

PÉRDIDA DE INVESTIDURA / CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA POR TRÁFICO DE INFLUENCIAS DEBIDAMENTE COMPROBADO / PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Naturaleza jurídica

Como se trata de un proceso sancionatorio, le corresponde al juez garantizar la efectividad de los principios, reglas y garantías que integran el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y realizar un juicio objetivo de configuración de la causal y subjetivo de responsabilidad del congresista cuestionado. De acuerdo con lo expuesto, se infiere que la naturaleza jurídica de la pérdida de investidura es sancionatoria, pero de carácter jurisdiccional, toda vez que hace parte de los medios de control consagrados en el título III del capítulo VII de la parte segunda de la Ley 1437 de 2011, alusiva a las funciones judiciales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. En esa dirección, la Corte Constitucional ha sostenido que el análisis de responsabilidad que realiza el juez en el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es subjetivo, pues en un Estado de derecho los juicios que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva, y las sanciones que se adopten en ejercicio del ius puniendi deberán verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la ley (principio de legalidad o tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuridicidad) y culpable.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO – ARTÍCULO 29 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 NUMERAL 5 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 296 NUMERAL 5 / LEY 1881 DE 2018 / LEY 2003 DE 2019

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la definición y alcance de la acción pública de pérdida de investidura, ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 3 de abril de 2018, expediente 11001-03-15-000-2017-00328-00. Consejo de Estado, Sección primera, sentencia de 3 de noviembre de 2016, M. P. Guillermo Vargas Ayala, expediente 23001-2333-004-2015-00489-01. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de marzo de 2010, expediente 2009-00198 C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA POR TRÁFICO DE INFLUENCIAS DEBIDAMENTE COMPROBADO – Presupuestos para su configuración

Del precedente citado se colige que para que se estructure la causal objeto de estudio resulta necesario demostrar que (i) la persona haya sido o sea congresista, (ii) invoque esa condición ante el servidor público, (iii) reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero, dádiva, con las salvedades o excepciones establecidas en la Ley 5ª de 1992, en cuanto a las gestiones de los congresistas en favor de sus regiones; y (iv) con el propósito de obtener un beneficio de un servidor público en algún asunto que este conozca o haya de conocer.

FUENTE FORMAL: LEY 5 DE 1992

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la causal de pérdida de investidura por tráfico de influencias debidamente comprobado, ver: Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sentencia de 28 de noviembre de 2000, radicado AC-11349, C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre los presupuestos para que se configure la causal de pérdida de investidura por tráfico de influencias debidamente comprobado, ver: Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, expediente 11001-03-15-000-2015-01571-00, C. P. María Elizabeth García González.

PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Constituye una sanción independiente de aquellas que provienen de la declaratoria de responsabilidad penal / PROCESO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Puede servirse de las mismas pruebas recaudadas válidamente en el proceso penal / PROCESO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Prueba trasladada válidamente de un proceso penal / PRUEBA TRASLADADA – Efectos jurídicos

Al respecto, precisa la Sala que las pruebas trasladadas válidamente del proceso penal al de pérdida de investidura son plenamente demostrativas de los hechos que en ellas se incorporan, lo cual no se debe confundir con los efectos jurídicos que le haya dado el juez penal, como en forma errada lo pretende el aquí accionado. Bien puede ocurrir que la valoración y efectos que les otorgue el juez penal no coincida con los que se realicen en el marco del trámite de desinvestidura ante esta jurisdicción, dado que este último tiene fuente directa en el artículo 183-5 de la Constitución Política y está reservado a la competencia del Consejo de Estado. Precisamente, en la exposición de motivos de la ahora Ley 1881 de 2018, la Cámara de Representantes sostuvo que «La pérdida de investidura es, entonces, una sanción independiente de aquellas que provienen de la declaratoria de responsabilidad penal, encuentra su base en el régimen constitucional de los Congresistas y su procedencia viene dada por las causales del artículo 183 de la Constitución Política», sin embargo, esa independencia no significa que los dos procesos no puedan servirse, en determinado momento, de las mismas pruebas, por cuanto ello equivaldría a desconocer la verdad real y material, que, en todo caso, deben siempre buscar los jueces de una y otra jurisdicción. [...] Ahora bien, en gracia de discusión, es cierto que en la sentencia anticipada de 24 de junio de 2021, dictada dentro del proceso penal 11001-02-47-000-2020-0031-00 (radicación 00300), la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia condenó al exsenador Eduardo Enrique Pulgar Daza, por el delito de cohecho por ofrecer y lo absolvió del de tráfico de influencias de servidor público, con ocasión de los mismos hechos que se debaten en el presente asunto, empero, no descartó en absoluto que haya cometido este último punible, sino que, desde el punto de vista penal, consideró que se debía optar por seleccionar el delito que definiera con mayor riqueza descriptiva la conducta única, por tal motivo la subsumió solo en el de cohecho por ofrecer. [...] Indistintamente de que la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia subsumiera el delito de tráfico de influencias de servidor público en el de cohecho por ofrecer, lo cierto y real es que el excongresista ya había aceptado ante la sala de instrucción de esa misma Corporación su autoría del delito de tráfico de influencias de servidor público en concurso homogéneo con el de cohecho por dar u ofrecer, atinentes a la conducta que desplegó sobre el otrora juez primero promiscuo de Usiacurí, Andrés Fernando Rodríguez Cáez, frente al cual el sindicato afirmó libremente: «acepto el cargo», que, además, estuvo sustentado en pruebas testimoniales y documentales. La aceptación de responsabilidad, para mayor relevancia, tuvo lugar a instancia del propio excongresista, quien en la solicitud de acogerse al beneficio de sentencia anticipada expresó a la Corte su voluntad «de colaborar con la justicia y que se conozca la verdad de lo sucedido» (índice 49 del expediente digital). Esa verdad material no tendría por qué alterarse o ser diferente en la presente causa, si como tal es la misma realidad epistemológica; demuestra el hecho externo aceptado de tráfico de influencias, que, en el marco del proceso de pérdida de investidura, constituye una falta

autónoma, así en el proceso penal haya tenido tratamiento jurídico distinto. [...] Por consiguiente, el acta de aceptación de cargos de 18 de marzo de 2021, traída del proceso penal al presente asunto, tiene aquí plena validez como prueba.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 NUMERAL 5

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la diferencia entre los procesos de responsabilidad penal y de pérdida de investidura de congresistas, ver: Corte Constitucional, sentencia C-247 de 1995, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Las normas constitucionales sobre pérdida de investidura tienen un sentido eminentemente ético

Como lo señala la jurisprudencia, las normas constitucionales sobre pérdida de la investidura tienen un sentido eminentemente ético; la Constitución exige más al congresista que a las demás personas: no solo está comprometido a no delinquir, sino también a observar una conducta especialmente pulcra y delicada. No es para menos. El comportamiento integérrimo que se espera de un congresista, cuya misión sillar es la de regular la conducta colectiva o de la sociedad toda a través de normas abstractas e impersonales, o si se prefiere, limita la libertad de las personas, así lo impone, aún en tiempos de crisis.

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA VEINTICUATRO ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2021-01129-00(PI)

Actor: CAMILO ARAQUE BLANCO

Demandado: EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA

Tema: Pérdida de investidura por tráfico de influencias

Actuación: Sentencia de primera instancia

Procede la sala especial de decisión de pérdida de investidura 24 del Consejo de Estado a dictar la sentencia de primera instancia que en derecho corresponda dentro del proceso de pérdida de investidura promovido por el ciudadano Camilo Araque Blanco contra el señor

Eduardo Enrique Pulgar Daza, como exsenador de la República, elegido para los períodos constitucionales 2014-2018 y 2018-2022.

I. ANTECEDENTES

1.1 La solicitud. El ciudadano Camilo Araque Blanco, mediante memorial de 18 de marzo de 2021 acude a esta Corporación a incoar medio de control de pérdida de investidura, conforme a la Ley 1881 de 2018 (modificada por la 2003 de 2019), contra el exsenador de la República Eduardo Enrique Pulgar Daza, por la causal de «*tráfico de influencias debidamente comprobado*», prevista en los artículos 183 (numeral 5) de la Constitución Política y 296 (numeral 5) de la Ley 5ª de 1992.

1.1.1 Hechos. Relata el peticionario que el señor Eduardo Enrique Pulgar Daza fue elegido senador de la República para los períodos constitucionales 2014-2018 y 2018-2022, por el Partido de la U, conforme a las certificaciones y actos expedidos por el Consejo Nacional Electoral y la secretaría general del Senado de la República.

Afirma que «*El exparlamentario **EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA**, en el año 2017 en su lugar de residencia de la ciudad de Barranquilla, Atlántico, planeó y ejecutó de manera intencional, libre, espontánea y deliberada reunión con la participación del exalcalde de Usiacurí, Atlántico, RONALD EMIL PADILLA ACUÑA, para ofrecerle de manera presencial y directa al otrora Juez Promiscuo Municipal de ese mismo municipio ANDRÉS FERNANDO RODRÍGUEZ CÁEZ, la suma de DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE \$200.000.000, con el propósito de decidir favorablemente una causa judicial de su conocimiento, cuyo beneficiario era el señor JUAN JOSÉ ACOSTA OSSÍO, para que este pudiera seguir manteniendo el control de la Universidad privada Metropolitana, la Fundación Acosta Bendek y el Hospital Universitario Metropolitano de Barranquilla, Atlántico. Instituciones que facturan al año OCHENTA MIL MILLONES DE PESOS MCTE \$ 80.000.000.000 [...] Bajo la misma línea explicativa y argumentativa ut supra, se tiene, que en la reunión del año 2017 patrocinada por el exsenador **EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA**, este antepuso su investidura como parlamentario, primero, para lograr que el exalcalde de Usiacurí, Atlántico, RONALD EMIL PADILLA ACUÑA, -quien según versiones era su subalterno político-, abordara y convenciera del referido encuentro al exjuez de este municipio*

ANDRÉS FERNANDO RODRÍGUEZ CÁEZ, y segundo, en el desarrollo de dicha reunión este intentó persuadir al funcionario judicial alardeando, presumiendo y ufanándose de su poder político como senador de la República en diferentes entidades del orden nacional (Presidencia de la República y Ministerio de Educación Nacional), para después ofrecerle al funcionario público grandes sumas de dinero a cambio de beneficiar judicialmente a su patrocinado JUAN JOSÉ ACOSTA OSSÍO en asunto repartido a su despacho judicial, permitiéndole así el control de la Universidad privada Metropolitana, la Fundación Acosta Bendek y el Hospital Universitario Metropolitano de Barranquilla, Atlántico, y por esa misma vía, la garantía de votos, puestos, becas, y aportes a sus campañas políticas» (sic para toda la cita) [índice 4, expediente digital, aplicativo SAMAI].

Asegura el demandante que el 26 de noviembre de 2020 la sala especial de instrucción de la Corte Suprema de Justicia ordenó la captura del senador Eduardo Enrique Pulgar Daza también «*por la presunta comisión del delito de tráfico de influencias en concurso homogéneo, previsto en el artículo 411 del Código Penal*», según comunicado de prensa de esa Corporación de 1.º de diciembre de 2020.

Que, con la finalidad de sustraerse de la competencia de la Corte Suprema de Justicia, el senador Pulgar Daza presentó renuncia a su curul en el Senado de la República el 10 de febrero de 2021, la cual le fue aceptada por el presidente de la Corporación el 12 de los mismos mes y año, sin embargo, el alto tribunal decidió mantener la competencia para continuar el proceso penal.

Que la secretaría general del Congreso de la República, mediante oficio SGE-CE-CV19-0365-2021 de 26 de febrero de 2021, certificó la condición de senador del señor Pulgar Daza, identificado con cédula de ciudadanía 72.161.298, elegido para los períodos constitucionales 2014-2018 y 2018 -2022.

