo que quedó en la comisión, está transcrita, De pronto lo que hizo la comisión fue como buscar el mecanismo, hacer una propuesta o estudiarla para devolver las cosas a su origen, que fue el informe que rindió la comisión, pero la decisión política la tomo (sic) la Plenaria y la facilitó el senador Benedetti al retirarse de la conducción del debate, pero no solo eso, sino que no hizo ningún tipo de lobby para que su partido o gestión política entorpeciera lo que la plenaria pedía y era que las cosas volvieran a su estado original. Yo no lo ví gestionando en causa propia.”.

En relación con la figura de la silla vacía mencionó el testigo:

“Pues debió en algún momento debatirse el tema, porque evidentemente la vacancia que se presentaba en la comisión nace de esta figura al no poder reemplazar al senador Cáceres por alguien de su propia lista, pero no fue el centro del debate entre otras cosas porque desde el inicio, desde que se abre el debate político el presidente del Senado dice yo no quiero generar dificultad a la plenaria, estudiemos una solución y resolvámosla (sic). Tal vez la mesa directiva y en ese caso el Secretario General defendió la legalidad de la decisión pero el presidente dijo aquí hay un problema más político que jurídico y yo me retiro.”.

Manifestó que durante el tiempo en el que ha fungido como Congresista no recuerda que se hayan producido manifestaciones de impedimento para votar la conformación de las comisiones constitucionales permanentes. Señaló sobre dicho procedimiento:

“No. (sic) Recuerdo que nadie se haya declarado impedido y si usted me permite les explico cómo se conforman. Cuando los señores congresistas son electos antes de la posesión sus bancadas hacen unas reuniones definen unos compromisarios, yo he sido varias veces compromisario y acuerdan cómo se distribuían la composición de las comisiones, es importante recordar que la Constitución ordena que cada congresista tenga que estar a (sic) una de las comisiones constitucionales que son 7 y la ley 3ª de 1992 es la que dice que es obligación que los parlamentarios estén en una comisión, cuáles son y la especialización o temas. Hecho el acuerdo se conforma una plancha y todos votan por la plancha, todos terminan votando por uno mismo, nunca por este mismo hecho se ha considerado que haya alguna inhabilidad o incompatibilidad para votar la lista en que uno está, es más se considera una obligación y el no hacerlo estando en la plenaria si le puede a uno generar una sanción, porque es obligación votar cuando se está en la plenaria.”.

4. La Senadora DAIRA DE JESUS GALVIS MENDEZ en diligencia practicada el 11 de julio de 2011 (fls. 366-375 cuad. Ppal) indicó al Despacho:

“ El pasaje que recuerdo es que yo presenté o suscribí a la senadora Maritza Martínez y otros colegas una proposición donde le pedíamos al presidente que declarara la emergencia social a raíz de las inundaciones que se estaban produciendo en el país, mientras hacíamos esto esta proposición se planteó pero al tiempo el senador Roy Barreras formuló tres proposiciones o dos proposiciones más, entre esas una encaminada a que aprobáramos el cambio de comisión del presidente Benedetti que estaba en la segunda a la comisión primera constitucional respectivamente en reemplazo del senador de cambio radical Javier Cáceres Leal que había quedado vacía a raíz de que el ya mencionado se encuentra privado de la libertad. Las proposiciones se hicieron y tengo entendido que en su mayoría si no fue la mayoría, la aprobamos incluyéndome a mí. Luego minutos después yo sentí que había en un pasillo que queda al fondo de la plenaria que había como una especie de conversación entre muchos senadores de cambio radical, del liberalismo y del polo democrático donde se nos informaba que habíamos aprobado una proposición que en principio no era viable, allí la mayoría nos enteramos de qué era lo que se había aprobado porque antes no habíamos sido consientes de tal aprobación. Al principio a mí me extrañó que la hubiera aprobado sin percatarme de qué se trataba pero después me di cuenta las razones por las cuales por lo menos los de cambio radical pasamos por alto ese detalle debido a que antes de votarse estas proposiciones el presidente el senador Benedetti nos hizo seña para que fuéramos hasta donde él y nosotros entendimos que quería decirnos algo. Finalmente él se ocupó en otras cosas, nosotros nos quedamos de pie allí y luego se dijo que ya se iban a votar unas proposiciones dentro de lo cual supuse estaba la declaratoria de emergencia. Cuándo me doy cuenta de esto, días después de que pedí el video o la grabación oficial que se acostumbra de cada plenaria, pero retrocediendo nuevamente al tema o retomando cuando dije que nos percatamos porque se estaba discutiendo y todo el mundo estaba criticando en el pasillo del fondo entonces yo pregunté pero bueno qué pasó, que aprobaron una cosa que debe ser, entre otras cosas de partido. Luego consiente de eso algunos sectores del liberalismo, del polo y de cambio radical de consuno empezamos a pedir el uso de la palabra a efectos de que se retrorajera o se revocara esas proposiciones que entre otras cosas no era procedente porque independiente que ese tipo de decisiones son sometidas o se someten a elección o a votación así mismo estaba viciada porque a mi juicio por lo menos a mi juicio había sido un acuerdo de conformidad con la ley quinta entre

partidos, cómo se habían y como se debían distribuir ese tipo de reparticiones o posiciones al interior de cada comisión y de las mesas directivas. Aun cuando luego se votara en cada comisión eso era un acuerdo aceptado inclusive por la bancada de gobierno. Independientemente a eso yo considero que había otro vicio debido a que el senador Benedetti que ejercía la mesa directiva como presidente debiéndose separar no se separó del tema, debiéndose separar del trámite de esa temática no se separó y tramitó y le dio curso a dicha votación muy a pesar de que con esa votación de proposición él era el beneficiario. Debido a eso yo pedí el uso de la palabra, el senador Benedetti demoraba en otorgarla luego la dio por lo menos a mí y al resto de compañeros, pero cuando yo intervenía él no ponía atención, lo que dio lugar para que yo manifestara que si él seguía con esa actitud entonces yo lo recusaba formalmente porque además de no querer poner atención a lo que se le estaba hablando finalmente aducía que él no tenía la culpa que nosotros no nos hubiéramos dado cuenta de las proposiciones. Mas o menos estuvieron un poquito los aires caldeados, yo le pedí al senador que se separa (sic) de la presidencia para poder asumir el debate del tema luego después se bajó, empezó a defender la tesis de la proposición y si no estoy mal, luego por muchos compañeros se decidió proponer una comisión para que asumiera un estudio del tema creo que esa misma tarde no terminamos revocando pero creo que al día siguiente o días después varios compañeros de los comisionados informaron que el senador Benedetti había llamado por teléfono, algo así y había dicho que se asumiera lo que se debía decidir, que él no se iba a mantener en un posición irrevocable, o sea que si facilitaba o si fuera el caso la querían revocar, eso fue lo que escuché de varios compañeros comisionados para eso. Para una mejor ilustración yo pienso que de esta sesión hay una grabación que perfectamente, con la venia y respeto del señor Magistrado puede perfectamente solicitar a la secretaría general o a quien lleva los videos, allí está más o menos lo que pasó, es más que mi testimonio es una prueba que puede establecer la realidad de las cosas.”

Señaló que el Senador Armando Benedetti no se declaró impedido para debatir el cambio de comisión.

Más adelante indicó:

“Yo nunca escuché lo del cambio de comisión mediante proposición y cuando voté supuse y tenía la convicción que se trataba aquella de la declaratoria de emergencia. Yo me entero posteriormente cuando se comenzó a rumorar que el partido liberal, el polo y nosotros como cambio radical habíamos votado tres proposiciones diferentes y cuando veo el video me doy cuenta que el motivo por el cual no supe cuál era el núcleo central de las proposiciones se debió por lo menos en relación con el senador José Herrera y conmigo se debió a que el presidente nos hizo señas de que fuéramos hasta donde él, a la mesa directiva como si fuera a decirnos algo pero luego de un rato nos dijo que fuéramos a los puestos, ya era la votación. Se aprobó el cambio de comisión pero nunca se ejerció porque luego se revocó.”.

Luego manifestó:

“El senador Benedetti no ejerció hasta donde yo tengo entendido las funciones de miembro de la primera, lo que existió fue una revocatoria posterior por parte de la plenaria de la proposición en tal sentido aprobada.”.

En relación con los traslados de integrantes de una comisión permanente a otra, explicó la declarante:

“Hay un caso al interior de cambio radical que es el del senador Moota, miembro de la comisión segunda que ha planteado al interior del partido la posibilidad de ocupar temporalmente o de reemplazar al senador Cáceres en la primera y eso bajo el entendido de que los acuerdos que se hicieron y que se sometieron a votación empezando la legislatura se debía a que las curules se distribuyeron por partidos y no por personas, fue un acuerdo entre partido. Me explico, por ejemplo, a cambio radical acordaron todos los partidos darle unos determinados cupos en unas determinadas comisiones, unas determinadas presidencias en unas determinadas comisiones igualmente a la U, quien por derecho propio solicitó la presidencia del Senado, sucesivamente el Mira en una de las vicepresidencias. Ya luego internamente el partido, por decir algo, cambio radical, internamente de acuerdo a los acuerdos que se habían hecho entre los mismos congresistas de la misma bancada respetaban o designaba quién iba a la primera, a la segunda, a la cuarta, a la quinta, o sea a los cupos que nos habían dejado o habíamos pactado o habíamos acordado. Luego después esto iba a una elección, hoy de esos acuerdos son producto las conformaciones de directivas que ya finalizan ahora en julio y de las que se inician el 20 de julio así como las conformaciones de los partidos en las respectivas comisiones a eso se debe que luego después del incidente sucedido con el señor presidente Benedetti el compañero ya mencionado, Moota, intentara aspirar al espacio que tiene cambio en la constitucional, lo cual no dio resultado ni se ha llevado a elección debido a que la mayoría del congreso opina mantener esa situación así puesto que al senador Cáceres no se le ha condenado y por tanto es titular de una credencial de senado y del espacio en la comisión constitucional. Quiero decirle que es posible que en algunas comisiones de común acuerdo entre amigos y del mismo partido puedan dividirse los períodos, por ejemplo, dos años de los cuatro uno, dos años de los cuatro otros del mismo partido. Eso lo ví en el partido conservador en la comisión económica pero no se sometió a votación porque era un acuerdo al interior de su propio partido. La curul era del partido y por tanto se la dividían dos a dos. Pero no es del resorte de los miembros de la comisión de diferentes partidos ni del senado en su plenaria.”.

Explicó:

“...internamente el partido puede disponer con sus miembros de estos acuerdos y porque se supone que el partido es el titular de ese espacio en una determinada comisión, Esto no es lo mismo que a un senador cuyo espacio temporalmente está allí pero está suspendido otro de otro partido y sin acuerdo y mediante proposición quisiera asumir la banca que deja el senador que no es su par, partidistamente hablando. No es lo mismo que un conservador reemplace al conservador que un conservador reemplace al de cambio radical cuando no ha finalizado el período respectivo del cupo asignado en una determinada o específica comisión constitucional.”.

Al ponérsele de presente el contenido del Acta de la sesión de 30 de noviembre de 2010 en cuanto a la proposición del Senador Roy Leonardo Barreras, indicó la testigo:

“Sí claro yo estuve presente en esa sesión pero es que en esa sesión había 3 proposiciones, una de las cuales era la declaratoria de emergencia invernal y yo le pido al señor Magistrado y a todos los presentes que la mejor fidelidad y evidencia es la grabación de la sesión plenaria de ese día 30 de noviembre de 2010 donde precisamente cuando se está en la lectura de esas proposiciones al senador José Herrera y a Daira Galvis el presidente les hace seña para que lleguen hasta la mesa directiva y luego nos mantiene allí, pasa un rato y luego nos dice que nos esperemos y luego regresamos a nuestro puesto porque dijo que ya no era nada. Y dejo constancia de que las inexactitudes cualquiera que sea en la pregunta o en la respuesta la va a establecer el mismo video, la misma grabación. Roy Barreras yo me percaté de que él está leyendo la proposición en el mismo video, no inmediatamente, porque en ese momento hay varias cosas, Maritza Martínez y otro grupo de senadores entre los que me cuento yo estábamos pendientes de respaldar la proposición de esta señora que era una carta abierta al presidente Santos sobre la urgencia de la ola invernal, qué iba a esperar yo que hubiera una proposición que mediante ese proceder debiendo ser elección se llevara por ese mecanismo y además a nosotros nos distrajo y no creo que fuera consiente el mismo llamado del presidente que nos hizo parar de nuestro puesto, el senador Barrera (sic) y yo estábamos contiguos y nos hizo señas hasta que fuéramos a su mesa, cuando estábamos allí nos mantuvo un rato, mientras el hablaba, discutía y pasado un rato dijo que ya no era nada que nos fuéramos a los puestos. . Eso fue lo que pasó.”.

Más adelante indicó:

“Primero que todo después que yo intervine y que el senador Benedetti se bajó de la mesa para no ejercer como Presidente hubo una discusión larga donde él mantuvo su posición de defender el resultado de la votación de la proposición que le otorga el cambio de la comisión, luego después se nombró una comisión de personas para dirimir el caso Benedetti dentro de lo cual estaba que él aceptara no ejercer o que se revocara lo aprobado. Posteriormente llegaron los miembros de la comisión, como que alguien habló con él por teléfono, etc., y tengo entendido que aceptó o los miembros traían como tema el de revocarla porque si estamos hablando de retiro pues ya era una proposición aprobada pero en todo caso si la memoria no me falla fue al día siguiente o dos días después que se definió y no puedo precisar en términos claros si fue retiro o fue revocatoria, pero hay algo que es evidente frente a lo que dice el acto o frente a lo que puedo decir yo y es la grabación del video. “.

Y agregó:

“Yo tengo que agregar que lo que yo recuerdo de la plenaria que hemos venido hablando el senador Benedetti después que se baja del puesto de presidente y habla desde una curul ya no como presidente se ausente (sic) del recinto y es cuando se nombra una comisión que dirima y lo aconseje, o sea busque un punto neutro o de solución al incidente que se había presentado.”.

## **Análisis de los elementos de la causal de pérdida de investidura en el presente caso**

La Sala, mediante el análisis crítico de los medios de prueba, en particular, de aquellos con los que se demostró en este proceso de manera clara y precisa el desarrollo del debate de la plenaria del Senado respecto de la proposición formulada por el senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, sobre el cambio de Comisión Constitucional Permanente del Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, considera que no se configura la causal de pérdida de investidura por violación del **régimen de conflicto de intereses, en los términos y bajo los supuestos alegados por el actor**, esto es, “por no haberse declarado impedido el congresista demandado para participar en el debate y en la votación, así como en la dirección de la sesión ordinaria del martes 30 de noviembre de 2010, en la cual se sometió a votación su traslado de la Comisión Segunda Constitucional Permanente a la Comisión Primera del Senado de la República”.

Se encuentra acreditado en el proceso que el demandado ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA fue elegido Senador de la República por el PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL -PARTIDO DE LA U, en las elecciones realizadas el 14 de marzo de 2010.