1.1.2 Causal de pérdida de investidura invocada. Con fundamento en los hechos narrados, el señor Camilo Araque Blanco acusa al excongresista de haber incurrido en la causal de pérdida de investidura de «*tráfico de influencias debidamente comprobado*», consagrada en los artículos 183 (numeral 5) de la Constitución Política y 296 (numeral 5) de la Ley 5ª de 1992.

II. TRÁMITE PROCESAL

La solicitud de pérdida de investidura fue presentada en esta Corporación el 18 de marzo de 2021¹ y admitida a través de auto de 24 siguiente², notificado al agente del Ministerio Público³ y personalmente al accionado el 26 de los mismos mes y año⁴.

2.1 Contestación de la solicitud de desinvestidura. El accionado no contestó la demanda, ni designó apoderado de confianza⁵.

2.2 Período probatorio. A través de auto de 30 de abril de 2021⁶, se dispuso tener como pruebas las aportadas por el solicitante; se decretó la prueba documental pedida por el correspondiente agente del Ministerio Público, la cual fue debidamente recaudada, y se negó el testimonio por este deprecado.

Mediante proveído de 24 de mayo de 2021, se ordenó que, por secretaría, se oficiara: (i) a la Procuraduría General de la Nación para que aportara copia íntegra de la actuación disciplinaria IUS E2020-343370/ IUC-D-2020- 154220 adelantada contra el exsenador de la República Eduardo Enrique Pulgar Daza, solicitada en el numeral 11 del acápite de pruebas de la demanda; y (ii) al Consejo Superior de la Judicatura para que allegara certificación del tiempo durante el cual el señor Andrés Fernando Rodríguez Cáez se desempeñó como juez promiscuo municipal de Usiacurí (Atlántico), en especial durante 2017, y si, en tal condición, conoció procesos en los que fuera parte procesal el ciudadano Juan José Acosta Osío, con indicación del objeto de las pretensiones, pedida en el numeral 12 del acápite de pruebas del libelo introductorio. Del mismo modo, se reiteró de la Corte Suprema de Justicia (sala especial de primera instancia) el envío de copia del

¹ Expediente digital, índice 4 del aplicativo SAMAI.

² Índice 7, *ibidem*.

³ Índice 9, *ibidem*.

⁴ Índice 10, *ibidem*.

⁵ Ley 1881 de 2018, artículo 9°. «Admitida la solicitud, en la misma providencia se ordenará la notificación personal al Congresista, con la cual se dará iniciación al proceso judicial respectivo. También se notificará al agente del Ministerio Público a fin de que intervenga en el proceso. Las notificaciones se surtirán al día siguiente al de la expedición del auto que las decreta.

PARÁGRAFO 1. El Congresista podrá actuar en el proceso sin necesidad de apoderado judicial» (se destaca). Se halla privado de la libertad en la Cárcel y Penitenciaría de Alta y Mediana Seguridad, para miembros de la fuerza pública, EJEMA, del Ejército Nacional, con sede en Malambo (Atlántico), ubicada en el kilómetro 5, vía a Barranquilla, según la información de 29 de julio de 2021 del director del mencionado establecimiento carcelario, que reposa en la anotación contenida en el índice 74 del sistema informativo SAMAI de esta Corporación.

⁶ Índice 15, *ibidem*

proceso penal 11001-02-47-000-2020-00031-00 (00300), seguido en primera instancia contra el señor Eduardo Enrique Pulgar Daza, como exsenador de la República, evidencias que también fueron recaudadas.

El 8 de julio de 2021 se corrió traslado de las pruebas recolectadas al accionado, mediante la entrega de una copia física de ellas en el lugar de reclusión en el que se hallaba, que para ese momento lo era el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (Comeb-La Picota) [índice 66, expediente digital del aplicativo SAMAI].

2.3 Audiencia pública por conexión virtual. Concluida la etapa probatoria, por medio de auto de 6 de agosto de 2021, se fijó el 25 de los mismos mes y año para celebrar la audiencia pública prevista en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018, en la que intervinieron en forma virtual, en su orden, el magistrado conductor del proceso, el solicitante, el señor agente del Ministerio Público y el accionado (índice 88, expediente digital).

2.3.1 Intervención del accionante. En su intervención, que también aportó en forma de mensaje de datos al expediente, reiteró que, de conformidad con las pruebas recaudadas en el proceso, quedó demostrado que el excongresista accionado incurrió efectivamente en el tráfico de influencias atribuido, por consiguiente, debe ser despojado de la respectiva investidura.

Insistió en que el señor Eduardo Enrique Pulgar Daza, en 2017, planeó y ejecutó de manera intencional, libre, espontánea y deliberada una reunión en su residencia de Barranquilla, con la participación del entonces alcalde de Usiacurí, Ronald Emil Padilla Acuña, para ofrecerle, de manera presencial y directa al otrora juez promiscuo municipal de ese municipio, Andrés Fernando Rodríguez Cáez, la suma de doscientos millones de pesos, con el propósito de que este decidiera favorablemente una causa judicial, cuyo beneficiario era el señor Juan José Acosta Osío, de modo que pudiera mantener el control de la Universidad Metropolitana, la Fundación Acosta Bendek y el Hospital Universitario Metropolitano de Barranquilla, instituciones que facturaban al año ochenta mil millones de pesos.

Que el exsenador Pulgar Daza antepuso su investidura de congresista, primero, para lograr que el exalcalde de Usiacurí (quien, según versiones, era su subalterno político) contactara y convenciera del referido encuentro al mencionado funcionario judicial, y segundo, ya en el desarrollo de dicha reunión, intentó persuadir al juez, ante el que alardeó, presumió y ufanó de su poder político como senador de la República en diferentes entidades del orden nacional (Presidencia de la República y Ministerio de Educación Nacional), para luego ofrecerle grandes sumas de dinero a cambio de que beneficiara judicialmente a su patrocinado Juan José Acosta Osío en los asuntos ya referidos, y por esa vía, se mantuviera el apoyo en votos, puestos de trabajo, becas y aportes a la campaña política al aquí accionado (índices 85 y 86, expediente digital).

2.3.2 Concepto del Ministerio Público. El señor procurador segundo delegado ante esta Corporación, en su intervención oral, que también aportó en escrito digital, conceptuó que están satisfechos los presupuestos normativos que configuran la causal de pérdida de investidura invocada por el solicitante, en razón a que las pruebas recaudadas demuestran la responsabilidad objetiva y subjetiva del exsenador de la República en el tráfico de influencias.

Acerca de la culpabilidad de señor Pulgar Daza, concluyó:

[R]esulta evidente que con las pruebas aportadas y analizadas anteriormente se demuestra la culpabilidad del exsenador Eduardo Pulgar Daza, esto es, el audio que contiene la reunión que sostuvo en el año 2017 con el juez Rodríguez Cáez y el alcalde del municipio de Usiacurí, Ronald Emil Padilla Acuña, en su apartamento, en la que le pide su colaboración en la decisión que debía tomar en la audiencia de restablecimiento del derecho y suspensión de los efectos jurídicos de los actos y registros obtenidos al parecer fraudulentamente, para favorecer los intereses del señor Luis Fernando Acosta Osío, teniendo en cuenta que recibía la ayuda de una parte de los miembros de la familia Acosta que ostentaban cargos directivos en la Universidad Metropolitana de Barranquilla, quienes a su vez lo apoyaban en las campañas políticas en las que participaba, principalmente en las elecciones que se avecinaban para el período comprendido entre el 2018 y el 2022.

De suerte que su intención al citar al juez promiscuo de Usiacurí era resolver la designación de la rectoría del centro universitario, como quiera que se removió al señor Carlos Jaller Raad el 1º de

julio de 2016 y se designó al señor Alberto Enrique Acosta Pérez, quien fue inscrito por el Ministerio de Educación Nacional el 5 de julio del mismo año, y porque se sumó que ante la disputa por el control de la universidad que la señora Ivonne Acosta Acero en calidad de representante legal de la fundación Acosta Bendeck el 27 de junio de 2016 removió al amigo del congresista, Luis Fernando Acosta Osío y a Gina Eugenia Díaz, porque pretendían modificar los estatutos de la universidad, en consecuencia, con posterioridad, el 11 de noviembre de 2016, solicitó ante el Ministerio de Educación Nacional la inscripción como rector a Jorge Luis Hernández Cassis, pero la entidad la negó ante la inscripción anterior de Alberto Enrique Acosta Pérez. [...]

Asimismo, el ex congresista además de pedirle directamente al juez Rodríguez Cáez que lo ayudara para favorecer a una de las partes involucradas en el problema familiar, le ofreció la suma de doscientos millones de pesos que según él estaban dispuestos a pagarle si lograba manejar la audiencia de restablecimiento del derecho en la forma como él y el grupo familiar que apoyaba querían y para convencerlo, le mencionó la valiosa gestión que realizó ante la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional con el fin de que inscribieran al sobrino de Gabriel Acosta, toda vez que él estaba interesado en que lo apoyaran con sus votos en las elecciones de 2018, y la asignación de becas que le ofrecían para tal fin.

De igual forma, ante la negativa del juez promiscuo de Usiacurí de ayudarlo en el manejo de la audiencia a favor de sus patrocinados, le insistió y utilizando su condición de congresista le narró situaciones específicas para demostrarle las supuestas influencias y lo que obtuvo ante personalidades como el expresidente Juan Manuel Santos y la presunta ayuda que le brindó al señor Edgardo Maya Villazón, todo ello con el fin de convencer al funcionario judicial, teniendo en cuenta que respecto del primero presuntamente le colaboró cuando fue senador de la República y el presidente de la Comisión Séptima del Senado, por lo cual recibió de este el apoyo para que lo designaran vicepresidente del Senado; y en relación con el último al supuestamente haber votado por él en las elecciones de Contralor, y la supuesta ayuda que le prestó para la designación de una magistrada ante la Corte Constitucional.

En conclusión, en el asunto *sub examine* se demostró el tráfico de influencias porque el exsenador Eduardo Pulgar Daza, atendiendo su investidura de congresista quiso convencer al juez promiscuo de Usiacurí, Rodríguez Cáez, para que manejara la audiencia de restablecimiento del derecho y la suspensión de los efectos jurídicos de los actos y registros obtenidos supuestamente de forma fraudulentamente, que instauró el abogado del Carlos Jaller Raad el 17 de mayo de 2017, quien había sido removido de la

rectoría de la Universidad Metropolitana, por lo cual necesitaba le colaborara a su amigo Luis Fernando Acosta Osío y al grupo familiar que este representaba, teniendo en cuenta que él iba a recibir para las elecciones del 2018 votos, dinero y becas que le serían otorgadas por los directivos amigos del centro educativo, en consecuencia, le ofreció al servidor judicial la suma de doscientos millones de pesos, y si bien este no accedió, de todas formas se configura la causal de pérdida de investidura, pues con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado antes mencionada, no es necesario que él cumpliera la actividad o la decisión que pretendía obtener.

En efecto, en este caso resulta evidente la intención y el querer que tuvo el excongresista para afectar la voluntad del servidor público que tenía a cargo una actuación judicial que beneficiaría directamente a terceros involucrados en la contienda para obtener el control de la Universidad Metropolitana de Barranquilla e indirectamente a él para obtener los votos que necesitaba en las elecciones de 2018, presupuestos que reconoció como delito en la diligencia de aceptación de cargos ante la Corte Suprema de Justicia, en consecuencia, el señor Eduardo Enrique Pulgar Daza, en su condición de congresista de la República, incurrió en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 5 del artículo 183 de la Constitución Política, esto es, tráfico de influencias debidamente comprobado [índices 87 y 88, expediente digital].

2.3.3 Intervención del accionado. En su intervención oral, de la que también adosó escrito por medio digital, asegura que no se configuran los elementos del tráfico de influencias imputado, que, como causal de pérdida de investidura, es distinta de cualquier tipo penal.

Aduce que la mención que realizó al juez, acerca de patrocinios políticos que presuntamente habría recibido del señor Acosta Osío, no acredita influjo psíquico ni psicológico de la condición de congresista, *«simplemente dejar entrever por qué está haciendo el ofrecimiento económico a favor de un tercero»*; el hecho de que el entonces juez Rodríguez Cáez se dirigiera a él como *«senador»*, no fue consecuencia de una actuación desplegada con esa finalidad, *«máxime cuando bajo ninguna circunstancia mencioné o recurrí de manera expresa o indirecta a mi condición de Senador cuando realicé el ofrecimiento; ni tampoco influí psicológica o síquicamente al operador judicial poniendo de presente tal calidad o alegando alguna superioridad»* (índice 86, expediente digital).

Afirma que de la grabación de la conversación resulta evidente que en

ningún momento se refirió a la condición de senador:

[P]orque el ofrecimiento no estuvo supeditado a mi condición o posible superioridad o poder, por el contrario, el móvil de los hechos fue una contraprestación de carácter económico, la cual fue rechazada por el Juez Rodríguez Caez.

Tampoco la propuesta podría entenderse como un intento de influir en el Juez en razón de mi investidura -primera dimensión del requisito-, toda vez que estuvo planteada como un “*negocio*” de libre aceptación o rechazo, tan es así, que el interlocutor inmediatamente reaccionó aireadamente negándose a transgredir sus deberes funcionales como servidor judicial a pesar de estar ante un congresista.

En ese orden de ideas, del contexto de la conversación resulta claro que el medio empleado por el suscrito para pretender el beneficio del operador judicial en su decisión fue **el ofrecimiento de una contraprestación económica que podría realizar cualquier otro sujeto**, evidenciándose que en ningún momento se invocó o utilizó indebidamente mi condición de congresista para obtener un provecho a favor de un tercero. Adicionalmente, no es plausible concluir como es pretendido por el accionante, que por el ofrecimiento provenir de un congresista inmediatamente se determine que podía influenciar o influenció al servidor judicial, toda vez que en el caso *sub examine*, la proposición fue presentada netamente en aspectos económicos, permitiéndole abiertamente al interlocutor la posibilidad de negarse, como en efecto ocurrió.

En la misma conversación, se evidencia que, cuando el Juez Rodríguez Caez se negó a aceptar la propuesta, le pedí que al menos retardara el proceso en el cual tenía interés el señor Acosta Ossío sin invocar o poner de manifiesto mi cargo. [...].

En efecto, nótese que, conforme a las grabaciones, no se configuró la causal de “*tráfico de influencias debidamente comprobado*” porque en la actuación desplegada por el accionado no se invocó su calidad o condición de congresista.

Por otro lado, en el plenario obra el expediente del proceso penal que se adelantó en mi contra por parte de la Sala Especial de la Corte Suprema de Justicia, identificado con el radicado N° 00300, en el cual consta la formulación de cargos con fines de sentencia anticipada que presentó la Sala de Instrucción de la Alta Corporación, en la que se le imputó al accionado los siguientes delitos en calidad de autor:

“1.- *Tráfico de influencias de servidor público previsto en el artículo 411 de la Ley 599 de 2000, en concurso homogéneo y*

sucesivo, de conformidad con el artículo 31 ibidem, en los dos siguientes eventos individualizables:

1.1.- Utilización indebida en provecho de tercero de las influencias derivadas del ejercicio del cargo del congresista para beneficiarse en relación con el asunto que conocía en su despacho el Juez primero promiscuo municipal de Usiacurí, Andrés Felipe Rodríguez Cáez, con la circunstancia de mayor punibilidad del artículo 58-9 ibidem.

1.2.- Utilización indebida en provecho de terceros de las influencias derivadas del ejercicio del cargo de congresista para beneficiarse en relación con el asunto que conocían los funcionarios del Ministerio de Educación Nacional, con la circunstancia de mayor punibilidad del artículo 59-9 ibidem.

2.- Cohecho por dar u ofrecer tipificado en el artículo 407 del Código Penal, derivado del ofrecimiento de dinero hecho al mismo juez en ejercicio, Andrés Felipe Rodríguez Cáez, para favorecer los intereses de una de las partes involucrada en un asunto bajo su conocimiento, con la circunstancia de mayor punibilidad del artículo 58-9 y 58-10 ibídem.

3.- Finalmente, en concurso heterogéneo, violación de los topos o límites de gastos en las campañas electorales definidos en el artículo 396 ibidem⁷

Frente a este aspecto, el suscrito aceptó expresamente los cargos indiciados en los numerales 1.1, 1.2 y 2, con sus respectivas circunstancias de mayor punibilidad. El cargo número tres, no fue aceptado, por lo cual, se dispuso hacer efectiva la ruptura de la unidad procesal decretada al momento del cierre parcial de la investigación.

De la aceptación de cargos, se precisa que el **único** cargo que comporta relación con la fundamentación realizada por el accionante en sede de pérdida de investidura concierne al 1.1., como se constata en el escrito de solicitud. Sin embargo, aunque el accionado dentro de la diligencia judicial aceptó el cargo, lo cual, en materia penal implica una confesión simple como lo ha precisado la Corte Constitucional⁸, esta prueba no puede ser tenida en cuenta en el caso *sub examine*, porque además de ser un proceso de naturaleza distinta, **la confesión perdió valor cuando dentro del mismo proceso penal se concluyó que la actuación no se encuadró en el delito de tráfico de influencias consignado en el artículo 411 de la Ley 599 de 2000 [...].**

⁷ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala Especial de Primera Instancia, sentencia del 24 de junio de 2021, radicación n° 00300, M.P. Ariel Augusto Torres Rojas.

⁸ 10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-425-96 del 12 de septiembre de 1996, Referencia: Expediente D-1156, M.P. Cados Gaviria Díaz

Por lo expuesto, resulta claro que la aceptación de cargos no puede ser valorada probatoriamente por parte del juzgador en el presente proceso, toda vez que, el juez penal determinó que el cargo adolecía de una adecuada subsunción típica en cuanto no se configuraron los elementos del tipo penal de tráfico de influencias, siendo irrelevante lo manifestado por el suscrito, pues no se logró desvirtuar la garantía del derecho de presunción de inocencia, en consonancia con el artículo 40 de la Ley 600 de 2000. En consecuencia, valorar dicha aceptación de cargos en el presente proceso transgrede el derecho al debido proceso del accionado.

Así las cosas, es claro que, ante la argumentación de la parte actora, ninguna de las pruebas que obran en el plenario acreditan la causal de pérdida de investidura relativa a “*tráfico de influencias debidamente comprobado*”, porque en el ofrecimiento del accionado al Juez primero Promiscuo Municipal de Usiacurí, Andrés Felipe Rodríguez Caéz, **no se invocó la calidad o condición de congresista** para obtener un provecho de un tercero, por el contrario, se ofreció una dádiva.

Sin perjuicio de lo argumentado, se debe recalcar que el extremo activo de la *Litis* sólo fundamentó la causal de tráfico de influencias por el ofrecimiento del exsenador al juez Promiscuo Municipal de Usiacurí, por la suma de doscientos millones de pesos (\$200.000.000), con el fin presuntamente de influenciar en la decisión judicial que este debía tomar, con miras a beneficiar al señor Juan José Acosta Ossío. En ese sentido, guardó silencio tanto en los hechos como en la sustentación de la acción respecto a lo relacionado con la utilización indebida del ejercicio del cargo de congresista “(...) *para beneficiarse en relación con el asunto que conocían los funcionarios del Ministerio de Educación Nacional*”.

Por consiguiente, y en razón a que la acción de pérdida de investidura es rogada por cuanto no puede adelantarse de oficio, de conformidad con el artículo 5° de la Ley 1881 de 2018, le está vedado al juez de la causa dentro del presente proceso valorar o integrar otro tipo de argumentos que no fueron invocados por el accionante dentro de la causal alegada. Incluso, la Corte Constitucional ha reiterado que para presentar la solicitud se exige: “*que quien, en ejercicio de un derecho reconocido por la Carta, acude al tribunal competente con el objeto de pedirle que declare la pérdida de la investidura de un congresista, lo haga identificándose, señalando e identificando al acusado, **fundando su acusación** y aportando o solicitando las pruebas a que haya lugar. (...)*”⁹ (Negrillas fuera de texto).

⁹Corte Constitucional, Sentencia C-237-12 del 22 de marzo de 2012, Referencia: expediente D-8658, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto

De ahí que, se solicita al Despacho se sirva garantizar el principio de congruencia establecido en el artículo 187 del CPACA, norma que resulta aplicable al caso concreto de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1881 de 2018, en el sentido de emitir pronunciamiento con base únicamente en lo pretendido, probado y excepcionado dentro del proceso.

2.2. No se probó la causal de "tráfico de influencias" porque las grabaciones aportadas por el accionante fueron obtenidas de manera ilícita

El señor Araque Blanco sustentó fácticamente la acción pública de pérdida de investidura a partir de las grabaciones de la reunión celebrada en el 2017, por parte de Andrés Fernando Rodríguez Cáez y el exsenador Eduardo Enrique Pulgar Daza.

Sin embargo, estas grabaciones no pueden ser valoradas en el presente proceso toda vez que fueron obtenidas de manera ilícita, pues la persona involucrada no dio su consentimiento al respecto, lo cual afecta no sólo el derecho a la intimidad del accionado sino también su debido proceso. [...].

En el caso *sub judice*, resulta claro que las grabaciones publicadas por el periodista Daniel Coronel, ocurrieron en el lugar de residencia del accionado; fueron aportadas en el presente proceso por el señor Araque Blanco, quien no intervino siquiera en la reunión; y se evidencia que la misma se hizo sin el consentimiento del suscrito, razones suficientes para considerar que estas no pueden ser estudiadas por el juez de pérdida de investidura para determinar la acreditación de la causal de "tráfico de influencias", en cuanto su obtención transgredió los derechos de intimidad y debido proceso del suscrito, toda vez que no di mi consentimiento para ser grabado durante la reunión celebrada en el año 2017.

En consecuencia, al no acreditarse la ocurrencia de la actuación censurada, no puede prosperar la pretensión de la presente demanda, al no haberse demostrado la configuración de la causal bajo los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos¹⁰ [negritas del texto original] (sic para toda la cita).

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva de los artículos 184 y 237 (numeral 5) de la Constitución Política, 2 de la Ley 1881 de 2018, 37 (numeral 7) de la Ley 270 de 1996, 111 (numeral 6) de la Ley 1437 de 2011 y 33 del reglamento interno del Consejo de Estado (Acuerdo 80 de 2019), esta Sala especial de decisión es competente para conocer

¹⁰ Índices 86 y 88 del expediente digital, aplicativo SAMAI.

de la presente solicitud de pérdida de investidura, en primera instancia.

3.2 Problema jurídico. Corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si el exsenador de la República Eduardo Enrique Pulgar Daza, identificado con cédula de ciudadanía 72.161.298, elegido para los períodos constitucionales 2014-2018 y 2018-2022, incurrió en la causal de pérdida de investidura por «*tráfico de influencias debidamente comprobado*», prevista en los artículos 183 (numeral 5) de la Constitución Política y 296 (numeral 5) de la Ley 5ª de 1992, que es la invocada por el solicitante.

Para resolver, la Corporación se ocupará del examen de los siguientes asuntos: (i) generalidades de la pérdida de investidura de congresistas, (ii) la causal de pérdida de investidura por «*tráfico de influencias debidamente comprobado*», consagrada en artículo 183 (numeral 5) de la Constitución Política; y (iii) el caso concreto.