Según consta en acta de plenaria 01 del 20 de julio de 2010 publicada en la Gaceta del Congreso de la República No. 509 de 12 de agosto de 2010, el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA fue elegido como Presidente del Senado y hacía parte de la composición política de la Comisión Segunda Constitucional del Senado (fl. 166 cuad. de pruebas No. 5).

El artículo 142 de la Constitución Política establece:

“Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse. Cuando sesionen conjuntamente las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas.” (conc. Ley 3ª de 1992; Ley 5ª de 1992; Ley 186 de 1995; Ley 754 de 2002; Ley 1147 de 2007).

El artículo 157.2 ídem establece en forma categórica que ningún proyecto será ley si no ha sido aprobado en primer debate *“en la correspondiente comisión permanente de cada cámara”*.

Reiterando los criterios expresados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la composición de comisiones congresionales permanentes tiene como objetivo fundamental *“la tecnificación, especialización y distribución racional del trabajo legislativo en cada periodo constitucional, procurando a un mismo tiempo contribuir a la realización de algunos de los fines esenciales del Estado - como el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan- y garantizar que las funciones asignadas al Congreso de la República se ejecuten con celeridad, eficiencia y efectividad.”*<sup>41</sup>.

En Sentencia C-540 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte Constitucional señaló:

*“La especialización del trabajo legislativo se justifica en cuanto ofrece la oportunidad para que los proyectos de ley inicien su trámite de fondo en un grupo de congresistas preestablecido, quienes pueden ser seleccionados para las comisiones permanentes de acuerdo con su área de formación, de experiencia laboral o de interés, con lo cual se establece un vínculo importante entre el perfil de los congresistas y la competencia de la comisión permanente a la que pertenezcan. Esta circunstancia promueve la empatía del congresista con determinadas materias de su interés; ofrece espacios para que aporte sus iniciativas al proceso legislativo; permite la realización de debates más especializados en beneficio del proceso legislativo y, además, facilita el ejercicio del control político directo por parte de la población.*

*La distribución racional del trabajo legislativo permite equilibrar la asignación de actividades entre Senadores y Representantes a la Cámara; agilizar el desarrollo de las funciones del Congreso; organizar la actividad legislativa, y facilitar la asignación de responsabilidades políticas a los congresistas durante el proceso legislativo, en aras de la eficiencia y modernización de la función legislativa.”*

Por expreso mandato del inciso 2° del artículo 142 Superior transcrito, le corresponde al propio legislador, mediante ley, entrar a definir *“el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse”*.

---

<sup>41</sup> Sentencia C-975/02 Mag. Ponente: Rodrigo Escobar Gil

El Congreso de la República expidió la Ley 3 de 1992<sup>42</sup> *“Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”*.

En la exposición de motivos al proyecto de Ley No. 06 de 1991 *“Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”*<sup>43</sup>, consta:

“(…)

1. Por disposición de los artículos 171 y 176 de la Constitución, varió numéricamente la integración de las Cámaras y consecuentemente variará la integración numérica de las Comisiones Constitucionales Permanentes, consagrada por la Ley 65 de 1982. Lo anterior nos lleva a la necesidad de tener que presentar a consideración del Congreso la presente iniciativa.

La redistribución de funciones y competencias entre las diferentes Comisiones permite que haya igualdad de oportunidades en las tareas a desarrollar de acuerdo con las necesidades del país; de tal manera que todas ellas son de importancia vital.”.

Y, en la ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 06/91<sup>44</sup>, Senado, se dijo:

“ Me permito manifestar a ustedes que tras varias reuniones sostenidas con los señores Representantes miembros de la Comisión Primera de la Cámara, hemos llegado a un amplio consenso sobre las normas de esta iniciativa y en especial sobre el número de comisiones, que serán de siete en Senado y siete en Cámara; sobre un trato equilibrado en cuanto se refiere a competencias y en particular sobre la ley del presupuesto de rentas y apropiaciones y del Plan Nacional de Desarrollo, cuyo conocimiento la abocarían las Comisiones Económicas, que para efecto de esta ley serán las terceras y cuartas, previo estudio por parte de todas las Comisiones Constitucionales Permanentes, en lo concerniente a las materias de que conoce, por el término de 20 días, dentro de los cuales podrán presentar iniciativas o exponer inquietudes...”.

En la ponencia para segundo debate al proyecto de Ley No. 06/91<sup>45</sup>, Senado, se dijo:

---

<sup>42</sup> Modificada por la Ley 754 de 2002, publicada en el Diario Oficial 44.872, de 19 de julio de 2002, *“Por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 3a. de 1992, en cuanto a la composición de las Comisiones Constitucionales Permanentes”*.

<sup>43</sup> Senado de la República. Historia de las Leyes. Legislatura 1991-1992 Tomo III. Págs. 271-274.

<sup>44</sup> *Ibíd.* Págs. 275-276

<sup>45</sup> *Ibíd.* Pág. 278

“(..)

La idea guía en cuanto a los asuntos de competencia de las Comisiones ha sido la de que no se distinga entre las de primera y de segunda categoría.

...

El equilibrio en los temas permite un menor número de Comisiones, repartiendo entre siete lo que consagra la Constitución Nacional como asunto de su competencia, garantiza la importancia, permanencia e igual cúmulo de trabajo en todas y cada una de ellas. Esa ha sido nuestra preocupación y por ello conforman estas Comisiones con las materias que se les apareja en el proyecto que se somete a vuestra consideración.”.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 3 de 1992, en cada una de las Cámaras durante el período constitucional funcionarán las siguientes Comisiones:

1. Comisiones Constitucionales Permanentes;
2. Comisiones Legales;
3. Comisiones Accidentales, y
4. Otras Comisiones

Esta norma se interpreta en armonía con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 5 de 1992, según el cual, durante el período constitucional funcionarán, en cada una de las Cámaras, las Comisiones Constitucionales Permanentes, las Comisiones legales, las Comisiones especiales y las Comisiones accidentales.

El artículo 2 de la Ley 3 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 754 de 2002, estableció:

“Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia. Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

Comisión Segunda.

Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular;

comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.

#### Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

#### Comisión Cuarta.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintisiete (27) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa.

#### Comisión Quinta.

Compuesta de trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.

#### Comisión Sexta.

Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.

#### Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

PARAGRAFO 1o. Para resolver conflictos de competencia entre las Comisiones primará el principio de la especialidad.

PARAGRAFO 2o. Cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines.”.

Sobre la elección de las comisiones constitucionales permanentes el artículo 6º ibídem señala:

“ARTICULO 6o. Las Comisiones Permanentes se elegirán por el sistema de cuociente electoral, previa inscripción de listas, sin embargo, si los partidos y movimientos políticos representados en la respectiva Cámara se ponen de acuerdo en una lista total de las Comisiones, o de algunas de ellas, éstas se votarán en bloque.

La elección de las Comisiones se hará a partir de la semana siguiente de instalada la Corporación.

Es obligación de los miembros del Congreso, formar parte de alguna de las Comisiones Permanentes, pero únicamente se podrá ser integrantes de una de ellas. “.

El artículo 12 de la Ley 3 de 1992 dispone:

“ARTICULO 12. El Reglamento Interno del Senado y de la Cámara de Representantes, determinará el número de integrantes, competencias y procedimientos de las Comisiones Legales, Accidentales y de las demás de que trata esta Ley.”.

La Ley 5 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”, en el capítulo IV, arts. 53 a 67 se ocupa “DE LAS COMISIONES DEL CONGRESO”. En el artículo 54 se establece:

“ARTICULO 54. REGIMEN APLICABLE. En el Senado y en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Permanentes. Su composición, competencias y forma de integración son definidas por la ley, así como su funcionamiento.

PARAGRAFO. Las Cámaras podrán autorizar el cambio o traslado que de Comisiones Constitucionales acuerden y soliciten los respectivos integrantes. Dispuesto el cambio, los nuevos miembros lo serán hasta el final del período constitucional.”.

En armonía con la normatividad que antecede, el Senado y la Cámara de Representantes funcionarán en Comisiones Permanentes. Su composición, competencias, forma de integración y funcionamiento están definidos por la Ley 3 de 1992.

Es obligación de los miembros del Congreso formar parte de alguna de las Comisiones Permanentes, y sólo podrán ser integrantes de una de ellas.

Las comisiones permanentes se eligen por el sistema del cuociente electoral, previa inscripción de listas.

La redistribución de funciones y competencias entre las diferentes Comisiones, todas ellas de especial importancia, sin jerarquías dispuestas para las mismas, permite la racionalización del trabajo parlamentario, para el mejor desempeño de las tareas encomendadas. Su conformación, envuelve intereses partidistas de sus miembros, y ello se justifica en tanto que, siendo el Congreso el escenario político por naturaleza, los partidos políticos, como instituciones jurídicas vitales para el correcto funcionamiento de la democracia, son los medios de expresión de las ideologías políticas, de las inquietudes de la opinión pública y de los anhelos colectivos de organizar la vida en común<sup>46</sup>.

Es así como para la integración de las comisiones, las agrupaciones políticas pueden inscribir listas a las que se les aplicará el cociente electoral, o si los partidos políticos se ponen de acuerdo en una lista total, se podrá votar en bloque, lo que denota que está siempre presente la confrontación de ideas, concepciones e intereses políticos<sup>47</sup>.

Las Cámaras podrán autorizar el cambio o traslado de las comisiones constitucionales que: i) acuerden, y ii) soliciten los respectivos integrantes. Dispuesto el cambio, los nuevos miembros **lo serán hasta el final del período constitucional**. Lo que quiere decir que el cambio sólo se podrá efectuar una sola vez<sup>48</sup>.

En el presente caso, se encuentra acreditado que, en la sesión del 30 de noviembre de 2010<sup>49</sup>, el Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre leyó en la

---

<sup>46</sup> “(...) En el actual modelo constitucional, que reconoce el carácter universal y expansivo de la democracia, los partidos y movimientos políticos adquieren funciones más complejas que agenciar un grupo identificable de intereses, puesto que también están llamados a racionalizar y hacer operativa la vida política la Nación (sic), de manera que los ciudadanos puedan ejercer, en la mejor y mayor medida posible, su derecho constitucional a la participación material y con incidencia efectiva en las decisiones que los afectan.” Corte Constitucional, sentencia C-303-10, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>47</sup> Así se pronunció la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo en sentencia de treinta y uno (31) de marzo de dos mil once (2011) Consejero ponente: Mauricio Torres Cuervo. Rad: 11001-03-28-0002009-00044-00 Actor: Charles Schultz Navarro, Demandado: Senado de la República.

<sup>48</sup> En la misma sentencia se indicó respecto del cambio de comisión y con fundamento en el párrafo del artículo 54 de la Ley 5 de 1992:  
“La redacción de la norma permite concluir con facilidad, que como lo anota el demandante, los cambios en las comisiones constitucionales permanentes solamente proceden una vez, lo que además es acorde con el propósito de especialización del trabajo legislativo que requiere de continuidad y compromiso en cabeza de cada uno de sus miembros...”.

<sup>49</sup> Según consta en el acta de plenaria del Senado No. 27, cuya transcripción recoge fielmente el audio contenido en la grabación remitida al proceso, como se pudo constatar.

plenaria<sup>50</sup>, una proposición con fundamento en el artículo 54 de la Ley 5ª de 1992, consistente en solicitarle a la plenaria que se autorizara el traslado del Senador Armando Benedetti Villaneda de la Comisión Segunda a la Comisión Primera Constitucional Permanente.

La proposición fue leída, tal y como se demostró en este proceso, y fue sometida a consideración de la plenaria junto con otras, fue votada y aprobada por 55 votos. En la votación y aprobación de la proposición participó el Senador Armando Benedetti.

Según explicaciones del mismo Senador Roy Leonardo Barreras ante la plenaria del Senado, y con ocasión de la inconformidad manifestada por el Senador Antonio Guerra de la Espriella del Partido Cambio Radical, con ocasión de la proposición aprobada sobre el traslado del Senador Armando Benedetti de la Comisión Segunda a la Primera Constitucional Permanente, la razón que motivó dicha proposición fue la de “recuperar la imparidad de la Comisión”, y para ello se propuso trasladar a la Comisión Primera, a un Senador del Partido mayoritario de la coalición de Unidad Nacional.

El traslado propuesto se hizo luego de que mediante Resolución No. 071 de 27 de octubre de 2010, la Mesa Directiva del Senado de la República, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas por el artículo 277 de la Ley 5ª de 1992, suspendiera en el ejercicio de la investidura Congressional al Senador Javier Cáceres Leal, a partir del 26 de octubre de 2010, medida que se extiende hasta el momento en que lo determine la autoridad judicial competente. En la misma resolución se dispuso “Dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso 3 de (sic) artículo 134 Constitucional, en la medida que no procede el llamado del candidato no elegido que según el orden de inscripción sigue en la lista y que pertenece al partido Liberal Colombiano”.

Según se indicó en la parte motiva de dicho acto administrativo, mediante oficio No. 25814 de la Secretaría de la Sala de Casación Penal de la H. Corte Suprema de Justicia, y providencia del 22 de septiembre de 2010, el Presidente del Senado, fue informado de la medida de aseguramiento impuesta al Senador Javier Cáceres Leal, consistente en detención preventiva, sin derecho a la libertad provisional.

---

<sup>50</sup> Este hecho se verificó con la copia de la grabación de la sesión plenaria

El Senador Javier Cáceres Leal, miembro del partido Cambio Radical, luego de los acuerdos políticos realizados al inicio de la legislatura, fue elegido para formar parte de la Comisión Primera Constitucional Permanente<sup>51</sup>.

Sobre la modalidad de elección y conformación, así como sobre la competencia de las Comisiones Constitucionales Permanentes se ocupó la Ley 3 de 1992, normatividad de conformidad con la cual, en consonancia con el artículo 142 constitucional, es obligación de los miembros del Congreso formar parte de alguna de las Comisiones Constitucionales, y sólo podrán ser integrantes de una de ellas.

De acuerdo con el párrafo del artículo 54 de la Ley 5 de 1992, las Cámaras podrán autorizar el cambio o traslado que de Comisiones Constitucionales **acuerden** y **soliciten** los respectivos integrantes. Dispuesto así el cambio, los nuevos miembros lo serán hasta el final del período constitucional, esto es, ese cambio sólo se podrá autorizar por una sola vez.

Así como quedó visto que, al inicio de la respectiva legislatura las agrupaciones políticas, a través de sus compromisarios, acuerdan cómo se distribuirán la composición de las Comisiones Constitucionales Permanentes, todas ellas de especial importancia, a la solicitud de traslado para la cual están facultados sus mismos integrantes, subyace el mismo acuerdo político entre los miembros de la colectividad. Así se interpreta de la redacción del citado párrafo del artículo 54 del Reglamento del Congreso.

En el presente caso, el traslado de comisión aprobado por la plenaria del Senado recayó sobre el Presidente de la corporación, que ante la evidente inconformidad que ocasionó dicha decisión entre los integrantes de los distintos partidos políticos, con el ánimo de no entorpecer el debate y permitir una solución política frente al mismo, decidió apartarse del debate y en su condición de Presidente, solicitó al Senador Carlos Ramiro Chavarro que presidiera el mismo.

Se acordó entonces designar una subcomisión que estudiaría la proposición número 130 sobre el traslado de Comisión, para que rindieran un informe a la plenaria.

---

<sup>51</sup> Acta de Plenaria No. 02 del 27 de julio de 2010. Gaceta del Congreso No. 510 de 12 de agosto de 2010. [www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co). (fl. 62 vuelto cuad. No, 5 pruebas)

Así, se propuso reabrir el debate y someter a consideración de nuevo las proposiciones, excluyendo la del Senador Roy Barreras, para que la misma plenaria que aprobó la proposición No. 130 sobre el traslado de comisión, tomara la decisión.

Aprobada la reapertura de las proposiciones se procedió a la lectura de las que se iban a aprobar en bloque, excluyendo la proposición que presentó el Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, quien de manera expresa manifestó que retiraba la proposición sobre el traslado de comisión y en consecuencia se mantendría la “silla vacía” en la Comisión Primera del Senado.

La Presidencia sometió a consideración de la Plenaria las proposiciones presentadas y procedió a abrir la votación de las mismas en bloque. El Senador Benedetti no participó en esta última votación, y luego de efectuada ésta, volvieron las cosas a su estado anterior, como si el traslado en efecto no se hubiera dado.

La decisión tomada por la plenaria, por recomendación de la subcomisión, como lo expresa el señor apoderado de la parte demandada dentro del presente proceso, tuvo como efecto que ese acto de traslado del Senador Benedetti a la comisión primera, no produjera efecto alguno. Este hecho quedó confirmado con las declaraciones de los senadores Camilo Armando Sanchez Ortega, Antonio Guerra de la Espriella, Luis Fernando Velasco y Daira de Jesús Galvis Mendez, quienes además de relatar de manera coincidente con lo que se consignó en el acta No., 27 de la sesión ordinaria del martes 30 de noviembre de 2010, se pronunciaron sobre aspectos de especial relevancia como son:

i) El tema de la discusión con ocasión de la proposición aprobada por la plenaria fue de naturaleza eminentemente política.

El Senador CAMILO ARMANDO SANCHEZ ORTEGA, manifestó que se debía respetar el partido que tenía la curul, que era el Partido Cambio Radical.

Por su parte, el Senador ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA, como vocero del partido Cambio Radical, manifestó su inconformidad frente a la proposición

aprobada sobre el cambio de Comisión Constitucional Permanente del Senador Benedetti y expresó motivos de inconveniencia política de la decisión. Relató que siempre exigió el respeto por los acuerdos políticos que para la integración de las respectivas comisiones constitucionales se habían hecho antes de iniciar la legislatura del 2010. Señaló que ha participado como compromisario que es lo que se “estila” en el Congreso principalmente al inicio de las sesiones para lograr acuerdos en la conformación de las comisiones constitucionales permanentes. También dijo haber participado en decisiones mediante la aprobación de proposiciones para el traslado de un colega de una comisión a otra conforme a la Ley 5 de 1992, reglamento del Congreso.

El senador LUIS FERNANDO VELASCO, manifestó que el traslado de comisión del Senador ARMANDO BENEDETTI suscitó al interior del Congreso un debate político, independientemente de la juridicidad de la decisión. Indicó que el Presidente del Senado facilitó la solución política. Señaló en su declaración que el debate que se suscitó fue entre dos partidos, Cambio Radical que aspiraba a mantener un cupo en la comisión primera del Senado y el partido de la “U”, al cual pertenecía el Senador Benedetti. La decisión política de rehacer las cosas y volver todo a su estado inicial la tomó la plenaria. Manifestó que el Senador Benedetti facilitó las cosas y expresamente señaló *“Yo no lo ví gestionando en causa propia.”*

La Senadora DAIRA DE JESUS GALVIS MENDEZ, refirió en su declaración, en relación con los traslados de integrantes de una comisión permanente a otra, que las curules se distribuyeron entre partidos y no entre personas, por acuerdo político. Señaló que, al interior de cada partido se acordó cómo se integrarían las comisiones de acuerdo al número de curules asignadas, después esas listas se sometieron a votación. Explicó que, internamente el partido puede disponer con sus miembros de estos acuerdos, porque se supone que el partido es el titular de ese espacio en una determinada comisión. Por esto, para la testigo, no es lo mismo que respecto de un Senador cuyo espacio temporalmente está allí, pero está suspendido (refiriéndose al Senador Javier Cáceres), otro Senador de otro partido (refiriéndose al Senador ARMANDO BENEDETTI) y sin acuerdo político, mediante proposición quiera asumir “la banca que deja el Senador que no es su par, partidistamente hablando”.

ii) De acuerdo con la costumbre parlamentaria, en el acto mediante el cual las

plenarias conforman las Comisiones Constitucionales Permanentes, los Senadores no se declaran impedidos.

Sobre el particular, el Senador CAMILO SANCHEZ, al ser interrogado sobre el conocimiento que tuviera respecto de la manifestación de impedimento por parte de los congresistas en el procedimiento de traslado de comisión, señaló que no recordaba que este hecho aconteciera durante las legislaturas de las que había formado parte. El testigo fue enfático al señalar que en el acto mediante el cual las plenarias conforman las comisiones permanentes constitucionales, los senadores NO se declaran impedidos para votar, esto por cuanto, todos son elegidos para hacer parte de cada una de las comisiones permanentes.

El testigo ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA, coincidió con el Senador Camilo Sánchez sobre el hecho de no conocer durante los tres cuatrienios legislativos en los que ha participado, impedimento de Senador alguno para integrar una comisión constitucional. Más aún cuando, según dijo, lo que existe es un "consentimiento previo" al interior de cada bancada.

LUIS FERNANDO VELASCO manifestó, que durante el tiempo en el que ha fungido como Congresista no recuerda que se hayan producido manifestaciones de impedimento para votar la conformación de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

En relación con la conformación de las Comisiones Constitucionales Permanentes explicó que antes de la posesión de los Congresistas, sus bancadas se reúnen y definen unos compromisarios y acuerdan cómo se distribuirá la composición de las comisiones. Efectuado el acuerdo se conforma una plancha y todos votan por ésta. Dijo que: "todos terminan votando por uno mismo" y, nunca por este mismo hecho se ha considerado que haya alguna inhabilidad o incompatibilidad para votar la lista en que uno está, es más se considera una obligación y el no hacerlo estando en la plenaria si le puede a uno generar una sanción".

La Senadora DAIRA DE JESUS GALVIS MENDEZ expresó un criterio diferente. Dijo que votó la proposición sin haberse percatado de su contenido, y la razón de ello, a su juicio, fue el hecho que ella misma describe "que antes de votarse estas proposiciones el presidente el senador Benedetti nos hizo seña para que fuéramos hasta donde él y nosotros entendimos que quería decirnos algo. Finalmente él se

ocupó en otras cosas, nosotros nos quedamos de pie allí y luego se dijo que ya se iban a votar unas proposiciones.”.

A su juicio, el Senador Benedetti en su condición de Presidente estaba en la obligación de separarse del tema y no lo hizo, al contrario le dio curso a dicha votación muy a pesar de que le beneficiaba<sup>52</sup>. En relación con el desarrollo final del debate y la presentación del informe de la comisión que se conformó, su declaración no coincide en el tiempo con lo consignado en el acta y lo dicho por los anteriores testigos, pues refiere que *“esa misma tarde no terminamos pero creo que esa misma tarde no terminamos revocando pero creo que al día siguiente o días después varios compañeros de los comisionados informaron que el senador Benedetti había llamado por teléfono, algo así y había dicho que se asumiera lo que se debía decidir, que él no se iba a mantener en un posición irrevocable, o sea que si facilitaba o si fuera el caso la querían revocar, eso fue lo que escuché de varios compañeros comisionados para eso.”*. Sin embargo, la testigo remite a la grabación de la plenaria para mayor ilustración.

Para la Sala el traslado de Comisión Constitucional en cada una de las Cámaras por una sola vez está autorizado por el parágrafo del artículo 54 de la Ley 5 de 1992, por ende éste constituye un derecho del que pueden hacer uso los Congresistas cuando así lo acuerden y soliciten. De otro lado, la integración de las Comisiones Permanentes es un acto congresional en el que subyace un acuerdo político cuyo propósito es el de facilitar la participación equilibrada de todos los partidos que confluyen en el órgano legislativo.

Con la reforma constitucional adoptada por el Acto Legislativo 01 de 2003, la preponderancia política radica en los partidos y movimientos políticos, sobre los individuos o candidatos<sup>53</sup>.

De conformidad con el artículo 133 de la C.P. -modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2009-, el voto de los miembros del Congreso será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley; en el caso bajo estudio, según consta en el acta número 27 de la sesión ordinaria del martes 30 de noviembre de 2010 la votación de las proposiciones fue nominal.

---

<sup>52</sup> Según consta en el acta No. 27 el Senador Benedetti se apartó del debate y éste fue presidido por el Senador Carlos Ramiro Chavarro.

<sup>53</sup> Así se precisó en sentencia de 11 de julio de 2011. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2010-00105-00

Ahora bien, es obligación del congresista votar, y de acuerdo con el artículo 124 de la Ley 5ª de 1992, sólo podrá excusarse de este deber, con autorización del Presidente, cuando al verificarse una votación no haya estado presente en la primera decisión, o **cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate.**

En el caso concreto, para la Sala, la proposición de traslado de Comisión Constitucional Permanente presentada por el Senador Roy Barreras, con fundamento en el párrafo del artículo 54 de la Ley 5 de 1992, sobre el traslado de la Comisión Segunda Constitucional a la Primera del Senador ARMANDO BENEDETTI, no constituye un hecho del cual se evidencie para el Congresista demandado un interés directo, particular y actual, de carácter moral o económico del que se derive para él, sus familiares o socios, un beneficio de carácter real.

Lo anterior en cuanto con fundamento en el marco normativo que precede, y a partir de lo dispuesto en el artículo 142 de la C.P., es obligación de los miembros del Congreso formar parte de alguna de las comisiones permanentes y su elección se hará conforme lo previsto en el artículo 6 de la Ley 3 de 1992.

De otro lado, según los antecedentes históricos de la Ley 3 de 1992 “por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia...”, todas las Comisiones Constitucionales Permanentes de cada una de las Cámaras, son de vital importancia, y su conformación, composición y competencia obedece a razones de equilibrio en la distribución de la tarea legislativa, lejos de pretender el legislador auspiciar jerarquías o distinciones y categorías entre las mismas, pues dicho propósito no se aviene a los postulados de la justicia y el bien común.

De tal manera que ningún sustento ni de hecho ni de derecho permite afirmar en el caso concreto que al Senador BENEDETTI le resultaba más provechoso y benéfico formar parte de la Comisión Primera Constitucional del Senado, que de la Segunda para la cual había sido elegido, previa concertación y acuerdo político de los partidos.

Además, el acto de traslado de una comisión a otra compromete la voluntad política del Congresista y envuelve el ejercicio de un legítimo derecho que la Ley confiere por una sola vez a los miembros de cada una de las Cámaras.

Así las cosas, en el presente caso la motivación de la proposición presentada por el Senador Roy Barreras, tal y como quedó plenamente demostrado a lo largo de este proceso, fue de naturaleza eminentemente política y de ahí que la aprobación de dicha proposición por la plenaria haya generado una discusión entre partidos, pues con el traslado autorizado por la plenaria se ocuparía la curul del Senador Javier Enrique Cáceres Leal del Partido Cambio Radical, respecto de quien se había aprobado el informe presentado por la Comisión de Etica sobre suspensión de la condición de Congresista por haberle sido impuesta por la Sala Penal de la H. Corte Suprema de Justicia, medida de aseguramiento con detención preventiva, sin derecho a la libertad provisional, por el presunto delito de concierto para delinquir agravado, según providencia de 22 de septiembre de 2010.

La inconformidad fue manifiesta por los opositores políticos, quienes reclamaban respeto por la curul, y por los acuerdos políticos sobre la distribución de las comisiones, es decir, como de manera concurrente lo manifestaron los testigos, el debate más que jurídico fue político.

Ese debate es propio de la dinámica del Congreso y de la dialéctica que se establece entre los actores políticos que se encuentran en el poder. En razón de las funciones que cumplen los partidos, su actuación es un elemento esencial de la vida democrática<sup>54</sup>.

Ahora bien, los efectos jurídicos de la decisión de traslado habrían de analizarse a la luz de los supuestos previstos en el inciso tercero del artículo 134 de la C.P., modificado por el Acto Legislativo 1 de 2009, art. 6<sup>55</sup>; sin embargo, de un lado, aquellos no fueron ni han sido el punto de debate en esta acción de pérdida de investidura, pues ello estaría relacionado con la legalidad del acto administrativo

---

<sup>54</sup> El respeto al principio democrático, el mantenimiento de la independencia y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, se enriquece en la medida en que los partidos expongan e intercambien libremente ideas y programas.

<sup>55</sup> “Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública.”

que así lo hubiera dispuesto, y de otro lado, como el traslado no se produjo, éste no trascendió lo jurídico en la medida en que el senador ARMANDO BENEDETTI no hizo ni hace parte de la composición política de la Comisión Primera del Senado (fls. 155-156 cuad. 5).

En este orden de ideas, pese a que para el 30 de noviembre de 2010 (fecha de la sesión en la que se presentó la proposición de traslado), ya se había proferido orden de captura dentro del proceso penal adelantado contra el Senador Javier Cáceres Leal (mediante auto de 22 de septiembre de 2010 se resolvió su situación jurídica y se le impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva<sup>56</sup>), el acto de traslado que implica un previo acuerdo de los respectivos integrantes de las Comisiones, así como, en principio, un intercambio entre los mismos, no se produjo finalmente, lo que en consecuencia releva a la Sala sobre cualquier estudio respecto de los efectos de esa decisión de traslado frente a la curul del partido Cambio Radical, a la luz del artículo 134 de la C.P., subrogado por el Acto Legislativo 01 de 2009<sup>57</sup>.

Según se demostró en la dinámica de la sesión, una vez surtido el procedimiento adoptado luego del debate que suscitó la aprobación de la proposición del traslado de comisión, el Senador Roy Barreras retiró la proposición presentada<sup>58</sup> y cuando fue reabierta la votación para las demás proposiciones excluyendo la del traslado, la plenaria las aprobó por votación nominal de 52 votos por el sí de un total de 52 votos. En esta última votación no intervino el Senador BENEDETTI, en quien no concurría interés particular que comprometiera objetivamente la intangibilidad del interés general perseguido, ni se demostró que surgieran para él, provechos, beneficios o utilidades con la decisión. Sin embargo, con la única finalidad de permitir que la discusión fluyera, como se consignó en el acta de plenaria, el Senador Benedetti se apartó del debate y solicitó al Senador Carlos Ramiro Chavarro que presidiera la sesión.

---

<sup>56</sup> Fls. 150-154 cuad. No. 5.