3.3 Hechos probados. El material probatorio traído al plenario da cuenta de los siguientes:

a) El señor Eduardo Enrique Pulgar Daza fue elegido por el Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U) como senador de la República, para los períodos constitucionales 2014-2018 y 2018-2022, según consta en los formularios E-26 SE de 17 de julio de 2014 y E-26 SEN de 19 de julio de 2018, en su orden, proferidos por el Consejo Nacional Electoral y en la certificación expedida por el secretario general del Senado de la República el 25 de febrero de 2021, que dice:

Que el doctor **EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA**, con cédula de ciudadanía No. **72.161.298**, fue elegido Senador de la República en los periodos constitucionales **2014- 2018** y **2018-2022**, por circunscripción nacional, inscrito en lista del **PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL (PARTIDO DE LA U)**.

Se posesionó en sesión inaugural del veinte de julio de dos mil catorce (20/07/2014) y veinte de julio de dos mil diez y ocho (20/07/2018), respectivamente; asiste hasta el veintiuno de diciembre de dos mil veinte (21/12/2020), - Res. M.D. No. 049 (09/11/2020) Suspensión - Res. M.D. No. 060 (10/02/2021) Renuncia [aportada como anexo de la demanda; índice 4 del expediente digital].

b) Está demostrada la legitimación del accionante Camilo Araque Blanco, por cuanto el artículo 184 de la Constitución Política faculta a «*cualquier ciudadano*» para formular la solicitud de pérdida de investidura de congresistas.

c) La demanda se presentó mediante memorial radicado en esta Corporación por correo electrónico el 18 de marzo de 2021¹¹, es decir, dentro de los cinco años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, como lo preceptúa el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018, puesto que los acontecimientos imputados e invocados como «*tráfico de influencias debidamente comprobado*», datan de 2017, año para el cual el señor Pulgar Daza fungía como senador de la República por el período 2014-2018.

d) En respuesta a solicitud formulada por esta Corporación, la dirección ejecutiva seccional de administración judicial de Barranquilla y Atlántico del Consejo Superior de la Judicatura (a través de la jefe de oficina de talento humano) certificó el 21 de junio de 2021 que el señor Andrés Fernando Rodríguez Cáez, identificado con cédula de ciudadanía 7.732.707, en efecto, se desempeñó como juez promiscuo municipal de Usiacurí (Atlántico), desde el 1.º de septiembre de 2014 hasta el 31 de octubre de 2018 (índice 47, expediente digital).

e) Obra en el expediente, como prueba trasladada¹², copia de la sentencia anticipada de 24 de junio de 2021, dictada dentro del proceso penal 11001-02-47-000-2020-0031-00 (radicado 00300), por la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia contra el exsenador Eduardo Enrique Pulgar Daza, por los delitos de tráfico de influencias y cohecho. Fue aportada por correo electrónico a esta Corporación con oficio 2020 de 29 de junio de 2021 (índice 58, expediente digital, aplicativo SAMAI).

f) Dentro de las piezas procesales trasladadas por la Corte Suprema de Justicia también se halla la solicitud de 19 de marzo de 2021, que el señor Pulgar Daza formuló a la sala especial de instrucción de esa Corporación de acogerse al beneficio de sentencia anticipada, en la que expresó su intención de «*colaborar con la justicia y que se*

¹¹ Índice 4, del expediente digital, aplicativo SAMAI de esta Corporación.

¹² Decretada y practicada a solicitud del accionante.

conozca la verdad de lo sucedido». En tal sentido, el procesado, en acta suscrita el mismo día, aceptó los cargos de tráfico de influencias de las que fue destinatario el juez primero promiscuo municipal de Usiacurí (Atlántico) y cohecho por ofrecer dinero al mismo funcionario judicial para que favoreciera los intereses de una de las partes en las que el excongresista tenía interés (índice 49, expediente digital, aplicativo SAMAI).

Con fundamento en la aceptación de cargos, la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia el 24 de junio de 2021, en la que condenó al exsenador a 58 meses y 25 días de prisión en establecimiento carcelario, por el delito de cohecho por ofrecer, que para efectos penales, concluyó que fue el tipo penal cometido, sin concederle el beneficio de prisión domiciliaria y lo absolvió de responsabilidad penal por el punible de tráfico de influencias de servidor público, porque, adujo, quedó subsumido en el anterior (copia de la providencia reposa en el índice 58 del expediente digital).

A las demás pruebas hará mención la Sala al momento de decidir los cargos planteados en la solicitud de desinvestidura del excongresista.

3.4 Pérdida de investidura de congresista. Generalidades. De conformidad con la Ley 1881 de 2018 *«El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución. Se observará el principio del debido proceso conforme al artículo 29 de la Constitución Política»* (artículo 1°).

De modo que cuando el congresista incurre en alguna casual de pérdida de investidura de las previstas en el ordenamiento normativo, la consecuencia jurídica se traduce en sanción, representada en la separación del cargo de elección popular y la imposibilidad a perpetuidad de que vuelva a ser elegido.

La sala plena de lo contencioso-administrativo del Consejo de Estado¹³ la ha definido como una acción pública de linaje constitucional en la que se realiza *«[...] un juicio de responsabilidad*

¹³ Sentencia de 3 de abril de 2018, expediente 11001-03-15-000-2017-00328-00.

ético y político, que culmina con la imposición de una sanción por la trasgresión del estricto código de conducta previsto para los miembros de las corporaciones representativas que impide en forma perpetua el ejercicio de cargos de elección popular [...]»; se trata de un «[...] mecanismo para sancionar conductas contrarias a la transparencia, a la probidad y a la imparcialidad en que pudieran en un momento dado incurrir los miembros de corporaciones públicas de elección popular [...]».

Ha reiterado esta Corporación que *«La acción de pérdida de investidura comporta entonces el ejercicio del ius puniendi del Estado [sic] con el aditamento que conlleva una sanción de suma gravedad como quiera que limita de manera definitiva el derecho a ser elegido, en ese sentido se hace imperiosa la necesidad de aplicar las garantías propias de los juicios de carácter punitivo sin que se llegue al exceso de vaciar de contenido la figura, lo cual se logra con la adopción de medidas garantistas que se compaginen con las causales de pérdida de investidura y sus especificidades según el caso concreto»¹⁴. Asimismo, recordó en esta providencia el fallo de pérdida de investidura de 21 de julio de 2015 de la sección primera de esta Colegiatura, proferido dentro del proceso 2012-00059, en el que sostuvo que, *«En atención a la altísima dignidad que supone el cargo de Congresista y a la significación del Congreso dentro de un Estado democrático, la Constitución ha previsto una sanción particularmente drástica para las infracciones anotadas, puesto que la pérdida de la investidura implica no solo que el congresista pierde su calidad de tal, sino que, además, queda inhabilitado de manera permanente para ser congresista».**

En el mismo fallo también reiteró la Corporación que *«Siendo la pérdida de investidura una sanción¹⁵, el juicio que la precede tiene que someterse a las exigencias propias del debido proceso sancionatorio y a los principios que lo gobiernan, en ese sentido la jurisprudencia del*

¹⁴ Sección primera, sentencia de 3 de noviembre de 2016, M. P. Guillermo Vargas Ayala, expediente 23001-2333-004-2015-00489-01.

¹⁵ En ese sentido la Sala Plena del Consejo de Estado en fallo de 21 de julio de 2016 dado dentro del expediente No. 2014-00843, reiteró la siguiente regla: En resumen: Se trata de un juicio sancionatorio ético y de responsabilidad jurídica, bajo el entendido de la ética mínima¹⁵ o moral de deber¹⁵, que el constituyente consagró en la Carta Política, como normas de orden superior –arts. 109, 110, 179 a 186, entre otros- a la manera de un régimen especialísimo que se impone a los congresistas, en razón de la representación política derivada del mandato que les es conferido por voto popular¹⁵, que se materializa en una genuina responsabilidad jurídica.

Consejo de Estado¹⁶ ha precisado:

“Por tratarse, como ya se dijo, de una acción pública de tipo punitivo, la acción de pérdida de investidura está sujeta a los principios generales que gobiernan el derecho sancionador tales como la presunción de inocencia y el principio de legalidad de la causal por la cual se impondría la sanción. Sanción que debe imponerse según los postulados del Estado Social de Derecho y conforme con las reglas del debido proceso. En ese orden, les corresponde tanto al demandante como al Estado acreditar debidamente la existencia de la causal en la que habría incurrido el congresista y la conducta constitutiva de la falta, todo eso dentro de las garantías procesales, se repite, reconocidas por la Constitución y los tratados internacionales en favor de los sujetos sometidos a un juicio a cargo del Estado”».

Como se trata de un proceso sancionatorio, le corresponde al juez garantizar la efectividad de los principios, reglas y garantías que integran el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y realizar un juicio objetivo de configuración de la causal y subjetivo de responsabilidad del congresista cuestionado¹⁷.

De acuerdo con lo expuesto, se infiere que la naturaleza jurídica de la pérdida de investidura es sancionatoria, pero de carácter jurisdiccional, toda vez que hace parte de los medios de control consagrados en el título III del capítulo VII de la parte segunda de la Ley 1437 de 2011, alusiva a las funciones judiciales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. En esa dirección, la Corte Constitucional ha sostenido que el análisis de responsabilidad que realiza el juez en el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es subjetivo, pues en un Estado de derecho los juicios que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva, y las sanciones que se adopten en ejercicio del *ius puniendi* deberán verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la ley (principio de legalidad o tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuridicidad) y culpable¹⁸.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de marzo de 2010, expediente 2009-00198 C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹⁷ Sala plena de lo contencioso-administrativo, sentencia de 10 de agosto de 2021, expediente 11001-03-15-000-2020-04001-01, C. P. Gabriel Valbuena Hernández.

¹⁸ Sentencia SU-424 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado

3.5 Causal de pérdida de investidura por tráfico de influencias debidamente comprobado. Sea lo primero precisar que los artículos 183 (numeral 5) de la Constitución Política y 296 (numeral 5) de la Ley 5ª de 1992¹⁹ consagran como causal de pérdida de investidura de los congresistas, entre otras, la de «*tráfico de influencias debidamente comprobado*», que es por la que se pide despojar al accionado de la dignidad de senador.

Al respecto, esta Corporación ha sostenido que dicha causal «[...] *presupone anteponer la investidura de Congresista ante un servidor público, quien, bajo tal influjo psicológico, realiza una actividad que no adelantaría de no ser por la calidad de quien se lo solicita. Consiste en una relación de doble envío en donde el Congresista, gracias a la investidura que posee, crea en el destinatario de su influencia la decisión de realizar el hacer solicitado*»²⁰.

En sentencia de 1º de noviembre de 2016²¹, esta Corporación reiteró los presupuestos indispensables para que se configure la aludida causal de pérdida de investidura²², en los siguientes términos:

[L]a Sala a partir de la Jurisprudencia suficientemente decantada en cuanto a la demarcación conceptual del tráfico de influencias dentro de la acción de pérdida de investidura, se permite reiterar, los cuatro elementos que deberán aparecer demostrados de forma suficiente y concurrente en el proceso, para efectos de configurar la referida causal, así:

“a) Que la persona que ejerce la influencia ostente o haya ostentado la calidad de Congresista de la República, la cual se

¹⁹ «Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes».

²⁰ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sentencia de 28 de noviembre de 2000, radicado AC-11349, C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.

²¹ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, expediente 11001-03-15-000-2015-01571-00, C. P. María Elizabeth García González.

²² Entre otros, mediante fallos de «[...] 8 de agosto de 2001 (Expedientes acumulados El AC-10966 y AC-11274, Consejero ponente doctor Reinaldo Chavarro Buriticá), de 29 de julio de 2003 y 15 de mayo de 2007 (Expedientes PI-00522, PI-2006-01268, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), de 11 de marzo de 2008 (Expediente núm. 2007-01054 (PI), Consejera ponente doctora Susana Buitrago), de 27 de abril de 2010 (Expediente núm. 2009-00935 (PI), Consejero ponente doctor William Giraldo Giraldo), 12 de junio de 2012 (Expediente núm. 2011-01112 (PI), Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso), de 4 de septiembre de 2012 (Expediente núm. 2011-00616 (PI), Consejero ponente doctor Mauricio Fajardo Gómez), de 9 de julio de 2013 (Expediente núm. 2011-01559-00 (PI), Consejero ponente doctor Hernán Andrade Rincón), de 30 de junio de 2015 (Expediente núm. 2013-00115-00 (PI), Consejero ponente doctor Alberto Yepes Barreiro (E)), de 4 de agosto de 2015 (Expediente núm. 2012-00863-00 (PI), Consejera ponente doctora Martha Teresa Briceño de Valencia) y de 1o. de marzo de 2016 (Expediente núm. 2015-01462-00 (PI), Consejero ponente doctor Guillermo Vargas Ayala)».

adquiere a partir de la posesión en el cargo”;²³

b) Que se invoque esa calidad o condición ante el servidor público²⁴, ejerciéndose en todo caso un influjo síquico sobre éste, sin tener en consideración el orden jerárquico existente entre ambos;

“c) Que se reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero o dádiva, con las salvedades o excepciones contempladas en la Ley 5ª de 1992, en cuanto a las gestiones de los Congresistas en favor de sus regiones”;²⁵ y

d) Que el beneficio pretendido por el Congresista provenga de un asunto que el servidor público se encuentre conociendo o haya de conocer”.

Ese presupuesto “a)” exige la calidad cualificada del sujeto activo que pretende traficar las influencias que emanan de su investidura congresional, esto es, que debe acreditarse su condición de Senador o Representante a la Cámara.

En el requisito “b)”, debe observarse plenamente que ante el servidor público, el Congresista haya invocado, antepuesto o recurrido a su condición de tal. Son dos los aspectos fundamentales a tener en cuenta en este punto: lo primero, es que se haya ejercido sobre el servidor un influjo síquico derivado de la condición de Congresista, es decir, que lo que se pretenda de aquél se consiga por la anteposición del cargo de Senador o Representante.

En estos términos, la Sala Plena también ha sostenido que dentro de los requisitos exigidos por la jurisprudencia, para que se estructure el tráfico de influencias, se destaca el influjo psicológico que derivado de la calidad de congresista, se pueda ejercer sobre la persona que deba realizar la actividad que se pretende. Quien influye, ejerce predominio o fuerza moral, valiéndose de su poder, superioridad o fuerza dominante.

El segundo aspecto, radica en que el tráfico de influencias puede darse frente a cualquier servidor público sin consideración al orden jerárquico en que se encuentre, lo cual desecha cualquier tipo de elucubración adicional a la simple constatación de que el influenciado ostente el carácter de servidor público.

²³ Sentencias de Sala Plena de 21 de febrero de 2012 (Expediente núm. 2011-00497 (PI), consejero ponente Alfonso Vargas Rincón), de 6 de mayo de dos mil catorce (2014), (Expediente núm. 2013-00865 (PI), Consejero Ponente doctor Enrique Gil Botero) y de 21 de junio de 2016 (Expediente núm. 2013-01258-00 (PI), Consejera ponente María Elizabeth García González).

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

En el presupuesto “c)” debe advertirse que el Congresista bien puede solicitarle al servidor público un beneficio en dinero y/o dádiva para sí o para un tercero –excepto si se trata de una gestión a favor de su región en los términos de la Ley 5ª de 1992-, conducta que implica una relación de doble envío, donde el Congresista solicita para recibirlo, darlo o prometerlo y consecuentemente el servidor público accede a ello. Sin embargo, la conducta se configura aún [sic] cuando el servidor público no accede, porque basta la simple solicitud.

Finalmente, en el elemento “d)” habrá que precisar que el referido beneficio pretendido por el Congresista, ya sea en dinero y/o dádiva, tenga su origen en un asunto en donde el servidor público sea o vaya a ser competente, es decir, que tenga o vaya a tener el conocimiento del mismo, razón justamente por la cual resulta abordado por el Congresista [negrilla de la Sala].

Del precedente citado se colige que para que se estructure la causal objeto de estudio resulta necesario demostrar que (i) la persona haya sido o sea congresista, (ii) invoque esa condición ante el servidor público, (iii) reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero, dádiva, con las salvedades o excepciones establecidas en la Ley 5ª de 1992, en cuanto a las gestiones de los congresistas en favor de sus regiones; y (iv) con el propósito de obtener un beneficio de un servidor público en algún asunto que este conozca o haya de conocer.

3.6 El caso concreto. A partir de los anteriores parámetros, procede la Sala a decidir el caso concreto.

3.6.1 Delimitación de los hechos por los cuales se formuló la solicitud de desinvestidura del accionado. No resulta procedente decidir el presente trámite por hechos distintos de los denunciados en la demanda de pérdida de investidura, puesto que fue respecto de estos y no de otros que esta jurisdicción ordenó notificar al congresista para que ejerciera los derechos de contradicción y defensa, y, en efecto, así lo hizo.

Lo dicho tiene sustento en el respeto del derecho al debido proceso, la observancia del principio de congruencia, la legalidad de la sanción y la interpretación restrictiva de las causales de pérdida de investidura, dada la gravedad que ella comporta. Lo expuesto se expresa en la Ley 1881 de 2018, en la siguiente forma: «**Admitida la solicitud**, en la misma providencia se ordenará la notificación personal al congresista, **con la cual** se dará iniciación al proceso judicial respectivo» (se

destaca) [artículo 9°]; en concordancia con ello, «*El Congresista dispondrá de los cinco (5) días siguientes [...] para referirse por escrito a lo expuesto en la solicitud*» (negrilla de la Sala) [artículo 10°].

Al revisar el escrito de solicitud de desinvestidura, verifica la Sala que los hechos que la motivan están referidos solo a que el entonces senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, en primer lugar, influyó en el alcalde de Usiacurí (Atlántico) Ronald Emil Padilla Acuña, elegido también por el Partido de la Unidad Nacional (Partido de la U) con el apoyo del congresista, para lograr que contactara y convenciera al juez primero promiscuo del mismo municipio, con el propósito de que comparecieran a una reunión privada de los tres en la residencia del aquí accionado, con la finalidad de solicitar del funcionario judicial, a cambio de prometerle la entrega de 200 millones de pesos, que en un asunto de su conocimiento favoreciera los intereses del señor Juan José Acosta Osío y su familia, de quienes en el pasado el congresista había recibido apoyo económico y en votos, que lo llevaron, precisamente, a ser elegido el legislador que ahora presumía ante ellos dos, dádivas que no deseaba perder durante su nueva aspiración al Congreso de la República.

Se realiza la anterior precisión habida consideración de que el representante del Ministerio Público en la presente causa concluyó durante la audiencia pública que el excongresista incurrió también en tráfico de influencias debidamente comprobado, «*para que el Ministerio de Educación Nacional ratificara la reforma estatutaria de la universidad que presentó el 5 de septiembre de 2016, el presidente del consejo directivo Luis Fernando Acosta Osío [...] Sumado a lo anterior, se puede constatar que la viceministra de educación, Luz Karime Abadía Alvarado, expidió la Resolución 1099 de 31 de enero de 2019 y ratificó la reforma estatutaria efectuada por la Universidad Metropolitana, cuyo contenido corrobora lo dicho por Luis Fernando Acosta Osío y demuestra la influencia que tuvo el excongresista Pulgar Daza en calidad de senador a favor de la Familia Acosta para que el Ministerio de Educación Nacional ratificara la reforma de los estatutos de dicha universidad*»; no obstante, estos hechos no fueron referidos en la demanda como sustento principal de la pérdida de investidura incoada por el actor, y este tampoco se ocupó de ellos en sus alegaciones finales durante la audiencia pública, sino que se limitó a controvertir los planteados en el escrito inicial.

Por otra parte, resulta pertinente destacar que en la sentencia anticipada de 24 de junio de 2021, dictada dentro del proceso penal 11001-02-47-000-2020-0031-00 (radicación 003000) por la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia contra el senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, lo declaró responsable del delito de tráfico de influencias de servidor público debido a que «*utilizó indebidamente en provecho de la familia Acosta influencias ante el Ministerio de Educación para beneficiarla en el trámite de la ratificación de la reforma de los estatutos de la Universidad Metropolitana[...]*»; hechos que, como ya se anotó, no fueron materia de denuncia como sustento principal del pedimento de desinvestidura ante esta jurisdicción. Dicha providencia obra en el expediente, como prueba trasladada²⁶ y fue aportada por correo electrónico a esta Corporación con oficio 2020 de 29 de junio de 2021 (índice 58, expediente digital, aplicativo SAMAI).

Por tal motivo, le asiste razón al accionado en la afirmación que hizo durante la audiencia de alegaciones, en el sentido de que «*el extremo activo de la Litis sólo fundamentó la causal de tráfico de influencias por el ofrecimiento del exsenador al juez Promiscuo Municipal de Usiacurí, por la suma de doscientos millones de pesos (\$200.000.000), con el fin presuntamente de influenciar en la decisión judicial que este debía tomar, con miras a beneficiar al señor Juan José Acosta Ossío*» (expediente digital, índice 86), y a estos hechos se concreta la Sala para decidir el caso.

3.6.2 Validez de las pruebas trasladadas al presente asunto. Aduce el exsenador Pulgar Daza que no se demostró la causal de «*tráfico de influencias debidamente comprobado*», puesto que las grabaciones de la reunión celebrada en 2017 entre él, el juez Andrés Fernando Rodríguez Cáez y el alcalde de Usiacurí, aportadas por el accionante, fueron obtenidas de manera ilícita, dado que no dio su consentimiento para efectuarlas, lo cual, dice, afecta sus derechos a la intimidad y al debido proceso.

Sin embargo, precisa la Sala que el excongresista reconoce en sus alegaciones que:

[E]n el plenario obra el expediente del proceso penal que se adelantó en mi contra por parte de la Sala Especial de la Corte

²⁶ Decretada y practicada a solicitud del accionante.

Suprema de Justicia, identificado con el radicado N° 00300, en el cual consta la formulación de cargos con fines de sentencia anticipada que presentó la Sala de Instrucción de la Alta Corporación, en la que se le imputó al accionado los siguientes delitos en calidad de autor:

“1.- Tráfico de influencias de servidor público previsto en el artículo 411 de la Ley 599 de 2000, en concurso homogéneo y sucesivo, de conformidad con el artículo 31 ibidem, en los dos siguientes eventos individualizables:

1.1.- Utilización indebida en provecho de tercero de las influencias derivadas del ejercicio del cargo del congresista para beneficiarse en relación con el asunto que conocía en su despacho el Juez primero promiscuo municipal de Usiacurí, Andrés Felipe Rodríguez Cáez, con la circunstancia de mayor punibilidad del artículo 58-9 ibidem.[...]

Frente a este aspecto, el suscrito aceptó expresamente los cargos indiciados en los numerales 1.1, 1.2 y 2, con sus respectivas circunstancias de mayor punibilidad [...]