<sup>57</sup> Art. 134. Modificado A.L. 1/2009, art. 6. (...) Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser remplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública (...).

<sup>58</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 111 de la Ley 5 de 1992 el autor de una propuesta podrá retirarla en cualquier momento, pero antes de ser sometida a votación. Luego en este caso, no bastaba con el simple acto de retiro sino que al haber sido aprobada inicialmente por la plenaria, a ésta correspondía una vez reabierto el debate votar y aprobar de nuevo las proposiciones excepto la del traslado.

Concluye entonces la Sala que el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA no incurrió en violación al régimen del conflicto de intereses por las razones expresadas.

Con la proposición presentada por el Senador Roy Barreras, el trámite en su aprobación y el debate que se suscitó luego de la aprobación, al interior de la plenaria por razones de índole política, no se demostró la existencia de un interés particular del congresista que hubiera entrado en conflicto con el interés público. La Sala ha explicado el interés como *“una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”*<sup>59</sup>.

Como ya se ha dicho el traslado de Comisiones Constitucionales está autorizado por el párrafo del artículo 54 del Reglamento del Congreso. Es un acto en el que interviene la voluntad política del Congresista quien tiene la obligación de integrar alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes y el correlativo derecho a ser elegido en su composición en los términos del artículo 6 de la Ley 3 de 1992.

De la interpretación literal del párrafo del artículo 54 de la Ley 5 de 1992 se puede concluir que para el traslado de Comisión Constitucional concurren dos supuestos: i) El acuerdo político y ii) La solicitud de cualquiera de sus respectivos integrantes.

En efecto, al tenor literal de la norma *“Las Cámaras podrán autorizar el cambio o traslado que de Comisiones Constitucionales **acuerden y soliciten** los respectivos integrantes. Dispuesto el cambio, los nuevos miembros lo serán hasta el final del período constitucional.”*

Según el Diccionario de la Lengua Española<sup>60</sup> por “acordar” del latín *\*accordāre*, de *cor, cordis*, corazón, se entiende *“1. tr. Determinar o resolver de común acuerdo, o por mayoría de votos”*.

Y, por “solicitar” del latín *sollicitāre*, se entiende, *“1. tr. Pretender, pedir o buscar algo con diligencia y cuidado. 2. tr. Hacer diligencias o gestionar los negocios*

---

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sentencia AC 3300 de 19 de marzo de 1996, C.P. Joaquín Barreto Ruiz.

<sup>60</sup> Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. 2001.

propios o ajenos...4. tr. Pedir algo de manera respetuosa, o rellenando una solicitud o instancia.”.

En el caso concreto, el cambio de comisión no fue solicitado por el Senador BENEDETTI. La propuesta fue presentada por el Senador ROY BARRERAS integrante de la Comisión Primera del Senado. El congresista BENEDETTI participó en la votación y aprobación de la proposición No. 130., como le correspondía conforme su obligación legal (art. 124 Ley 5 de 1992). Sin embargo no se demostró que su participación estuviera viciada de parcialidad y que generara duda acerca del interés que motivó la decisión. Ni que, el Senador Benedetti, prevalido de su condición de Presidente del Senado, pretendiera un beneficio particular con la decisión.

En otras palabras, no se demostró la existencia de razones de orden moral o económico que obligaran al Congresista a declararse impedido para participar en la votación de la proposición No. 130 sobre el traslado de comisión. Participó y votó respecto de una proposición que él mismo podía haber presentado, respecto de la cual no derivaba ningún beneficio particular. Todas las Comisiones Constitucionales son de significativa importancia para el cumplimiento de la función legislativa.

En el presente caso, el hecho de que el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA hubiera participado en la votación y aprobación del Acto Legislativo 01 de 2009 y, particularmente en la sesión del 26 de octubre de 2010<sup>61</sup> en la que la plenaria aprobó el informe presentado por la Comisión de Ética sobre la suspensión del Senador Javier Enrique Cáceres Leal, no le impedía ni le excusaba de participar en la votación de la proposición de su traslado, en cuanto, en primer lugar, se encontraba en ejercicio legítimo de un derecho y en cumplimiento de una obligación, y en segundo lugar, no hay prueba que demuestre la existencia de un interés particular, distinto del político, inherente a la función congresional, que lo obligara a separarse de los referidos debates y votaciones.

La Sala no pasa por alto que, la solicitud, aprobación y votación de traslado recaía respecto de la curul del Senador Javier Cáceres quien estaba suspendido de su función congresional, con fundamento en el artículo 134 de la C.P., circunstancia

---

<sup>61</sup> Gaceta del Congreso No. 940 del 22 de noviembre de 2010.

ésta que, en el evento de haberse producido la decisión, comportaría especial relevancia en un juicio de legalidad que ameritaría un pronunciamiento judicial respecto de la aplicación para el caso de la regla establecida en el párrafo del artículo 54 de la Ley 5 de 1992.

No obstante en este caso, y de lo probado en el proceso, la conducta del Senador Benedetti se adecua al ejercicio del derecho que **en principio** le confería el artículo 54 párrafo de la Ley 5 de 1992, norma que debe interpretarse en armonía y en forma sistemática con el artículo 142 de la C.P. y la Ley 3 de 1992.

El estudio de los antecedentes normativos de la Ley 3 de 1992 permite llevar a cabo una interpretación histórica de la norma, según la cual, en la composición de las comisiones congresionales permanentes prima el interés general, que puede concurrir con el interés político, y la redistribución equitativa de funciones y competencias facilita el cumplimiento de la labor legislativa en igualdad de oportunidades para sus miembros.

Por último, y comoquiera que el demandante edifica la causal sobre el supuesto de “no haberse declarado impedido” el Senador Benedetti para participar en el debate y en la votación de la proposición de traslado de la Comisión Segunda a la Primera Constitucional, recuerda la Sala que, como ya tuvo oportunidad de precisarlo en sentencia de 23 de marzo de 2010 (C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas), **“la sola ausencia de declaración de impedimento, per se, no constituye causal de pérdida de la investidura”**. El artículo 181 de la Constitución Política no sanciona con pérdida de investidura el hecho de que un Congresista no cumpla el deber de declararse impedido debiéndolo, sino el hecho de que vote una decisión estando incurso efectivamente en un conflicto de intereses.

Así las cosas, con fundamento en el marco normativo y jurisprudencial que antecede y efectuado el análisis de los hechos debidamente probados en este proceso respecto de la conducta atribuida al Congresista demandado, la Sala concluye que el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA no incurrió en conflicto de intereses.

No se probó la existencia de un interés privado del Congresista que lo obligara a separarse del tema. Para que exista un conflicto de intereses, es necesario

demostrar que la participación del Congresista en el trámite legislativo le reporta un beneficio particular, directo e inmediato (Ley 5ª de 1992, art. 286).

En este orden de ideas, la causal de pérdida de investidura que se alega en la demanda, por violación al régimen de conflicto de intereses por no haberse declarado impedido el congresista ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA para participar en el debate y en la votación, así como en la dirección de la sesión del 30 de noviembre de 2010 respecto de la proposición de traslado de comisión constitucional permanente presentada por el Senador Roy Barreras, no está llamada a prosperar. De acuerdo con lo probado en el proceso, no se configuran los supuestos de la prohibición prevista en el art. 182 de la Constitución Política.

**4.1.2. Violación del régimen de conflicto de intereses** por no haberse declarado impedido el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, para participar en la votación de la Reforma Política, Acto Legislativo 01 de 2009, y de proyectos de ley, incluido el Código Penal, después de que la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, abrió en su contra investigación previa por presuntos nexos con grupos denominados “paramilitares”.

El análisis de esta causal, para efectos prácticos se estudiará así: i) Respecto del Acto Legislativo 01 de 2009 y ii) Frente a los proyectos de Ley anunciados en la demanda.

**i) Respecto del Acto Legislativo 01 de 2009**

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, por medio de auto de veintiocho (28) de abril de 2008, dispuso con fundamento en el artículo 322 del Código de Procedimiento Penal, la apertura de “INVESTIGACION PREVIA”, con el objeto de *“verificar las informaciones públicas dadas por la señora Rocío Arias Hoyos respecto de eventuales vínculos del senador ARMANDO BENEDETTI con organizaciones paramilitares...”* (fls. 7-9 cuad. No 3 pruebas<sup>62</sup>).

El demandante argumenta como sustento fáctico del cargo que aquí se estudia, que el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, *“no se declaró impedido y*

---

<sup>62</sup> La Secretaría de la Corte Suprema de Justicia de conformidad con lo ordenado por el señor Magistrado de la Sala de Casación Penal, Dr. Augusto Ibáñez Guzmán, en auto de 16 de marzo de 2011, remitió copia del proceso de única instancia radicado bajo el número 29717 que se adelanta contra el Senador Armando Benedetti Villaneda.

*por el contrario, asistió, participó en los debates y votó favorablemente el ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009 (julio 14), publicado en Diario Oficial No. 47.410 de 14 de julio de 2009, por medio del cual se modifican varios artículos de la Carta que guardaban relación directa con la condición directa (sic) con la investigación previa que le había abierto la H. Corte Suprema de Justicia por “parapolítica”, modificando varios artículos de la Constitución Política de Colombia, incluido el artículo 134 de la Carta, incorporo (sic) entre otros la llamada figura de la “silla vacía” según el cual se prohíbe el reemplazo de congresista alguno que fuera condenado o contara con medida de aseguramiento de detención preventiva dispuesta de acuerdo con su fuero por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ...” (fl. 10 cuad. Ppal).*

Consta en el proceso que el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA participó en la votación nominal a la “PROPOSICION POSITIVA CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2008 SENADO 106 DE 2008 CAMARA - la Reforma Política - (ACUMULADOS 051, 101, 109, 128, 129, 140 DE 2008 CAMARA) por la cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.”.

Según el resultado de la votación, fue aprobada la proposición positiva mayoritaria al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara (acumulados números 051, 101, 109, 128, 129 y 140 de 2008 Cámara)<sup>63</sup>.

Se evidencia también en el proceso que en sesión de la Comisión Primera del Senado de la República del 27 de noviembre de 2008, los Senadores Héctor Helí Rojas Jiménez y Jesús Ignacio García Valencia, presentaron recusación escrita contra los Senadores Alfonso Valdivieso Sarmiento, Carlina Rodríguez Rodríguez, Juan Carlos Vélez Uribe, Armando Benedetti Villaneda y Javier Cáceres Leal, por no haberse declarado impedidos para participar en la discusión y aprobación del Proyecto de Acto Legislativo No. 12 de 2008 Senado (Reforma Política), siendo investigados algunos de ellos por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, y los otros, por ocupar curul en reemplazo de los Senadores procesados o

---

<sup>63</sup> Acta de Plenaria 62 del 17 de Junio de 2009 Senado. [www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

condenados por el Alto Tribunal o la Fiscalía General de la Nación (fl. 161 cuad. Ppal).

Mediante la Resolución No. 008 de 2 de noviembre de 2008 la Mesa Directiva de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República, concluyó que la recusación presentada, entre otros, contra el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA “no prospera” (fls. 160-162 cuad. Ppal).

La finalidad de la reforma política de 2009, concretada en la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009, fue la de fortalecer la democracia participativa a través de la imposición de condiciones más estrictas para la conformación de partidos y movimientos, establecer sanciones severas a los Congresistas vinculados con grupos al margen de la ley y a los partidos políticos que avalen campañas de candidatos con estos vínculos, instaurar causales de responsabilidad individual y colectiva que castiguen las conductas personales o grupales que sean violatorias de la Constitución y la ley, así como, proporcionar herramientas para impedir que la voluntad democrática del electorado resultara afectada por la actuación de los grupos ilegales.

Así, en el informe de ponencia para primer debate en Cámara de Representantes al proyecto de Acto Legislativo No. 106 de 2008 Cámara, acumulados Nos. 051 de 2008, Cámara, 101 de 2008, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara, 140 de 2008 Cámara<sup>64</sup>, se expresó:

#### “II. Objeto de la Reforma Constitucional

El proyecto de Acto Legislativo en estudio, de origen gubernamental, tiene por objeto la modificación de disposiciones constitucionales que fortalezcan las instituciones y el régimen democrático, para evitar la infiltración y manipulación en las corporaciones y cargos de elección popular por parte de grupos armados al margen de la ley, y del narcotráfico, proponiendo para ello sanciones a los partidos políticos que atenten contra los deberes que le impone el gozar de una personería jurídica.

Mediante el establecimiento de un estricto régimen de responsabilidades para los partidos políticos, así como la adopción de herramientas para fortalecerlos como representantes de la sociedad, se espera cerrar la puerta a estrategias de grupos ilegales que buscan distorsionar la voluntad popular para ocupar espacios de representación política.

Igualmente, se pretende profundizar en la democratización interna de los partidos, su fortalecimiento y su responsabilidad política, dentro de un marco programático y de transparencia en las relaciones entre los poderes públicos. La transparencia electoral, la responsabilidad política de los partidos, la responsabilidad individual e

---

<sup>64</sup> Gaceta 674 de 1 de octubre de 2008.

intransferible de los titulares de cargos públicos de elección popular frente al pueblo colombiano y la austeridad y control en la financiación de campañas y partidos son parte fundamental de la reforma.”.

Ahora bien, para el demandante la configuración de la causal alegada, “Se trata de un conflicto de intereses jurisdiccionalmente anunciado”, pues a su juicio, esta causal “se encuadra meridianamente (sic) refrendada por el Consejo de Estado en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de 15 de mayo de 2008 (Rad. Interno: 1.903).

En aquella oportunidad la Sala de Consulta y Servicio Civil frente a los interrogantes formulados por el señor Ministro del Interior y de Justicia respondió:

(...)

“1. ¿Debe un congresista declararse impedido de participar en los debates y votaciones respecto del proyecto de Acto Legislativo números 047 de 2007 Cámara y 014 de 2007 Senado, porque la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal le ha abierto una investigación preliminar por actos relacionados con la llamada “parapolítica”?

De acuerdo con los fundamentos normativos y los hechos analizados en el presente concepto, la Sala considera recomendable que proceda a declarar su impedimento ante la respectiva Corporación, para que sea ésta la que decida sobre el mismo.”.

El actor fundamenta la causal de violación del régimen de conflicto de intereses, en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, por haber participado el demandado en el debate y votación del proyecto de acto legislativo No. 106 de 2008 Cámara, pese a tener impedimento, en la medida en que, a su juicio, resultarían beneficiados los intereses privados del congresista.