De la aceptación de cargos, se precisa que el **único** cargo que comporta relación con la fundamentación realizada por el accionante en sede de pérdida de investidura concierne al 1.1., como se constata en el escrito de solicitud. Sin embargo, aunque el accionado dentro de la diligencia judicial aceptó el cargo, lo cual, en materia penal implica una confesión simple como lo ha precisado la Corte Constitucional²⁷, esta prueba no puede ser tomada en cuenta en el caso *sub examine*, porque además de ser un proceso de naturaleza distinta, **la confesión perdió valor cuando dentro del mismo proceso penal se concluyó que la actuación no se encuadró en el delito de tráfico de influencias consignado en el artículo 411 de la Ley 599 de 2000** [sic para toda la cita] (índices 86 y 88 del expediente digital).

Lo expuesto por el accionado deja ver cierta contradicción en su defensa, habida consideración de que, por una parte, plantea la intención de beneficiarse en el presente asunto de las actuaciones desarrolladas en su contra por la Corte Suprema de Justicia en materia penal, y, por otra, aduce, a la vez, que las pruebas que tuvo en cuenta esa Corporación, en particular la del audio que lo comprometió y por la que resultó condenado por el delito de cohecho por ofrecer una suma de dinero al juez Rodríguez Cáez, es ilícita, pues no otorgó su consentimiento para realizar la grabación.

²⁷ 10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-425-96 del 12 de septiembre de 1996, Referencia: Expediente D-1156, M.P. Cados Gaviria Díaz

Sin embargo, desde el punto de vista de la sana crítica, no podría ser admisible que la aludida grabación sea lícita como prueba en el proceso penal del que quiere beneficiarse el accionado, pero que no lo sea para efectos del presente asunto, máxime cuando ante la Corte Suprema de Justicia el señor Pulgar Daza aceptó el cargo de «*tráfico de influencias de servidor público*» con fundamento en el mismo audio.

Como se precisó, reposa en el expediente, como prueba trasladada²⁸, copia de la sentencia anticipada de 24 de junio de 2021, dictada dentro del proceso penal 11001-02-47-000-2020-0031-00 (radicación 00300), por la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia contra el exsenador Eduardo Enrique Pulgar Daza, por los delitos de tráfico de influencias y cohecho. Fue remitida por correo electrónico a esta Corporación con oficio 2020 de 29 de junio de 2021 (índice 58, expediente digital, aplicativo SAMAI).

Dentro de las piezas procesales trasladadas por la Corte Suprema de Justicia también se halla la solicitud de 19 de marzo de 2021 que el señor Pulgar Daza formuló a esa Corporación para acogerse al beneficio de sentencia anticipada, dada su intención de colaborar con la justicia y que se conociera la verdad de lo sucedido.

El procesado, en acta suscrita el mismo día, aceptó los cargos de tráfico de influencias de las que fue destinatario el juez primero promiscuo municipal de Usiacurí (Atlántico), y cohecho por ofrecer dinero al mismo funcionario judicial para que favoreciera los intereses de una de las partes en las que el excongresista tenía interés (índice 49, expediente digital, aplicativo SAMAI).

Con sustento en la aceptación de cargos, la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia dictó la mencionada sentencia de 24 de junio de 2021, en la que condenó al procesado a 58 meses y 25 días de prisión en establecimiento carcelario, por el delito de cohecho, que para efectos penales, concluyó que fue el cometido, sin concederle el beneficio de prisión domiciliaria, y lo absolvió de responsabilidad penal por el punible de tráfico de influencias de servidor público, porque consideró que quedó subsumido en el primero (copia de la providencia reposa en el índice 58 del expediente digital).

²⁸ Decretada y practicada a solicitud del accionante.

Las anteriores pruebas fueron decretadas, trasladadas e incorporadas al presente trámite, en cumplimiento de los proveídos de 30 de abril, 24 y 28 de junio y 7 de julio, todos de 2021, de esta Sala, emitidos con sustento en la autorización del Código General del Proceso²⁹, que preceptúa:

ARTÍCULO 174. PRUEBA TRASLADADA Y PRUEBA EXTRAPROCESAL. Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia y serán apreciadas sin más formalidades, siempre que en el proceso de origen se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella. En caso contrario, deberá surtirse la contradicción en el proceso al que están destinadas. La misma regla se aplicará a las pruebas extraprocesales.

La valoración de las pruebas trasladadas o extraprocesales y la definición de sus consecuencias jurídicas corresponderán al juez ante quien se aduzcan.

Destaca la Sala que las pruebas trasladadas al presente asunto, de las que hace parte el audio que ahora tilda de ilícito el accionado, no solo fueron objeto de contradicción en el proceso penal, sino que, con fundamento en ellas, el propio exsenador solicitó de la sala especial de instrucción de la Corte Suprema de Justicia que le aplicara el beneficio de la sentencia anticipada, prerrogativa que le fue concedida, precisamente porque aceptó, entre otros, el cargo de utilización indebida en provecho de terceros de las influencias derivadas del ejercicio de la condición de congresista, de las que fue destinatario el otrora juez primero promiscuo municipal de Usiacurí (Atlántico), Andrés Felipe Rodríguez Cáez.

Ahora bien, la Corte sustentó los cargos, no solo en la aludida grabación, sino en diversos testimonios, como el del juez involucrado, el de los señores Luis Fernando Acosta Osío (beneficiario del tráfico de influencias del senador), Ronald Emil Padilla Acuña (alcalde de Usiacurí) y David Name Terán, que dan cuenta de la cuestionada reunión entre el congresista, el mandatario local y el funcionario judicial, registrada en audio por este último, que el accionado aceptó en el proceso penal como cierto en cuanto a la celebración y su contenido, se itera. De esta manera, dicho audio quedó refrendado por el mismo excongresista.

²⁹ Aplicable a esta jurisdicción por remisión del artículo 21 de la Ley 1881 de 2018.

Con todo, una vez adosadas las anteriores pruebas al proceso de pérdida de investidura que nos ocupa, el despacho sustanciador, a través de proveído de 7 de julio de 2021, ordenó correr traslado al accionado de todas las recaudadas, mediante la entrega física, en forma personal en el lugar de reclusión en que se hallaba, comoquiera que no ha designado apoderado de confianza. Tal diligencia de notificación se surtió el 8 de julio de 2021 en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (Comeb - La Picota), como se verifica en el acta que reposa en el índice 66 del expediente digital (aplicativo SAMAI).

Por consiguiente, están garantizadas la legalidad y la validez de las pruebas trasladadas al presente proceso, entre ellas el audio que el accionado ahora pretende desconocer.

3.6.3 La decisión adoptada en el proceso penal no exonera de responsabilidad al accionado, ni obliga al juez de la pérdida de investidura. El señor Pulgar Daza aduce en sus alegaciones lo siguiente:

[A]unque el accionado dentro de la diligencia judicial [penal] aceptó el cargo [de tráfico de influencias], lo cual, en materia penal implica una confesión simple como lo ha precisado la Corte Constitucional³⁰, esta prueba no puede ser tenida en cuenta en el caso *sub examine*, porque además de ser un proceso de naturaleza distinta, **la confesión perdió valor cuando dentro del mismo proceso penal se concluyó que la actuación no se encuadró en el delito de tráfico de influencias consignado en el artículo 411 de la Ley 599 de 2000 [...].**

Por lo expuesto, resulta claro que la aceptación de cargos no puede ser valorada probatoriamente por parte del juzgador en el presente proceso, toda vez que, el juez penal determinó que el cargo adolecía de una adecuada subsunción típica en cuanto no se configuraron los elementos del tipo penal de tráfico de influencias.

Al respecto, precisa la Sala que las pruebas trasladadas válidamente del proceso penal al de pérdida de investidura son plenamente demostrativas de los hechos que en ellas se incorporan, lo cual no se debe confundir con los efectos jurídicos que le haya dado el juez

³⁰ 10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-425-96 del 12 de septiembre de 1996, Referencia: Expediente D-1156, M.P. Cados Gaviria Díaz

penal, como en forma errada lo pretende el aquí accionado.

Bien puede ocurrir que la valoración y efectos que les otorgue el juez penal no coincida con los que se realicen en el marco del trámite de desinvestidura ante esta jurisdicción, dado que este último tiene fuente directa en el artículo 183-5 de la Constitución Política y está reservado a la competencia del Consejo de Estado.

Precisamente, en la exposición de motivos de la ahora Ley 1881 de 2018, la Cámara de Representantes sostuvo que *«La pérdida de investidura es, entonces, una sanción independiente de aquellas que provienen de la declaratoria de responsabilidad penal, encuentra su base en el régimen constitucional de los Congresistas y su procedencia viene dada por las causales del artículo 183 de la Constitución Política»*³¹, sin embargo, esa independencia no significa que los dos procesos no puedan servirse, en determinado momento, de las mismas pruebas, por cuanto ello equivaldría a desconocer la verdad real y material, que, en todo caso, deben siempre buscar los jueces de una y otra jurisdicción.

A propósito de la diferencia entre los procesos de responsabilidad penal y de pérdida de investidura de congresistas, la jurisprudencia constitucional³² ha precisado:

La Corte debe insistir en que las normas constitucionales sobre pérdida de la investidura tienen un sentido eminentemente ético. Buscan preservar la dignidad del congresista y, aunque se refieran a conductas que puedan estar contempladas en la legislación como delictivas, su objeto no es el de imponer sanciones penales, sino el de castigar la vulneración del régimen disciplinario impuesto a los miembros del Congreso en razón de la función que desempeñan. Al congresista no se lo priva de su investidura, inhabilitándolo para volver a ser elegido en tal condición, por el hecho de haber incurrido en un determinado hecho punible y menos como consecuencia de haber sido hallado penalmente responsable. Lo que el Consejo de Estado deduce en el curso del proceso correspondiente es la violación, por parte del implicado, de las normas especiales que lo obligan en cuanto miembro del Congreso. Se trata de un juicio y de una sanción que no están necesariamente ligados al proceso penal que, para los respectivos efectos, lleve a cabo la jurisdicción, pues la Constitución exige más al congresista que a las demás personas: no solamente está comprometido a no delinquir sino a observar una conducta

³¹ Ver Gaceta del Congreso 300 de 4 de mayo de 2017, página 4.

³² Corte Constitucional, sentencia C-247 de 1995, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

especialmente pulcra y delicada que, si presenta manchas, así no sean constitutivas de delito, no es la adecuada a la dignidad del cargo ni a la disciplina que su ejercicio demanda [...].

Dada esta naturaleza de la pérdida de la investidura, que corresponde a un régimen de especial disciplina exigido a los miembros del Congreso, **bien puede acontecer que, en los eventos del tráfico de influencias e indebida destinación de dineros públicos, no llegue a imponerse la pena dentro del proceso penal por circunstancias tales como la ausencia de dolo, sin que por ello se extingan las posibilidades de la sanción constitucional por la falta cometida en contra de la dignidad de la institución [...].**

El Consejo de Estado debe poder establecer directamente la causal de pérdida de investidura, sin necesidad de que previamente otro juez lo haya declarado [se destaca].

Ahora bien, en gracia de discusión, es cierto que en la sentencia anticipada de 24 de junio de 2021, dictada dentro del proceso penal 11001-02-47-000-2020-0031-00 (radicación 00300), la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia condenó al exsenador Eduardo Enrique Pulgar Daza, por el delito de cohecho por ofrecer y lo absolvió del de tráfico de influencias de servidor público, con ocasión de los mismos hechos que se debaten en el presente asunto, empero, no descartó en absoluto que haya cometido este último punible, sino que, desde el punto de vista penal, consideró que se debía optar por seleccionar el delito que definiera con mayor riqueza descriptiva la conducta única, por tal motivo la subsumió solo en el de cohecho por ofrecer. Así lo concluyó:

Como se desprende del entorno de la reunión acaecida en la residencia del exsenador, a pesar de que este hubiera hecho gala de su condición de congresista, su pretensión fue la de persuadir al funcionario judicial para obtener su favor a cambio de la suma de dinero que le ofreció, por tanto, en sentir de la Sala, inferir de ello, la comisión la comisión [sic] de los delitos de tráfico de influencias de servidor público y cohecho por ofrecer, violenta la garantía fundamental amparada en el principio *non bis in idem* y que esta Sala de juzgamiento, [...] debe propender por su protección, puesto que esa realidad demuestra que estamos frente a una unidad de acción con un único propósito y una sola lesión y puesta en peligro de un exclusivo bien jurídico, que por lo mismo, solamente puede tipificar un único delito, que en este caso corresponde al de cohecho por ofrecer.

Esta conclusión tiene sustento en el principio de consunción, ya que las coincidencias que eventualmente dan lugar a la posibilidad

de configuración de los dos delitos se resuelve mediante el concurso aparente, debiéndose optar por seleccionar el que defina con mayor riqueza descriptiva la conducta única, en este caso, el de cohecho en la modalidad de ofrecimiento [índice 58, expediente digital].

Indistintamente de que la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia subsumiera el delito de tráfico de influencias de servidor público en el de cohecho por ofrecer, lo cierto y real es que el excongresista ya había aceptado ante la sala de instrucción de esa misma Corporación su autoría del delito de tráfico de influencias de servidor público en concurso homogéneo con el de cohecho por dar u ofrecer, atinentes a la conducta que desplegó sobre el otrora juez primero promiscuo de Usiacurí, Andrés Fernando Rodríguez Cáez, frente al cual el sindicado afirmó libremente: «*acepto el cargo*», que, además, estuvo sustentado en pruebas testimoniales y documentales. La aceptación de responsabilidad, para mayor relevancia, tuvo lugar a instancia del propio excongresista, quien en la solicitud de acogerse al beneficio de sentencia anticipada expresó a la Corte su voluntad «*de colaborar con la justicia y que se conozca la verdad de lo sucedido*» (índice 49 del expediente digital).

Esa verdad material no tendría por qué alterarse o ser diferente en la presente causa, si como tal es la misma realidad epistemológica; demuestra el hecho externo aceptado de tráfico de influencias, que, en el marco del proceso de pérdida de investidura, constituye una falta autónoma, así en el proceso penal haya tenido tratamiento jurídico distinto. De ahí que, como lo sostuvo la Corte Constitucional, «*El Consejo de Estado debe poder establecer directamente la causal de pérdida de investidura, sin necesidad de que previamente otro juez lo haya declarado*» (sentencia C-247 de 1995).

Por consiguiente, el acta de aceptación de cargos de 18 de marzo de 2021, traída del proceso penal al presente asunto, tiene aquí plena validez como prueba.

3.6.4 Se hallan satisfechos los presupuestos señalados por el orden jurídico constitucional y legal y la jurisprudencia para decretar la pérdida de investidura del accionado por la causal de «*Tráfico de influencias debidamente comprobado*», consagrada en los artículos 183 (numeral 5) de la Constitución Política y 296

de la Ley 5ª de 1992³³, invocada por el solicitante. El ciudadano Camilo Araque Blanco solicita de esta Corporación que decrete la pérdida de investidura del exsenador de la República Eduardo Enrique Pulgar, por haber incurrido en la aludida causal.

Como sustento, en lo esencial, afirma en la demanda lo siguiente:

El exparlamentario **EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA**, en el año 2017 en su lugar de residencia de la ciudad de Barranquilla, Atlántico, planeó y ejecutó de manera intencional, libre, espontánea y deliberada reunión con la participación del exalcalde de Usiacurí, Atlántico, RONALD EMIL PADILLA ACUÑA, para ofrecerle de manera presencial y directa al otrora Juez Promiscuo Municipal de ese mismo municipio ANDRÉS FERNANDO RODRÍGUEZ CÁEZ, la suma de DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE \$ 200.000.000, con el propósito de decidir favorablemente una causa judicial de su conocimiento, cuyo beneficiario era el señor JUAN JOSÉ ACOSTA OSSÍO, para que este pudiera seguir manteniendo el control de la Universidad privada Metropolitana, la Fundación Acosta Bendek y el Hospital Universitario Metropolitano de Barranquilla, Atlántico. Instituciones que facturan al año OCHENTA MIL MILLONES DE PESOS MCTE \$ 80.000.000.000 [...]

Bajo la misma línea explicativa y argumentativa ut supra, se tiene, que en la reunión del año 2017 patrocinada por el exsenador **EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA**, este antepuso su investidura como parlamentario, primero, para lograr que el exalcalde de Usiacurí, Atlántico, RONALD EMIL PADILLA ACUÑA, -quien según versiones era su subalterno político-, abordara y convenciera del referido encuentro al exjuez de este municipio ANDRÉS FERNANDO RODRÍGUEZ CÁEZ, y segundo, en el desarrollo de dicha reunión este intentó persuadir al funcionario judicial alardeando, presumiendo y ufanándose de su poder político como senador de la República en diferentes entidades del orden nacional (Presidencia de la República y Ministerio de Educación Nacional), para después ofrecerle al funcionario público grandes sumas de dinero a cambio de beneficiar judicialmente a su patrocinado JUAN JOSÉ ACOSTA OSSÍO en su asunto repartido a su despacho judicial, permitiéndole así el control de la Universidad privada Metropolitana, la Fundación Acosta Bendek y el Hospital Universitario Metropolitano de Barranquilla, Atlántico, y por esa misma vía, la garantía de votos, puestos, becas, y aportes a sus campañas políticas³⁴ (sic para toda la cita).

³³ «Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes».

³⁴ Expediente digital, índice 4, aplicativo SAMAI

Relata el accionante que los hechos fueron conocidos gracias a la denuncia pública efectuada a través de una columna denominada «PULGARCITO», publicada por el periodista Daniel Coronell el domingo 12 de julio de 2020, en el portal web «www.losDanieles.com»³⁵, que, por ser ilustrativa para el presente trámite, se transcribe:

PULGARCITO
Por Daniel Coronell

Un senador le ofreció a un juez conseguirle un soborno para que decidiera a favor de unos patrocinadores suyos. Para bien de la opinión pública -y quizás también de la justicia- la comprometedor conversación quedó grabada. El delito tiene prueba reina pero hasta ahora no hay investigación. El senador fue reelegido después de su fechoría. A pesar de no haberse destacado por sus iniciativas como legislador, ni mucho menos por ejercer control político, fue designado como primer vicepresidente del Senado, posición que ocupó hasta el año pasado.

El senador se llama Eduardo Pulgar, es miembro del Partido de la U, y fue a hacer la vuelta para favorecer a su amigo Luis Fernando Acosta Osío, el líder de un grupo que con cuestionadas maniobras logró el control de la Universidad Metropolitana de Barranquilla y pretende quedarse también con la Fundación Acosta Bendeck y el Hospital Universitario Metropolitano. Las tres instituciones facturan 80.000 millones de pesos al año. Por la magnitud del botín no se han medido en lobbies, maniobras y tráfico de influencias, sobre los cuales seguramente tendremos que hablar, pero hoy nos concentraremos en la oferta del senador Eduardo Pulgar a un juez de la república. Andrés Rodríguez Cáez, abogado huilense apenas mayor de 30 años, llegó a la costa nombrado provisionalmente como juez primero promiscuo municipal de Usiacurí, Atlántico. Antes de ser juez había sido auxiliar, escribiente y oficial mayor. Conocía su trabajo y quería hacerlo bien. Como había congestión en los juzgados de Barranquilla, pronto empezaron a llegar a su despacho procesos muy importantes. El prestigio del joven juez fue creciendo porque era riguroso en el estudio de las normas, justo en sus evaluaciones e implacable en la aplicación de la ley. Un buen día de 2017, el alcalde del pueblo, Ronald Padilla, lo invitó a conocer a su jefe político Eduardo Pulgar. La reunión sería en el apartamento del senador en Barranquilla, a una hora de Usiacurí. El juez aceptó sin saber de qué se trataba, pero tuvo la precaución de llevar una grabadora con él. Pronto el senador Pulgar explicó el motivo de la

³⁵ Cfr. En el link: <https://losdanieles.com/?s=pulgar>, se pueden consultar esta y todas las demás columnas publicadas por el mismo periodista acerca del tema del tráfico de influencias del exsenador Pulgar Daza, hoy demandado.

invitación: “No joda, yo quiero apelar a ti para ver cómo me pueden ayudar ustedes, porque esto es un negocio. Esto es un negocio. Yo te digo la verdad... Esto es un negocio. Esto tiene que quedar entre nosotros tres porque los manes están preocupados. Es más, los manes me dicen: si hay que ir hasta allá, yo voy; pero lo ideal es que no vayan a decir nada”.

Y empezó a presumir de lo que ya había hecho por sus amigos “Yo te voy a decir la verdad, yo a través de la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación, conseguí que finalmente ahí pusieran un tipo que ha estado antes en la universidad; que es sobrino del viejo Gabriel Acosta, primo tanto de la mujer de Jaller, como del hijo de Gabriel Acosta. Y ahí eso fue apenas como para un feliz término. La ministra fue... la última resolución fue del ministerio”. Después el lenguaje se hizo más explícito: “Quiero apelar a la buena relación que ustedes tienen pa ver si me pueden ayudar hermano. Esa universidad me pone unos votos muy importantes y adicionalmente... Aquí hay un negocio... Ustedes me dicen... y yo voy y digo: pa esta jugada vale tanto y vamos pa'lante. Así de sencillo”. Pulgar, que antes de ser senador había sido fiscal y auxiliar de magistrado, continuó: “No y también tú tienes que ver marica, lo que yo te digo, cuando uno quiere buscarle una vueltecita allí, uno se la busca”. A este punto, el senador reiteró la generosidad de sus patrocinadores: “Esos manes a mí me ayudan con becas, me dan puestecitos. Yo te hablo la verdad y cuando llega la campaña me tiran un billetico. Yo no te voy a negar nada viejo man, pa que voy a negar eso”. Pulgar estaba tan confiado que, incluso, sugirió el monto que el juez debería cobrar por la decisión: “Si los manes son juiciosos. Si yo le digo: hey doc esta vaina vale 200 barras. Él me dice: ¿a qué horas y dónde?. Así, pa hablar claro. Yo les digo a ustedes la verdad. Aquí hay un negocio...Yo creo... No sé, si ustedes quieren hablar solos”. No contaba el senador Eduardo Pulgar con la verticalidad del juez Andrés Rodríguez, que respondió: “A ver, senador, yo en principio acepté la reunión esta mañana aquí pues por intermedio del alcalde Ronald, pero yo soy un hombre muy serio. Usted me está hablando de negocios, yo para eso sí, no. Déjeme que le haga la audiencia; déjeme explicarle primero por qué supuestamente llega allá. Ronald me abordaba esta tarde y me decía ¿doctor, pero por qué Usiacurí? Ronald, usted sabe que Usiacurí ha venido moviéndose, ha manejado casos delicados de garantías, yo allá he manejado casos delicados”. El epílogo es triste. El intento de soborno, que en el Código Penal se llama cohecho por dar u ofrecer, le fue relatado a un fiscal de turno. No hay proceso abierto en ninguna parte. Andrés Rodríguez ya no es juez porque se le acabó el nombramiento en provisionalidad. Eduardo Pulgar permanece tranquilo en el Senado, apenas la semana pasada fue noticia porque en el mismo edificio en el que vive se agarró a puños con el exsecretario de Salud de Soledad, Atlántico, por un asunto de corrupción que el exfuncionario asegura que denunciará en la Corte Suprema de Justicia. Luis

Fernando Acosta Osío sigue controlando la Universidad Metropolitana con la ayuda de algunos administradores de justicia.