#### **De la jurisprudencia sobre conflicto de intereses en trámite de reforma constitucional**

El Consejo de Estado en relación con la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 1 del artículo 183 de la C.P., relacionada con el conflicto de intereses en caso de reformas constitucionales por el Congreso, señaló en la sentencia de 3 de agosto de 2004<sup>65</sup> a propósito del trámite de una reforma

---

<sup>65</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo Radicación número: 11001-03-15-000-2003-1314-01(PI), 01291, 01302, 01303, 01304, 01305, 01306,

constitucional, en concreto, las decisiones adoptadas en el Acto Legislativo 01 de 2003, lo siguiente:

“(…)

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

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

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

Ello es así por cuanto todos los Congresistas que participaron en el trámite del proyecto de Acto Legislativo y, en particular, de los párrafos transitorios del artículo 2º, tenían la misma posibilidad que los demandados de acogerse a sus prescripciones. De modo que el interés con que todos actuaron era predicable de la integridad de los miembros de la Corporación y si ello, como lo sugiere el

demandante, les generaba impedimento, tal reforma constitucional no se hubiese podido tramitar.”<sup>66</sup>.

La Corte Constitucional en sentencia C-1040/05<sup>67</sup>, en relación con la institución del conflicto de intereses cuando se está tramitando una reforma constitucional señaló:

“(…)

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

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

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

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

En segundo término, porque no se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están

---

<sup>66</sup> Esta sentencia fue citada por la Sala Plena en decisión 24 de agosto de 2010. Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia Radicación número: 11001-03-15-000-2009-01352-00(PI) Demandado: Manuel Jose Vives Henríquez.

<sup>67</sup> Referencia: expediente D-5645. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 02 de 2004 “Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales. En estos temas fundamentales para la actividad política, todos los congresistas tienen algún interés político, a favor o en contra de un cambio, lo mismo que cualquiera de los candidatos que les siguen en la lista de elegidos al Congreso. Aplicar entonces las reglas del conflicto de intereses a una reforma constitucional por razón del móvil político que envuelve su trámite, como ocurre con el acto legislativo sometido a revisión, implicaría en la práctica enervar el poder de reforma reconocido al Congreso de la República en la Constitución, contrariando el principio de la no intangibilidad de sus disposiciones, en los términos previstos en esta providencia.”

En sentencia de 24 de agosto de 2010 la Sala Plena del Consejo de Estado indicó que tanto los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional como de esta Corporación, “(...) *no permiten establecer una regla general e incondicional, en el sentido de afirmar que en los trámites de reformas constitucionales no hay lugar a la configuración de un conflicto de intereses, entonces, será necesario analizar, en cada caso concreto, las circunstancias personales del congresista frente a la reforma que se somete a su consideración...*”.

Y en sentencia de doce (12) de abril de 2011<sup>68</sup> la Sala Plena al resolver en una acción de pérdida de investidura si el demandado incurrió en conflicto de intereses porque participó en las deliberaciones y votaciones -incluso en sentido favorable- del Proyecto de Acto Legislativo que reformó el art. 107 de la CP, es decir, de la disposición que garantiza el derecho de todas las personas a pertenecer a los partidos políticos y a retirarse de ellos, pero que también dispone que no es posible pertenecer a más de un partido o movimiento político -doble militancia- y que regula la realización de consultas internas de los mismos, consideró que en ese caso no se configuraba el conflicto de intereses, entre otras razones porque:

“(...) la norma aprobada con participación del demandado es de naturaleza constitucional, y la Corte tiene establecido que la participación en su trámite legislativo no hace incurrir en conflicto de intereses a los congresistas que la deben votar -sentencia C-1040 de 2005-. Al respecto estableció: “Para esta Corporación, al igual que lo ha sostenido el Consejo de Estado, al pronunciarse sobre demandas de pérdida de investidura de congresistas, la *regla general* es

---

<sup>68</sup> Consejero ponente: Enrique Gil Botero Radicación número: 11001-03-15-000-2010-01325-00(PI)  
Demandado: Telésforo Pedraza Ortega

que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos *excepcionales* en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso...”.

No obstante que bajo el criterio jurisprudencial que antecede, en el caso concreto la participación del demandado en el trámite del Acto Legislativo 01 de 2009, no lo hace incurrir en la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses, la Sala, para abundar en razones, considera relevante, como lo advirtió el señor Procurador Primero Delegado en su escrito de alegaciones (fls. 568-616), estudiar la situación particular del demandado a la luz del Acto Legislativo 01 de 2011.

### **Del Acto Legislativo 1 de 2011**

Por medio del Acto Legislativo 1 de 2011 (mayo 31) se adicionó el párrafo del artículo 183 de la Constitución Política, con el siguiente inciso que será el primero:

“La causal 1 en lo referido al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de actos legislativos.”.

En el informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 090 de 2010, Cámara, sobre el conflicto de intereses y los actos legislativos se dijo:

“(…)

Las características y doctrinas que la jurisprudencia predican para que exista un conflicto de intereses, parece (sic) excluir de esta posibilidad la discusión y votación de actos legislativos productores de normas constitucionales, bajo el argumento de que las disposiciones de rango constitucional se limitan a declarar valores, principios y derechos y establecer regulaciones fundamentales sobre la organización y funcionamiento del Estado.

Pero, como se indicó con anterioridad es necesario que el país se adapte a los tiempos y a las circunstancias, permitiéndole a los Representantes de los electores, aquellos espacios que por disposición Constitucional se redujeron a mera retórica.

Para ello es necesario empezar por aclarar en la norma esa “prohibición” que azota al constituyente secundario y que no le permite participar en las decisiones trascendentales, con la plenitud de sus facultades otorgadas por el constituyente primario por el voto popular.

Pero entonces nos preguntamos: ¿cómo se logra tal cometido?, la respuesta es sencilla, adendar el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política, en el sentido de permitirle al legislador su participación activa en el proceso reformativo de la Constitución, esto es, que no encuentre talanquera alguna que lo inhiba a participar de los debates y desde luego en la votación de los actos legislativos.

(…)

Pues bien, el acto legislativo es un acto superior, es decir de rango Constitucional que no lleva interés alguno en su esencia, pues es un acto de carácter general que obliga al conglomerado por igual, diferenciándose de la ley ordinaria que esta puede o no llevar temas específicos y que por lo general impide a uno o varios Congresistas participar en su formación, porque tiene un interés en la misma, ya sea por su formación profesional, su condición de credo, políticas económicas, personales etc., incluyendo por afectación de ese interés en la decisión, al cónyuge o compañero o compañera permanente, a pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, a socios de derecho o de hecho, obligando al Congresista a declararse impedido para participar en los debates o votaciones del proyecto en curso -artículo 286 DE LA Ley 5ª de 1992. (...)

Entonces, sería equivocado condicionarle al Congreso sus propias funciones como órgano habilitado de acuerdo con la Constitución Política y la ley para producir asuntos de reforma a la Carta..”.

Y en el informe de ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo número 90 de 2010 Cámara, se indicó:

“(..)

Evidentemente existe un vacío legal y jurisprudencial en cuanto al régimen de conflicto de intereses de los Congresistas dentro de su actividad. Por ello es importante hacer una reforma constitucional en cuanto a la discusión y votación de actos legislativos en el Congreso; para así bajo este principio poder dar luz a lo que la Corte Constitucional ha dado en llamar “un callejón sin salida” que solo limita altamente la actividad congresional, debilitando así la democracia; toda vez que los Congresistas son la representación del pueblo siendo este el constituyente primario y en quien radica el poder dentro de un Estado Social de Derecho.

Ahora bien, los Proyectos de Actos Legislativos, al reformar la Constitución Política implican-según su ámbito de aplicación- involucrar a todos los colombianos, teniendo como consecuencia el impedimento para votar y discutir dichos proyectos a todos los Congresistas, lo cual trasciende y desborda la naturaleza de la figura del conflicto de intereses, por cuanto el interés debe ser directo en el momento de la votación, ya que las normas deben apuntar a la justicia y el bien común de la generalidad de las personas que se encuentran en sus condiciones de aplicabilidad y no al provecho económico personal del congresista. El conflicto de intereses en la actividad congresional debe ser un hecho cierto y actual. No es viable inferir la existencia de un interés personal y concreto que comprometa la imparcialidad del congresista ante la ausencia del interés cierto y actual, por ello debe ser originado en el momento de la votación un beneficio real y no uno hipotético y aleatorio; caso en el cual los intereses de los Congresistas no pueden estar en conflicto cuando se trata de Proyectos de Actos Legislativos...”.

Así, el Acto Legislativo 01 de 2011, por el cual se adiciona el párrafo del artículo 183 de la C.P., publicado en el Diario Oficial No 48.086 de 31 de mayo de 2011, dispone que la causal 1 en lo referido al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos legislativos: Dicho acto rige a partir de la fecha de su promulgación.

Para a la Sala, como bien lo consideró el señor Procurador Delegado ante el Consejo de Estado, en su intervención y en el escrito de alegaciones (fls. 568-616) el Acto Legislativo 01 de 2011, resulta aplicable en el presente caso, en cuanto se trata de una disposición favorable dentro de un juicio de carácter sancionatorio como lo es el de pérdida de investidura.

Lo anterior en cuanto la acción de pérdida de investidura, es una acción de tipo punitivo, especial, que tiene por objeto favorecer la legitimidad del Congreso de la República mediante la imposición de la más grave sanción a los Congresistas (y otros servidores de elección popular), cuando se acredita plenamente y con el lleno de garantías procesales que han incurrido en las conductas tipificadas previamente en Constitución y en la ley.

Como se trata entonces de una acción pública que comporta el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, está sujeta a los principios generales que gobiernan el derecho sancionador, tales como la presunción de inocencia, el principio de legalidad, y el principio de favorabilidad en materia sancionatoria.

La Corte Constitucional ha indicado al respecto: “..., *que tal como de manera reiterada se ha señalado por la jurisprudencia, la pérdida de investidura, tiene naturaleza eminentemente sancionatoria y por consiguiente participa de los principios que gobiernan el ejercicio del ius puniendi del Estado. Por tal razón, cuando ello resultase procedente en razón de un tránsito de legislación, los congresistas afectados por la sanción pueden ampararse en el principio de favorabilidad.*”<sup>69</sup>.

De conformidad con el artículo 29 de la C.P., *"En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable"*<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> C-207-03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>70</sup> En concordancia con el artículo 44 de la Ley 153 de 1887 de conformidad con el cual “En materia penal la ley favorable ó permisiva prefiere en los juicios á la odiosa ó restrictiva, aún cuando aquella sea posterior al tiempo en que se cometió el delito.”.

La favorabilidad ha sido consagrada como un principio rector del derecho punitivo, reconocido por la Constitución y los tratados internacionales en favor de los sujetos sometidos a un juicio a cargo del Estado; en efecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Aprobado por la ley 74 de 1968), se refiere a esta prerrogativa en los siguientes términos:

"Artículo 15. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

En el artículo 9° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José (Aprobado por la ley 16 de 1972), se consagra:

"Artículo 90. Principio de Legalidad y de Retroactividad.  
Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

En este orden de ideas, bajo el marco normativo y jurisprudencial que antecede, comoquiera que de acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2011, por el cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la C.P., en lo relativo a que la causal de pérdida de investidura de los Congresistas por violación al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando se trate del debate y votación de proyectos de actos legislativos, la Sala se releva de cualquier otra consideración respecto del cargo formulado en la demanda<sup>71</sup>, pues, como ya se dijo, la norma es aplicable al demandado pese a que el hecho imputado ocurrió con anterioridad a su vigencia, por principio de favorabilidad.

En consecuencia, para la Sala en el presente caso tampoco se configuran los supuestos de la prohibición prevista en el art. 182 de la CP. y por tanto, tampoco prospera el cargo al no haberse incurrido en la causal de pérdida de investidura contemplada en el art. 183.1 CP.

## **ii) Frente a los proyectos de ley anunciados en la demanda**

---

<sup>71</sup> Conflicto de intereses por no haberse declarado impedido para participar en la votación de la Reforma Política, Acto Legislativo 01 de 2009

De acuerdo con el argumento expresado por la parte actora, el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA incurrió en violación al régimen de conflicto de intereses, en la medida en que con posterioridad al mes de abril de 2008, cuando la Corte Suprema de Justicia abrió investigación previa en su contra, participó en el debate y votación de “varios proyectos de ley”, entre ellos, el “Estatuto Anticorrupción”<sup>72</sup>, la Ley 1200 de 2008, modificatoria del Código Penal en lo relativo a las penas por el delito de secuestro extorsivo, la Ley 1273 de 2009, modificatoria del Código Penal en lo relativo a la protección de la información y datos; la Ley 1326 de 2009 sobre menores; Ley 1329 de 2009 sobre los delitos relacionados con la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes; la Ley 1330 de 2009 sobre beneficios por colaboración con la justicia, y la Ley 1357 de 2009 sobre captación masiva de dinero (15-16 cuad. Ppal).

En la sustentación del cargo el demandante, en resumen señala:

1.- En lo relativo al proyecto de Estatuto Anticorrupción aprobado en primer debate, señala que el Congresista demandado estaba siendo procesado por un tipo penal “*que genéricamente puede calificarse de corrupción*”, y por tanto, se configura el conflicto de intereses al participar en la votación respecto de medidas relativas a los delitos de “*corrupción y sus subrogados penales*”.

2.- Ley 1330 de 2009 sobre beneficios por colaboración con la justicia. Esta normatividad a juicio de la parte demandante, “*igualmente contiene preceptos que guardan relación directa con la investigación penal y otorgan beneficios específicos respecto de los bienes en tratándose no solo de investigaciones futuras sino incluso con respecto a aquellas que se hallen en curso*”. Considera que esa ley aplicaría para el caso del Congresista demandado sobre quien recae la investigación penal por concierto para delinquir agravado.

3.- Otras normas a las que se refiere el demandante “*en cuyo debate participó y votó el parlamentario demandado, que guardan relación con la actividad paramilitar y con la actividad proselitista propia del mismo, llamada parapolítica*”, son: Las Leyes 1273 de 2009, 1326 de 2009, 1329 de 2009, y 1357 de 2009.

Según lo probado en el proceso mediante la certificación expedida por el Subsecretario General del Senado de la República (fls. 240-241 cuad. 5), el

---

<sup>72</sup> Ley 1474 de 2011.

Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA se declaró impedido en los temas y proyectos que a continuación se relacionan:

- 1.- Impedimento para participar en la discusión y votación del Proyecto de Ley 205 de 2007. Gaceta No. 615/2008.
- 2.- Impedimento para participar en la discusión y votación del Proyecto de Ley 027/2006 Senado, 221/2007 Cámara. Gaceta No. 479/2008.
- 3.- Aclara impedimento para participar en la discusión y votación del Proyecto de Ley 130/2006 Senado, 036/2006 Cámara. Gaceta No. 561/2008.
- 4.- Manifestación en la cual se abstiene de votar ya que le fue aprobado un impedimento en ese sentido. Gaceta No. 564/2008.
- 5.- Impedimento para participar en la elección del Procurador General de la Nación, en razón a que el Ministerio Público debe presentar un concepto en la investigación que adelanta la Corte Suprema de Justicia. Gaceta No. 208/2009.
- 6.- Constancia que no participa en la discusión y votación del Informe de Conciliación del proyecto de oportunidad, toda vez que podría estar en conflicto de intereses debido a que cursa una indagación previa en la Corte Suprema de Justicia. Gaceta No. 835/ 2009.
- 7.- Constancia de voto negativo a la reapertura del artículo 14. Gaceta 737/2009.
- 8.- Constancia de voto negativo a la aprobación del artículo 14. Gaceta No. 737/2009.
- 9.- Constancia de voto negativo a la reforma política, el día 11 de junio de 2008. Gaceta No. 736/2009.
- 10.- Constancia de voto negativo a la aprobación del informe de conciliación del Proyecto de Ley 340 de 2008 Senado, 112 de 2007 Cámara.

El demandante cuestiona la participación en la deliberación y votación del Senador Benedetti respecto de las siguientes leyes tramitadas bajo los proyectos que se indican a continuación:

- Proyecto de Ley 132/2006 Senado, 267/2007 Cámara: Ley 1200 de 2008 (junio 23) publicada en el diario Oficial No. 47.029 de 23 de junio de 2008 *"Por medio de la cual se adiciona el artículo 169 del Código Penal, modificado por los artículos 2 de la Ley 733 de 2002 y 14 de la Ley 890 de 2004"*.

"ARTICULO 1o. El artículo 169 del Código Penal modificado por las Leyes 733 de 2002 y 890 de 2004, quedará así:

Artículo 169. *Secuestro extorsivo*. El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político, incurrirá en prisión de trescientos veinte (320) a quinientos cuatro (504) meses y multa de dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2.666.66) a seis mil (6.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Igual pena se aplicará cuando la conducta se realice temporalmente en medio de transporte con el propósito de obtener provecho económico bajo amenaza”.

- Proyecto de Ley 281/2008 Senado, 42/2007 Cámara: Ley 1273 de 2009 (enero 5) publicada en el diario Oficial No. 47.223 de 5 de enero de 2009 *“Por medio de la cual se modifica el Código Penal, se crea un nuevo bien jurídico tutelado - denominado “de la protección de la información y de los datos”- y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones.”*.

- Proyecto de Ley 220/2007, Senado, 17/2007 Cámara: Ley 1326 de 2009 (julio 15) publicada en el diario Oficial No. 47.411 de 15 de julio de 2009 *“Por la cual se modifica el artículo 110 del Código Penal”*.

“ARTICULO 1o. El artículo 110 del Código Penal quedará así:  
Artículo 110. Circunstancias de agravación punitiva para el homicidio culposo (...).”.

- Proyecto de Ley 181/2007 Senado, 146/2008: Ley 1329 de 2009 (julio 17) publicada en el diario Oficial No. 47.413 de 17 de julio de 2009 *“Por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes”*.

- Proyecto de Ley 259/2008 Senado, 139/2008 Cámara: Ley 1330 de 2009 (julio 17) publicada en el diario Oficial No. 47.413 de 17 de julio de 2009 *“Por la cual se adiciona la Ley 793 de 2002 y se establece el trámite abreviado y el beneficio por colaboración.”*.

“ARTICULO 1o. *OBJETO Y AMBITO DE APLICACION*. La presente ley tiene por objeto la aplicación de mecanismos que permitan imprimir celeridad y proferir decisiones definitivas sobre los bienes sometidos al trámite de extinción del dominio.”.

- Proyecto de Ley 154/2008 Senado, 380/2009 Cámara: Ley 1357 de 2009 (noviembre 12) publicada en el diario Oficial No. 47.531 de 12 de noviembre de 2009 *“Por la cual se modifica el Código Penal”*.

“ARTICULO 1o. Modifíquese el artículo 316 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 316. *Captación masiva y habitual de dinero (...)*”.

- Proyecto de Ley 142/2010 Senado, 174/2011 Cámara: Ley 1474 de 2011 (julio 12) publicado en el diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011 “*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*”.

Del contenido de las normas relacionadas anteriormente, y con vista en la situación particular del Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, a quien la H. Corte Suprema de Justicia, mediante providencia de 28 de abril de 2008, le ordenó apertura de investigación previa “*Para verificar las informaciones públicas dadas por la señora Rocío Arias Hoyos respecto de eventuales vínculos... con organizaciones paramilitares...*” (fls. 7-9 cuad. 3), la Sala observa que, no se probó, siendo imprescindible en esta clase de juicios, que los proyectos de ley en cuyo trámite según se dice en la demanda, participó el Congresista, le generaran algún tipo de beneficio en su condición de sujeto pasivo de la investigación previa.

En el proceso no se demostró que las disposiciones incorporadas en los respectivos proyectos, concretamente aquellos relacionados con el tema penal, pues los otros son manifiestamente impertinentes para el caso, iban a redundar de alguna manera en beneficio o provecho del Senador BENEDETTI, en el de su cónyuge, o en el de sus parientes y/o socios.

El demandante no cumplió con la carga que le imponía la acusación que formulaba. De manera general expuso el contenido de las leyes respecto de las cuales, a su juicio, debió declararse impedido el Senador BENEDETTI para participar en los debates y votaciones, dada su particular condición, pero NO probó en forma contundente y fehaciente el interés directo en la decisión, esto es, que esas normas le significaban un beneficio personal.

La Sala no desconoce, como ya lo ha precisado en otras oportunidades, que el conflicto de intereses podría darse cuando se trata de la intervención de los Congresistas en el proceso de formación de normas jurídicas que luego vendrían a favorecerlos de forma particular y concreta, como sería el caso de aprobarse

normas relativas al régimen del derecho penal estando el Congresista sometido efectivamente a una investigación previa. Sin embargo, habrán de ser estudiadas y valoradas las circunstancias en cada caso en particular.

En el caso *sub judice*, la acusación genérica que formuló el demandante no es de recibo en esta clase de procesos. Y, no puede afirmarse que el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, por ser sujeto de una investigación previa<sup>73</sup> por parte de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, *per se*, está incurso en conflicto de intereses al intervenir en los debates de las normas que modificaron el Código Penal, algunas de ellas, en asuntos que no guardan relación alguna con la situación particular del demandado, y otras respecto de las cuales, se insiste, el demandante no precisó la acusación que permitiera examinar la conducta del Congresista, y no probó de manera particular y concreta, el beneficio que podía obtener el demandado al participar en dichos debates.

Adicionalmente indica el accionante a folio 44 del cuaderno principal que *“el demandado se contrajo a servir a esos intereses mezquinos mediante defensa, y en general la participación en la deliberación ... por vía de ejemplo, el hecho de votar proyectos de ley sin haberse declarado impedido dado el llamamiento a investigación previa formulado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, entre ellos el de justicia y paz...”*.

Frente a este hecho observa la Sala<sup>74</sup> que el proyecto de Ley 211/2005 Senado, 293/2005 Cámara: Ley 975 de 2005 (julio 25), publicado en el diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005 *“Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”*, se debatió y votó en el 2005, esto es, en fecha anterior a la apertura de la investigación previa dispuesta por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia que data del 2008

---

<sup>73</sup> La investigación previa al tenor del artículo 322 de la Ley 600 de 2000 procede en caso de duda y tiene como finalidad “determinar si ha tenido ocurrencia la conducta que por cualquier medio haya llegado a conocimiento de las autoridades, si está descrita en la ley penal como punible, si se ha actuado al amparo de una causal de ausencia de responsabilidad, si cumple el requisito de procesabilidad para iniciar la acción penal, y para recaudar las pruebas indispensables para lograr la individualización o identificación de los autores o partícipes de la conducta punible.”,

<sup>74</sup> Este hecho correspondería a la legislatura del período 2002-2006

y además en lo relacionado con la sustentación del cargo se reiteran los argumentos expuestos anteriormente.

En este orden de ideas, por las razones expuestas tampoco prospera el cargo formulado en la demanda.

**4.2 Violación del régimen de incompatibilidades** por la presunta participación del demandado en actividades relacionadas con los denominados grupos paramilitares.

El demandante al sustentar esta causal expresa que *“A los congresistas les está prohibido gestionar, en nombre propio o de un tercero, asuntos ante las autoridades públicas”*, y la edifica sobre los supuestos fácticos relacionados en el tercer grupo de hechos resumido en la primera parte de esta sentencia bajo el título *“3.- Sobre presuntos vínculos del Congresista demandado con grupos armados al margen de la ley”*.

De la redacción y argumentación de la demanda, y con fundamento en la previsión constitucional contenida en el artículo 228 y por tratarse de una acción pública, entiende la Sala que la parte actora en esta causal se refiere a la prohibición contenida en el artículo 180.2 de la C.P. en cuyo texto se lee:

Art. 180.—Los Congresistas no podrán:

“... ”

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

Señala el actor expresamente:

“La disposición en comento señala, en criterio del accionante esgrime una prohibición de gestionar en un sentido doble (sic): respecto de actividades lícitas y otra respecto de las ilícitas. De una parte, como la causal indica la prohibición de una serie de actividades ante autoridades públicas o entidades que administren tributos, así como prohíbe celebrar con las mismas contratos por sí o por interpuesta personal, esto para evitar como lo indica la jurisprudencia...en el entendido de que en virtud de tales actividades se quiebra el principio de la igualdad así como el de dedicación exclusiva a la función parlamentaria.

En segundo lugar, de otra parte, la norma contiene la prohibición de tampoco realizar las mismas actividades o gestiones cuando ellas son ilícitas, es decir cuando están fuera del marco de lo autorizado, esto es cuando la gestión en sí misma es ilícita, cuando el propósito es gestionar o desplegar una actividad ante

autoridades públicas - en este caso electorales, como es el caso de maquinar una aspiración fraudulenta de carácter electoral, o promover otra (s) como ocurre cuando se alía, reúne y acuerda con un grupo al margen de la ley la administración de un proceso electoral y se ponen en desarrollo los dispositivos para este propósito.” (fl. 43 cuad. Ppal).

Y, puntualmente indica: *“Derivada de sus nexos con el paramilitarismo el parlamentario endoso (sic) las funciones legislativas, y de control propias del congresista a la organización armada al margen de la ley con la cual había realizado los acuerdos en la cumbre a la cual reconoce haber asistido, relevándose del cumplimiento de sus funciones no solo constitucionales y legales sino morales o mejor éticas y políticas”.*

El haber participado, según el demandante en la votación y aprobación de proyectos, entre ellos el de Justicia y Paz, revela no sólo cómo se incurrió en un conflicto de intereses *“pero también que se sirvió a un interés desviado”.* En su decir, *“la sola participación en tales deliberaciones y votaciones implementaba el acuerdo, materializaba la gestión ante la máxima autoridad pública en materia legislativa que dispondría las reglas o marco regulatorio de tal desmovilización ya no en beneficio del conjunto de la sociedad,...sino desde la perspectiva del favorecimiento a los intereses de tales grupos ilegales.”.*

Argumenta el demandante que el Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA incurrió en violación del régimen de incompatibilidades por haber suscrito lo que el actor denomina “el contrato parapolítico”, *producto de los “acuerdos realizados en la mentada Cumbre paramilitar”* (refiriéndose a la cumbre de El Caramelo).

Dice textualmente el demandante que *“Como resultado de la gestión derivada de su relaciones y reunión -al menos una- se genero (sic) el compromiso cierto para el demandado de destinar su actividad parlamentaria en beneficio de un proyecto no solo militar sino político, que a través suyo hundía sus perversos tentáculos en el escenario del Congreso de la República”* (fl. 44 cuad. Ppal).

En la contestación de la demanda de manera enfática se indica que no existe ni puede existir ninguna prueba que demuestre vínculo alguno del Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, con grupos paramilitares. Tampoco existe ni puede existir prueba alguna de acuerdos en los que el Senador demandado haya comprometido su investidura de parlamentario con gestión alguna a favor del paramilitarismo (fl. 115 cuad. Ppal).

La causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183.1 de la C.P. “Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades...”, que se alega en la demanda, y cuyo análisis corresponde en este caso, de acuerdo con la situación descrita por el demandante, se fundamenta en la supuesta violación por parte del Senador Benedetti de la prohibición constitucional prevista en el artículo 180.2. (incompatibilidad por gestión de negocios).

A este respecto el legislador ha definido las incompatibilidades como: “...*todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los Congresistas durante el período de ejercicio de la función*”<sup>75</sup>.

La prohibición prevista en el numeral 2 del artículo 180 de la C.P., está también prevista en el numeral 2º del artículo 282 de la Ley 5ª de 1992 que fijó el reglamento del Congreso, en cuyo texto se lee:

“ARTICULO 282. MANIFESTACIONES DE LAS INCOMPATIBILIDADES. Los Congresistas no pueden:

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

En sentencia de 20 de septiembre de 2011 la Sala Plena<sup>76</sup> al referirse a la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de incompatibilidades, concretamente “Incompatibilidad por gestión de negocios”, señaló:

“La Sala Plena de esta Corporación ha analizado en oportunidades anteriores los presupuestos de esta causal, al decidir solicitudes de pérdida de investidura sustentadas en el cargo que en el caso presente se propone.

Así, en sentencia de 27 de junio de 2006 (C.P. Ramiro Saavedra Becerra) <sup>77</sup> puso de presente que la incompatibilidad que se analiza comprende tres situaciones:

- (i) La **gestión de asuntos**, en forma directa o por interpuesta persona, ante entidades públicas o personas que administren tributos.

---

<sup>75</sup> Ley 5ª de 1992, artículo 281.

<sup>76</sup> Radicación No. 11001-0315-000-2010-00183-00 (PI) Actor: Pablo Bustos Sánchez. C.P. María Claudia Rojas Lasso.

<sup>77</sup> Expediente 2005-1331-00. Demandado: Carlos Salvador Albornoz Guerrero.

- (ii) La que consiste en apoderar ante las mismas; y,
- (iii) La concerniente a la celebración de contratos, en forma directa o indirecta, con los mismos sujetos.

En el precitado pronunciamiento la Sala Plena precisó que al erigir estas conductas en prohibiciones el Constituyente tuvo la intención de crear un marco normativo para que quienes detentan esa alta dignidad del Estado, no alteren el principio de igualdad "*porque habrá preferencia o prelación en la solución del asunto, frente a los que tramitan el común de los ciudadanos*".<sup>78</sup>

Consta en el Informe de la ponencia del "*Estatuto del Congresista*" rendido por los delegatarios el 16 de abril de 1991, el propósito que inspiró a los Constituyentes al erigir las precitadas conductas en prohibiciones. Se lee:

"La condición de parlamentario da a las personas que la ostentan, una excepcional capacidad de influencia sobre quienes manejan dineros del Estado y en general sobre quienes deciden los asuntos públicos, que establece condiciones inequitativas de competencia con el común de las gentes amén que puede llevar a la corrupción general del sector público..."

Sobre dicha incompatibilidad, ha señalado también la Sala:

"reviste las características propias de una prohibición y al decir de la Corte Constitucional, una imposibilidad jurídica, vale decir que se consagra, en abstracto y de manera general, un impedimento para ejecutar cualquiera de las acciones allí señaladas como prohibidas."<sup>79</sup>

(...)

La Sala ha enfatizado que la **gestión** "independientemente de su resultado, **entraña una conducta dinámica, positiva y concreta del gestor**, que debe estar comprobada y no ser el resultado de inferencias subjetivas o suposiciones perspicaces"<sup>80</sup>

Así, pues, la **gestión** se configura con una acción, se traduce en la actividad efectiva: la conducta concreta y real por medio de la cual se demanda ante un sujeto algo, sin que sea relevante, para configurar el concepto, el obtener la respuesta o la finalidad propuesta.

Empero, no cualquier gestión configura la incompatibilidad que se analiza. Es indispensable tener en cuenta el móvil o causa de la misma. La gestión que configura la incompatibilidad que se estudia comprende la actuación del parlamentario ante una entidad pública o ante cualquier sujeto que administre tributos, para obtener resultados en beneficio propio o de intereses particulares, ajenos a los de la colectividad que representa.

---

<sup>78</sup> Así lo precisó la Sala, entre otras, en la sentencia de 28 de noviembre de 2000, Expediente No 11349, C.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

<sup>79</sup> Sentencia de 26 de agosto de 2003. Expediente 0265-01PI. Actor: Pedro Durán. CP. María Inés Ortíz Barbosa.

<sup>80</sup> Sentencia del 28 de noviembre de 2000, Expediente No 11349, ya citada.

Así lo puso de presente la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad condicionada de los numerales 6º y 8º del artículo 283 de la Ley 5ª de 1992 “en el entendido de que las acciones, gestiones, intervenciones y convenios en ellos autorizados estarán circunscritos exclusivamente a la satisfacción de necesidades de interés general.”

(...)

Respecto del señalado elemento finalístico de la incompatibilidad que se analiza, en sentencia de 8 de agosto de 2001, la Sala advirtió que:

“...esa gestión o apoderamiento o celebración de contratos por parte de congresistas se hubiese realizado utilizando su capacidad de influencia sobre quienes deciden los asuntos públicos o sobre quienes manejan dineros del Estado”.<sup>81</sup>

En la ya citada sentencia de 6 de octubre de 2009 (C.P. Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta), a propósito de esta causal, se precisó:

“Siguiendo los pronunciamientos de la Sala y la semántica de los vocablos utilizados en su descripción normativa, se puede decir que la **connotación sustancial** de esa causal, gestión de negocios ante entidades públicas, es la de realizar **diligencias**, en interés propio o de terceros, de manera directa o por interpuesta persona, con el fin de obtener la **satisfacción de un interés especial de personas determinadas**, como respuesta o resultados de esas gestiones, pues todo negocio comporta un interés jurídico de quienes intervienen en él, susceptible de plasmarse o concretarse en situaciones subjetivas que implican prestaciones o contraprestaciones, según se precisa a continuación:

La Sala, en posterior sentencia reiteró:

“(...) gestionar consiste en "Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera, y comúnmente se entiende como el adelantamiento de trámites en procura de una finalidad concreta". Y para la Sala, la gestión "independientemente de su resultado, entraña una conducta dinámica, positiva y concreta del gestor, que debe estar comprobada y no ser el resultado de inferencias subjetivas o suposiciones perspicaces". De lo anterior se infiere que la gestión se configura con una acción, se traduce en la actividad efectiva: la conducta concreta y real por medio de la cual se demanda ante un sujeto algo, sin que sea relevante, para configurar el concepto, el obtener la respuesta o la finalidad propuesta.”<sup>82</sup>.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que toda la expresión “*gestión de negocios*” significa literalmente “*Cuasicontrato que se origina por el cuidado de intereses ajenos sin mandato de su dueño*”, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia.

En concordancia con esa acepción, la expresión “*gestor de negocios*” es definido en el mismo diccionario como “*Persona que sin tener mandato para ello, cuida bienes, negocios o intereses ajenos, en pro de aquel a quien pertenecen*”.

---

<sup>81</sup> Expediente AC 12546. Actor: Francisco Joel Ángel Gómez. CP. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>82</sup> Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa, sentencia de 27 de junio de 2006, expediente 2005 - 1331 (PI), actor: Julián Evangelista González, C. P. doctor Ramiro Saavedra Becerra.

De suerte que la existencia de un interés especial en cabeza de personas determinadas, constituye un elemento medular de la gestión de negocios, sea cual fuere el ámbito jurídico en que ella se realice, toda vez que todo negocio comporta un interés jurídico de quienes intervienen en él, susceptible de plasmarse o concretarse en situaciones subjetivas que implican prestaciones o contraprestaciones especiales, cuya procuración del Estado, directamente o por interpuesta persona, para sí o para terceros, justamente se canaliza a través de la gestión del negocio ante una entidad pública.”

En síntesis:

La gestión de negocios que prohíbe el numeral 2º del artículo 180 de la Carta Política, comporta una actividad o conducta positiva del congresista frente a un sujeto cualificado, la cual se adelanta con el propósito de satisfacer intereses extraños al ejercicio de la función pública a su cargo y con violación del principio de igualdad que orienta las relaciones ordinarias del parlamentario.”.

El actor sostiene que el Congresista demandado, presuntamente participó en actividades relacionadas con grupos armados al margen de la ley, denominados comúnmente “paramilitares”.

Indica en la demanda, que según versiones de la ex Parlamentaria Rocío Arias en “LA CUMBRE DEL CAMELO”, realizada a finales del año 2003, a la cual asistieron además de ella, otros ex congresistas, se llegó a *“un acuerdo político entre parlamentarios aliados del paramilitarismo para favorecer y ayudar a las AUC-Autodefensa Unidad de Colombia (sic)- y a los grupos paramilitares en su proceso de desmovilización (...).”*.

Argumenta el actor, que la causal de incompatibilidad prevista en el artículo 180.2 de la C.P., contiene la prohibición implícita de gestionar actividades que en sí mismas son ilícitas, esto es, *“cuando el propósito es gestionar o desplegar una actividad ante autoridades públicas -en este caso electorales, como es el caso de maquinar una aspiración fraudulenta de carácter electoral, o promover otra (s) como ocurre cuando se alía, reúne, y acuerda con un grupo al margen de la ley la administración de un proceso electoral y se ponen en desarrollo los dispositivos para este propósito”* (fl. 43 cuad. Ppal).

El demandante sustenta este cargo en el testimonio de la ex parlamentaria ROCIO ARIAS sobre la presunta participación del Senador BENEDETTI, en la denominada “LA CUMBRE DEL CAMELO”.

Ciertamente según consta en el proceso, y como ya se ha relacionado dentro del caudal probatorio recaudado en esta causa, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante auto de veintiocho (28) de abril de 2008, con el fin de “verificar las informaciones públicas dadas por la señora Rocío Arias Hoyos respecto de eventuales vínculos del senador ARMANDO BENEDETTI con organizaciones paramilitares...”, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 322 del Código de Procedimiento Penal, ordenó la apertura de “INVESTIGACION PREVIA”.

Mediante auto de 16 de marzo de 2011, y de acuerdo con lo solicitado por esta Corporación, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, por conducto del Magistrado Dr. Augusto Ibáñez Guzmán, remitió copia integral de la investigación previa adelantada en contra del Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA (fl. 127 cuad. 4).

Según lo previsto en el artículo 323 de la Ley 600 de 2000 “Durante la investigación previa las diligencias son reservadas, pero el defensor del imputado que rindió versión preliminar, tiene derecho a conocerlas y a que se le expidan copias”.

Con fundamento en la anterior disposición, la Sala, con el objeto de asegurar los intereses generales de la reserva de la investigación penal, en el presente caso limitará la valoración de la prueba testimonial a aquella que fue recepcionada dentro de este proceso, pues la prueba trasladada hace parte de la investigación previa que se adelanta en contra del demandado, actuación en la que las diligencias son reservadas. Además, como ya tuvo oportunidad de precisarlo la Sala Plena de la Corporación en un caso similar al que aquí se debate, la Corte Suprema de Justicia es el juez natural del Congresista respecto de quien recae una imputación por hechos denominados comúnmente como “parapolítica”.

Dentro del proceso rindieron declaración, por conducto de juez comisionado, los testigos Eleonora María Pineda Arcia y María del Rocío Arias Hoyos, quienes manifestaron en su orden:

Eleonora María Pineda Arcia rindió su declaración ante el Tribunal Administrativo de Córdoba (fls. 508-511), al ser interrogada por el Despacho comisionado relató que conocía al Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, y manifestó:

“Sírvese relatar al Despacho si el doctor Armando Benedetti Villaneda y Usted en compañía de otras personas asistieron a una reunión denominada "Cumbre de Caramelo" en caso tal sírvase informar sobre el objetivo y desarrollo de la misma”, contestó: “Si, si el doctor Benedetti me visitó en mi casa en el Corregimiento El Caramelo, corregimiento que pertenece al Municipio de Tierralta Córdoba, es de dominio público que ese era mi lugar de residencia y aún sigue siendo mi casa, él me visitó en compañía de otros colegas, yo quise hacerles una atención porque había un Consejo Comunitario aquí en el Departamento con el Presidente Uribe, donde llegaron varios Congresistas de todo el país al Consejo Comunitario, y le hice esa atención a mis colegas, atención que fue recibida por mi familia, mis hijos. Eso fue hace tanto tiempo que no puedo precisar la fecha”.

Y luego señaló:

“El doctor Armando Benedetti Villaneda no participó en ninguna reunión con líderes paramilitares, el doctor Armando Benedetti Villaneda fue a visitarme a mi casa, en el Corregimiento El Caramelo, mi casa queda a orillas de la carretera y como era de dominio público que había un proceso de paz con las autodefensas, había una fase exploratoria justo para eso (sic) época el gobierno había declarado fase exploratoria si no estoy mal, cese de hostilidades, el señor Salvatore Mancuso era Comandante de las "autodefensas", además de comandante, mi vecino de residencia, era costumbre circular por mi casa, por todo ese sector y encontró que había un grupo de personas, y yo lo he dicho siempre que él es un amigo personal, llegó a mi casa, y pues obviamente saludó a todas las personas y dentro de ellas estaba el doctor Armando Benedetti Villaneda, compartió un rato con nosotros y a eso lo llamaron "cumbre del Caramelo". Al decir de la testigo: “Fue una reunión espontánea”.

Sobre los temas que se abordaron en esa reunión manifestó:

“(...) hablamos todos sobre el proceso, sobre la posición que tenía las autodefensas en ese momento de dejar las armas, de buscar una salida negociada lo más urgente posible, básicamente se habló del proceso como tal, porque era obvio que si llegaba un comandante se tocara un tema de esa magnitud”.

Y más adelante expresó:

“En ningún momento el doctor Armando hizo ningún tipo de compromiso con el señor Salvatore Mancuso, delante de mí no hubo ningún tipo de conversación que lo comprometiera a él o que el doctor Benedetti se comprometiera con las autodefensas, una simple reunión de amigos, de colegas en mi casa, hablamos de la problemática social del Departamento porque justamente estábamos en un Consejo Comunal y el Presidente estaba aquí en el Departamento.”.

Al ser interrogada por el apoderado del demandado, indicó:

“Que me conste nunca estuvo en otra reunión y tampoco lo he escuchado que el doctor Armando Benedetti hubiere estado en alguna reunión con líderes paramilitares.”

Más adelante manifestó la testigo:

“(…) en ese momento cuando estuvimos en mi casa siempre habló de su trabajo político en el país, pero nunca le escuché comprometerse en votar, en ambientar ningún proyecto de ley que beneficiara a las autodefensas de Colombia, de igual manera los que estuvimos en esa reunión en mi caso personal aún con unas posiciones políticas que el país conoce de mí, todos los proyectos de ley que voté en el Congreso de la República, los voté por iniciativa gubernamental, porque hacía parte de la bancada de gobierno, quiere decir esto que al doctor Armando Benedetti nunca lo escuché comprometerse en absoluto con las autodefensas”.

**MARIA DEL ROCIO ARIAS HOYOS**, rindió declaración ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, según despacho comisorio, el 31 de mayo de 2011 (cuad, No, 6). Sobre la participación del Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA en la llamada Cumbre El Caramelo, tantas veces mencionada en la demanda, la testigo señaló:

“Si, efectivamente. ARMANDO BENEDETTI en aquel entonces era Representante a la Cámara. y si participó de la CUMBRE DE EL CARAMELO, convocada por el ex comandante paramilitar Salvatore Mancuso.”.

Al ser interrogada la testigo:

“Bajo la gravedad de juramento que tiene prestado, sírvase manifestar si usted recuerda, el tema o temas centrales que se trataron en la denominada CUMBRE DE EL CARAMELO a la cual según el texto de la demanda asistieron líderes políticos entre ellos el doctor ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA”, contestó:

“En aquél entonces se adelantaba un proceso de paz entre el gobierno nacional y el grupo armado ilegal autodefensas y en aquel entonces también se estaba realizando lo que se llamó fase exploratoria si bien lo recuerdo, del proceso. El objetivo de la reunión básicamente era que el comandante Salvatore Mancuso tuviera una reunión muy cercana a varios miembros muy importantes del Congreso, para persuadirlos de la importancia de la negociación y de una futura ley de Justicia y Paz o proyecto de alternatividad penal, que cursaría en el Congreso de la República.”.

Más adelante indicó:

“..., no se levantó algún documento pero si se llegaron a algunos acuerdos de tipo verbal, que se trabajaría por sacar adelante la negociación y por sacar adelante la ley de Justicia y Paz que serviría como soporte jurídico o instrumento jurídico para

sostener la negociación que se adelantaba en aquel entonces y cada uno de nosotros, hablamos sobre diferentes temas con el comandante Mancuso.”.

En relación con los acuerdos que menciona luego dijo la testigo:

“Como fue una reunión de mucha aproximación con el ex comandante, cada uno de nosotros conversó con él sobre diferentes temas; pero no podría precisar qué tipo de compromisos hiciera cada uno de los asistentes, por separado con el ex comandante Mancuso.”.

Más adelante señaló:

“...Qué compromisos se hicieron, solo lo podría decir él que habló con los participantes, pero en conclusión no se hicieron acuerdos públicos ni pactos ni conyenios (sic) escritos ni verbales.”.

La prueba testimonial en este caso, si bien es una prueba pertinente, pues guarda relación con el tercer grupo de hechos en los que fundamenta el actor la petición de declaratoria de pérdida de investidura del Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, y de cuyo análisis, en principio, debe decirse que se desvirtúan las afirmaciones hechas en la demanda, en relación con los presuntos acuerdos políticos suscritos por el Senador Benedetti con ocasión de la denominada “Cumbre de el Caramelo” (sic) <sup>83</sup>, no comporta en el caso de autos, relevancia ni aptitud probatoria suficiente frente al cargo formulado, pues siguiendo el precedente de la Sala Plena de 20 de septiembre de 2011<sup>84</sup>, la conducta delictiva comúnmente denominada “paramilitarismo”, con fundamento en la cual se sustenta el cargo, corresponde a una conducta punible, tipificada como el “delito de concierto para delinquir”, y el Consejo de Estado, bajo un criterio de interpretación sistemática de la Constitución Política, no podría decretar la pérdida de investidura de un Congresista que resultara incurso en esa conducta, **“si antes no se ha dictado y encuentra ejecutoriada la sentencia proferida por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, que ha debido conocer de los hechos y establecer la responsabilidad consiguiente.”**.

Y, en el presente caso, el objeto de la prueba testimonial reseñada se relaciona con la imputación de presuntos hechos cuya verificación corresponde al juez natural del proceso, que para el caso lo es la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, la que en la actualidad adelanta investigación previa en contra del

---

<sup>83</sup> Hecho 10 folio 8 de la demanda.

<sup>84</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso Ref.: Expediente 2010-00183, Pérdida de Investidura de Congresista, actor: Pablo Bustos Sánchez

Senador BENEDETTI según lo dispuso mediante providencia de 28 de abril de 2008 con fundamento en el artículo 322 del Código de Procedimiento Penal.

Según la tesis de la Sala Plena si un congresista incurre en la conducta de concertarse para promover grupos armados al margen de la ley, comete una infracción de naturaleza penal, de la cual conocerá “en forma privativa” la Corte Suprema de Justicia de acuerdo con el artículo 186 de la C.P.

Por resultar pertinente para el caso concreto, dada la similitud con los cargos formulados, la Sala transcribe a continuación el argumento principal expresado en la sentencia de 20 de septiembre de 2011<sup>85</sup> en la que se resolvió de manera desfavorable la solicitud de pérdida de investidura del Senador Javier Cáceres Leal por presunta violación del régimen de incompatibilidades bajo el supuesto de celebrar acuerdos con grupos al margen de la ley.

“(…) De otra parte, el actor argumenta que la causal de incompatibilidad contemplada en el numeral 2º del artículo 180 CP y en el numeral 2º del artículo 282 de la Ley 5ª de 1992 contiene la prohibición implícita de gestionar actividades que en sí mismas son ilícitas, como es el caso de maquinar una aspiración fraudulenta de carácter electoral, o promover otras, como ocurre cuando se alía, reúne y acuerda con un grupo al margen de la ley la administración de un proceso electoral y se designan “enlaces” para este propósito, y se dispone, mediante acuerdo previo, la defraudación de las elecciones locales y la financiación ilegal de alcaldes para edificar la pirámide de su elección futura.

El demandante sustenta este cargo, principalmente en el testimonio de UBER ENRIQUE BANQUEZ MARTINEZ, alias JUANCHO DIQUE, rendido el 24 de julio de 2009 dentro de la investigación penal que se sigue en el Radicado 28436 por “paramilitarismo”, ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

A fin de dilucidar este cargo, la Sala Plena deberá, en primer lugar, determinar si la conducta delictiva comúnmente denominada “*paramilitarismo*” se subsume en la causal alegada; si se trata de una causal autónoma e independiente del proceso penal o, si por el contrario, se subsume en la causal de pérdida de investidura por condena penal ejecutoriada.

A esos efectos, tendrá en cuenta los postulados esenciales de la interpretación de la Constitución Política, pues estos constituyen las premisas para responder estos interrogantes.

En ese orden de ideas, se imponen las siguientes consideraciones:

El principio de interpretación integral, armónica y sistemática de la Constitución Política obliga a que sus disposiciones deban analizarse en su conjunto, para

---

<sup>85</sup> Ídem.

determinar el alcance de un principio o una regla constitucional. La interpretación armónica y sistemática se impone habida cuenta de que todas las disposiciones constitucionales tienen igual rango y jerarquía.

De otra parte, es sabido que uno de los principios que guía la interpretación constitucional es el del llamado “*efecto útil*”, según el cual el juez constitucional debe intentar conferir a toda cláusula constitucional una eficacia propia, pues es razonable suponer que el Constituyente no expidió disposiciones desprovistas de efectos normativos.

En particular, en cuanto concierne a la controversia *sub-examine* se impone interpretar el artículo 184 Constitucional, a la luz de los artículos 29, 179-1 y 186 del Ordenamiento Superior.

Según el artículo 184 de la Constitución Política “*la pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley.*”

Por su parte, el artículo 179-1 CP dispone que “*No podrán ser congresistas: 1. Quienes hubiesen sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.*”

El artículo 186 de la Constitución Política atribuye **en forma privativa** a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de los delitos que cometan los Congresistas. Preceptúa:

“Artículo 186.- **De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia**, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito, deberán ser aprehendidos y puesto a disposición de la misma corporación.”

La denominada “*parapolítica*” corresponde a una conducta punible, tipificada como el “delito de concierto para delinquir” en el artículo 340, inciso 2º, modificado por el artículo 8º de la Ley 733 de 2002 (Código Penal).

Así pues, si un Congresista incurre en la conducta de concertarse para promover grupos armados al margen de la ley, comete una infracción de carácter penal, de la cual conocerá en **forma privativa** la Corte Suprema de Justicia (artículo 186 de la Constitución Política).

La Corporación no puede en este caso decretar la pérdida de la investidura del Congresista incurso en esa conducta, si antes no se ha dictado y se encuentra ejecutoriada la sentencia proferida por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, que ha debido conocer de los hechos y establecer la responsabilidad consiguiente.

De lo contrario, se desconocería la competencia **privativa** de la Corte Suprema de Justicia en esta materia (CP art. 186) y, de contera, la garantía del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la CP, para la persona del Congresista, en todas sus manifestaciones: derecho al juez natural; tipicidad legal; presunción de inocencia; derecho de defensa; derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Lo anterior es así, además, si se tiene en cuenta que se trata de un proceso punitivo, sean éstos penales, disciplinarios o correccionales o cualesquiera otros,

porque así lo reclaman el debido proceso y el derecho de defensa que garantiza el artículo 29 constitucional.

El artículo 29 de la Constitución Política garantiza el debido proceso no solamente con la presunción de inocencia, sino imponiendo que se juzgue a la persona ante **tribunal competente**, conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa y con observancia de la plenitud de las formas de cada juicio.

De ahí que en este caso concreto, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia sea condición previa e indispensable a la pérdida de la investidura que decreta el Consejo de Estado, sin la cual ninguna autoridad pública puede asumir ni presumir que un Congresista ha incurrido en conductas penales.

Ahora bien: que el presupuesto de la competencia del Consejo de Estado sea la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, atiende el sistema diseñado por el Constituyente, según el cual la pérdida de investidura, por las causales examinadas, no es independiente de los respectivos procesos penales, sino una consecuencia necesaria de los mismos, dada la identidad del sujeto, los hechos y los fundamentos, precisamente para evitar fallos contradictorios y consecuencias indeseables, en términos de justicia y de seguridad jurídica.

Los responsables deben ser severamente sancionados, pero han de serlo por la Corte Suprema de Justicia -que es su Juez natural- si sus conductas corresponden a las tipificadas en el Código Penal.

En el caso presente, la pérdida de la investidura es una consecuencia de las condenas que imponga la Corte Suprema de Justicia, cuyas decisiones, por ende, constituyen un presupuesto para el ejercicio de la competencia que en esta materia le atribuye la Constitución al Consejo de Estado.

El reunirse con paramilitares o el llegar a acuerdos con ellos no constituye *per se* causal de pérdida de investidura, puesto que el hecho no encaja en ninguna de las señaladas taxativamente por el artículo 183 de la Constitución Política, lo que no supone que no deba reprocharse o sancionarse por otras vías.

Se concluye:

**De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 29, 179-1, 183, 184 y 186 de la Constitución Política surge de manifiesto que la sentencia penal ejecutoriada de la Corte Suprema de Justicia, es requisito previo de la declaración de pérdida de la investidura de un Congresista por casos de “parapolítica,” que no constituye *per se* conducta sancionable con pérdida de la investidura.**

Corroborada esta conclusión, el que estos mismos hechos, atinentes a los vínculos del Senador demandado con paramilitares para obtener apoyo político son los mismos que constituyen los supuestos fácticos que tipifican el delito de **concierto para delinquir agravado**, consagrado en el inciso 2º del artículo 340 del Código Penal, modificado por el artículo 8º de la Ley 733 de 2002, del que fue acusado como autor por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia mediante providencia proferida el pasado 27 de abril en el proceso que adelanta en su contra en el radicado No. 28436.

Se reitera, que en contra de lo afirmado por el actor, los hechos atinentes a los presuntos vínculos del Senador demandado con paramilitares para obtener apoyo político **no constituyen una causal autónoma de pérdida de investidura**. El Constituyente asignó a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia la apreciación y valoración probatoria de conductas que puedan constituir delitos, como sería en este caso, el de concierto para delinquir.

Téngase en cuenta, por lo demás, que tal como lo han precisado tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, la pérdida de investidura, por hacer parte del derecho sancionatorio, es una figura que se caracteriza por su interpretación restrictiva y porque solo se configura respecto de conductas taxativamente señaladas en el ordenamiento jurídico...”

Retomando el último párrafo del precedente y aplicando la tesis al caso concreto, las conductas que se atribuyen en la demanda al Senador ARMANDO BENEDETTI tampoco se adecuan a la prohibición constitucional prevista en el numeral 2 del artículo 180<sup>86</sup> como causal de incompatibilidad por gestión de negocios, pues dicha actuación, como se indica en la norma y lo ha explicado la jurisprudencia, debe realizarse ante “las entidades públicas” o ante las “personas que administren tributos”, condición que, se reitera, no cumplen los denominados grupos “paramilitares”.

Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que tampoco está llamado a prosperar el cargo por “Violación del régimen de incompatibilidades por la presunta participación del demandado en actividades relacionadas con los denominados grupos paramilitares.”

**4.3 Tráfico de influencias** por favorecimiento al paramilitarismo, en razón de los vínculos que a juicio del actor tiene el Congresista demandado con grupos ilegales al margen de la ley.

Según el demandante *“se configuraría esta causal por el acuerdo de apoyo al grupo paramilitar brindado recíprocamente entre un piquete (sic) de congresistas que asistieron a la reunión o Cumbre detallada en el apartado de los hechos de la presente acción. El acuerdo mutuo de prestar su anuencia y cargo para el interés de grupos ilegales constituye un “tráfico” un intercambio o trueque de favores mutuo dentro de una alianza conspirativa expresada por el grupo paramilitar al cual si algunos no pertenecían directamente si le prestaban mancomunadamente sus servicios”* (fl. 48 cuad. ppal).

---

<sup>86</sup> En concordancia con el Artículo 282.2 de la Ley 5 de 1992

Sobre el tráfico de influencias “debidamente comprobado” el numeral 5º del artículo 183 de la Constitución Nacional consagra:

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

Y, la Ley 5a de 1992 en el artículo 296 prevé:

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

En relación con esta última causal, la Sala aplicando el precedente concluye que en el caso concreto tampoco está llamada a prosperar bajo los supuestos que se alegan en la demanda.

La causal de tráfico de influencias como se ha dicho, presupone un sujeto pasivo calificado: **un servidor público**, ante quien el Congresista anteponga su condición para que realice una conducta, la cual no ejecutaría de no ser por la condición y el influjo que frente al mismo ejerce quien lo solicita.

Los hechos que se imputan en la demanda y bajo los cuales se edifica la causal, no se ajustan a la definición de la misma en tanto no se configuran los elementos que la estructuran.

En relación con los elementos que constituyen la causal la Sala Plena en la sentencia ya citada de 20 de septiembre de 2011, retomando el precedente judicial, señaló:

“(…)

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

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

- a. Que se trate de persona que ostente la calidad de Congresista;*
- b. Que se invoque esa calidad o condición;*

*c. Que se reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero, dádiva, con las salvedades o excepciones contempladas en la Ley 5ª de 1.992, en cuanto a las gestiones de los congresistas a favor de sus regiones;*

*d. Con el fin de obtener beneficio de un servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o hubiese de conocer”.*

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

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

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

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

En el presente caso, se reitera, el reunirse con paramilitares o el llegar a acuerdos con ellos, cuando así se demuestra en el proceso, como ya lo dijo la Sala, no constituye *per se*, causal de pérdida de investidura, en la medida en que el hecho no encaja en ninguna de las taxativamente señaladas en el artículo 183 de la C.P.

Y, particularmente en punto de la causal prevista en el artículo 183.5 de la C.P., en el presente caso, además de lo señalado, la condición necesaria de sujeto calificado, respecto de quien se ejerce influencia, no se da.

Al respecto ha dicho la Sala:

“(…) La causal de tráfico de influencias tampoco se configura pues esta presupone un sujeto pasivo calificado, que siempre será un servidor público, ante el cual, el Congresista anteponga su condición para que realice un proceder que no desplegaría de no ser por la condición y el influjo que frente a él ejerce quien lo solicita.

Se recuerda que tanto en el campo disciplinario como en el penal opera en toda su extensión el principio de la legalidad punitiva preexistente, pilar del Estado de Derecho.

Ciertamente, dada la particular naturaleza de este proceso sancionatorio, y las graves consecuencias de la sanción que implica la aceptación de la solicitud de pérdida de investidura, debe observarse indefectiblemente el principio clásico de la legalidad de los delitos y de las penas, expresado en el brocardo latino "*nullum crimen, nulla pena, sine lege*".

Y en cuanto a la persona sujeto del proceso, es preciso advertir que tratándose del enjuiciamiento de una conducta y de la aplicación concreta de una severísima sanción, asimilable a la muerte política, es imperativo que los sujetos procesales y el juez se ciñan rigurosamente a la institucionalidad propia del Estado de Derecho.

(…)

En el Estado de Derecho no es dable tipificar una conducta a voluntad del denunciante o del fallador, para hacerla acreedora a una sanción. Nadie, sin excepción, hállese en la situación que se hallare, puede ser motivo de sanción o pena, por conductas no tipificadas en ley preexistente.”<sup>87</sup>.

En este orden de ideas, los supuestos de hecho de las causales de pérdida de la investidura del Senador ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA que se alegan en la demanda, no se encuentran acreditados por las razones ya expresadas al resolver cada uno de los cargos formulados, argumentos bajo los cuales se desató de manera conjunta la excepción de fondo propuesta por el demandado bajo el título de “INEXISTENCIA DE LAS CAUSALES INVOCADAS POR EL DEMANDANTE PARA LA PERDIDA DE INVESTIDURA”.

---

<sup>87</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso Ref.: Expediente 2010-00183, Pérdida de Investidura de Congresista, actor: Pablo Bustos Sánchez

Por lo anterior, se negarán las pretensiones de la demanda.

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

**FALLA**

1. **DENIEGASE** la pérdida de la investidura que como Senador de la República ostenta el señor ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

2. Comuníquese lo dispuesto en esta sentencia a la Mesa Directiva del Senado de la República, a la Presidencia del Consejo Nacional Electoral y al Ministro del Interior, para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Se deja constancia que la anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

**GUSTAVO E. GOMEZ ARANGUREN**  
Presidente

**VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

**HERNAN ANDRADE RINCON**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**HUGO BASTIDAS BARCENAS MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**

**RUTH STELLA CORREA PALACIO MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

**MAURICIO FAJARDO GOMEZ**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**

**BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH  
GAMBOA**

**JAIME**

**ORLANDO**

**SANTOFIMIO**

**MAURICIO TORRES CUERVO**

**OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ**

**ALFONSO VARGAS RINCON**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**