Con fundamento en la precitada publicación, la Corte Suprema de Justicia (sala especial de instrucción), mediante auto de 13 de julio de 2020, expediente SEP 64-2021, radicación 11001-02-47-000-2020-00031-00, NI000300, ordenó la apertura de investigación previa y decretó pruebas.

A través de proveído de 26 de noviembre de 2020, la citada sala especial de instrucción de la Corte definió la situación jurídica del señor Pulgar Daza, con la imposición de medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión, como presunto autor del delito de tráfico de influencias, previsto en el artículo 411 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), en concurso homogéneo. La captura del procesado se hizo efectiva el 1° de diciembre de 2020³⁶.

El señor Pulgar Daza, una vez sometido al imperio de la justicia penal y ante las incontrovertibles evidencias que comprometían su responsabilidad delincencial, mediante oficio radicado en la Corte Suprema de Justicia el 19 de marzo de 2021, expresó su deseo de acogerse al beneficio de sentencia anticipada, *«con el fin de colaborar con la justicia y que se conozca la verdad de lo sucedido»* (reposa copia de la solicitud en el índice 49 del expediente digital, aplicativo SAMAI).

Como consecuencia de lo anterior, la Corte formuló cargos al procesado con fines de sentencia anticipada, según consta en acta de 18 de marzo de 2021, así:

Cargos formulados

Con fundamento en la prueba reseñada, el magistrado RUEDA SOTO le formula los cargos al procesado, exsenador de la República EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA, en calidad de autor de los siguientes delitos:

1. En el tráfico de influencias de servidor público definido en el artículo 411 de la Ley 599 de 2000, cometido en concurso

³⁶Lo narrado reposa en el texto de la sentencia condenatoria contra el señor Pulgar Daza, proferida el 24 de junio de 2021 por la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia, aportada en copia al presente asunto por esa Corporación, y reposa en el expediente digital, índice 58 del aplicativo SAMAI del Consejo de Estado.

homogéneo y sucesivo, de conformidad con el artículo 31 *ibidem*. Esto último, porque ese punible se habría cometido en dos eventos específicos y diferenciables natural, jurídica y ontológicamente, concretamente:

(i) De una parte, en la utilización indebida en provecho de terceros de las influencias derivadas del ejercicio del cargo de las que fue destinatario el otrora juez primero promiscuo municipal de Usiacurí, Atlántico, Andrés Felipe Rodríguez Caez.

(ii) De otra, en la utilización indebida en provecho de terceros de las influencias derivadas del ejercicio del cargo de las que fueron destinatarios los funcionarios del Ministerio de Educación Nacional.

2.-En el cohecho, por dar u ofrecer definido en el artículo 407 de la Ley 599 de 2000, con ocasión de la oferta dineraria efectuada al [sic] Andrés Fernando Rodríguez Caez para la fecha en la cual este tenía la condición de servidor público. Lo anterior para que favoreciera los intereses de una de las partes involucradas en un asunto en el cual el entonces funcionario judicial debía resolver.

[...]

Efectuada la formulación de cargos, el procesado PULGAR DAZA manifestó:

(i) En relación con la autoría del tráfico de influencias de servidor público cometido en el Ministerio de Educación para gestionar los intereses de la Universidad Metropolitana de Barranquilla, con la concurrencia de la discernida circunstancia de mayor punibilidad. **El sindicado manifestó: “acepto el cargo”.**

(ii) En relación con la autoría del delito de tráfico de influencias de servidor público en concurso homogéneo con el delito de cohecho por dar u ofrecer, atinentes al comportamiento desplegado sobre el otrora Juez Rodríguez Caez, con la concurrencia de las discernidas circunstancias de mayor punibilidad. **El sindicado manifestó: “acepto el cargo”** [las negrillas son del texto original] (índice 49 del expediente digital).

Como se anotó, con fundamento en la aceptación de cargos, la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia el 24 de junio de 202, en la que decidió:

PRIMERO.- CONDENAR a EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA, de condiciones civiles y personales conocidas en el proceso, como autor responsable del delito de tráfico de influencias de servidor público en concurso heterogéneo con el delito de cohecho por ofrecer, a las penas principales de cincuenta

y ocho (58) meses y veinticinco (25) días de prisión, multa de ciento setenta punto setenta y cuatro (178.74) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Tesoro Nacional e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por sesenta y tres(63) meses y diecinueve (19) días, según lo expuesto.

SEGUNDO.- ABSOLVER a EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA del cargo por el delito de tráfico de influencias de servidor público derivado de las influencias ejercidas para favorecer a terceros en el trámite de la solicitud de restablecimiento del derecho ante el Juez Promiscuo Municipal de Usiacurí, de acuerdo con lo expuesto (las negrillas son del texto original) [copia de la providencia reposa en el índice 58 del expediente digital].

Sin embargo, se aclara que, para efectos de imponer la aludida condena penal, la Corte destacó que *«El mismo Rodríguez Caez [juez primero promiscuo municipal de Usiacurí] en diligencia de ampliación de declaración recibida en la ciudad de Bogotá el 31 de agosto de 2020, reiteró que en dicha reunión solamente estuvieron presentes tres personas: además de él, PULGAR DAZA y el alcalde de Usiacurí. Su interlocutor fue el Senador, quien hizo los ofrecimientos, incluso agregó que, cuando hizo referencia a “200 barras”, él entendió eso como un ofrecimiento, porque a renglón seguido le dijo: “eso aquí es un negocio”. En ese orden de ideas, para la Sala del contexto de la conversación sostenida en la reunión surge palmario, como determinante, el ofrecimiento de dinero por parte del congresista al funcionario judicial a cambio de que tomara una decisión que favoreciera a los intereses de la familia Acosta en el asunto relacionado con el restablecimiento del derecho y no la utilización indebida de la investidura de Senador de PULGAR DAZA. Es decir, el medio idóneo empleado para obtener el propósito fue el ofrecimiento de una contraprestación económica, por lo tanto, la conducta se subsume solamente en cohecho por dar u ofrecer, atendiendo la figura del concurso aparente de delitos»* (expediente digital, índice 89).

Advertidos estos antecedentes, pasa ahora la Sala a desarrollar la forma como se satisfacen los presupuestos de cada uno de los elementos que, de acuerdo con la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia de esta Corporación, configuran la pérdida de investidura por la casual invocada. Veamos:

3.6.4.1 *Que la persona que ejerce la influencia ostente o haya ostentado la calidad de congresista de la República, la cual se adquiere a partir de la posesión en el cargo.* Como ya se precisó en el acápite de pruebas de esta providencia, el señor Eduardo Enrique Pulgar Daza fue elegido por el Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U) como senador de la República, para los períodos constitucionales 2014-2018 y 2018-2022, según consta en los formularios E-26 SE de 17 de julio de 2014 y E-26 SEN de 19 de julio de 2018, en su orden, emitidos por el Consejo Nacional Electoral, y en la certificación expedida por el secretario general del Senado de la República el 25 de febrero de 2021, según la cual tomó posesión el 20 de julio de 2014, para el primer período y los mismos día y mes de 2018, respecto del segundo.

Lo anterior da cuenta de que en 2017, cuando acontecieron los hechos irregulares configurativos del tráfico de influencias que se le imputa, el señor Pulgar Daza fungía como senador de la República, elegido por el período constitucional 2014-2018. Presentó renuncia a la Corporación legislativa cuando se hallaba en ejercicio del segundo período (2018-2022) y le fue aceptada mediante Resolución 60 de 10 de febrero de 2021 (aportada como anexos de la demanda, índice 4 del aplicativo SAMAI de esta Corporación).

3.6.4.2 *Que se invoque esa calidad o condición ante el servidor público, ejerciéndose en todo caso un influjo síquico sobre este, sin tener en consideración el orden jerárquico existente entre ambos.* De conformidad con las pruebas recaudadas, los servidores públicos sobre los cuales el entonces senador Eduardo Enrique Pulgar Daza influyó fueron, en primer lugar, el alcalde de Usiacurí (Atlántico) Ronald Emil Padilla Acuña, elegido también por el Partido de la Unidad Nacional (Partido de la U) con el apoyo del congresista, al punto que el mandatario municipal lo llamaba su «jefe político».

Empleó el influjo, como senador de la República, para lograr que su amigo, el mencionado burgomaestre municipal, lograra, a su vez, contactar y convencer al juez primero promiscuo de Usiacurí para que acudieran a una reunión privada de los tres en la residencia del aquí accionado en Barranquilla, con la finalidad de solicitar del funcionario judicial, a cambio de prometerle la entrega de 200 millones de pesos, que en un asunto de su conocimiento, el despacho favoreciera intereses del señor Juan José Acosta Osío y su familia, de quienes en

el pasado el congresista había recibido apoyo económico y en votos, que lo llevaron, precisamente, a ser elegido el legislador que ahora presumía ante ellos.

De suerte que el otro funcionario público sujeto pasivo del influjo del senador fue el señor Andrés Fernando Rodríguez Cáez, quien fungía como juez primero promiscuo municipal de Usiacurí, tal como se anotó en el acápite de pruebas de esta providencia. Los hechos sucedieron entre el 14 de mayo y el 18 de julio de 2017.

El servidor judicial fue persuadido, en efecto, por el alcalde para que se desplazara de Usiacurí a Barranquilla, lugar de residencia del congresista, con la finalidad de celebrar el deshonroso encuentro, en el que el senador hizo gala de tal y de su poder, y luego ofreció 200 millones de pesos al juez para que terciara a favor de un asunto que le interesaba, pero este, no solo rechazó la ignominiosa propuesta, sino que grabó la conversación, la cual finalmente fue conocida por los medios de comunicación, a través de la aludida columna denominada «*Pulgarcito*» del periodista Daniel Coronell en el portal web «*Los Danieles*», divulgada el 12 de julio de 2020, con fundamento en la cual la Corte Suprema de Justicia abrió investigación penal, formuló cargos al implicado, que este aceptó, y lo condenó por el delito de cohecho y tráfico de influencias, como se precisó.

La mencionada reunión fue promovida y propiciada de manera voluntaria, consiente, con fines ilícitos, por el marcado interés que tenía el señor Pulgar Daza, y para ello se prevaleció constantemente de la condición de senador de la República como instrumento de influencia, primero ante el alcalde y luego ante el juez, como servidores públicos y potenciales colaboradores y cómplices de sus perversas ambiciones.

Cuando el senador, por fin, tuvo enfrente al juez, durante la reunión privada hizo gala repetidamente de su condición de tal y de su poder político, para tratar de incidir en la voluntad del servidor judicial y lograr sus reprobables propósitos en favor de un tercero, se itera.

Para mayor ilustración, se transcriben apartes del diálogo del senador con el funcionario judicial, que recaudó la Corte Suprema de Justicia, con fundamento en el cual formuló cargos al congresista, este los aceptó y solicitó el beneficio de sentencia anticipada, piezas

probatorias que fueron legalmente trasladadas al presente asunto, como se dijo.

Durante la mencionada conversación el congresista planteó al juez:

“(…) quiero apelar ahí a la buena relación que ustedes tienen **pa’ ver si me pueden ayudar** hermano esa universidad me pone unos votos a mí importantes y adicionalmente a ello aquí hay un negocio, así de sencillo, ustedes me dice y yo voy y digo cuánto **esta jugada vale tanto** y vamos pa’lante, así de sencillo (inaudible) con el ministerio con el Ministerio de Educación (inaudible) no solamente los verdaderos, la verdadera junta directiva que de verdad son la junta directiva de la universidad son los manes que tienen la universidad hoy, los demás es una junta directiva (inaudible) eso lo tengo claro (inaudible) esos manes nombraron allá una junta directiva aparte y quieren poner un rector (...) yo te digo la verdad (inaudible) yo te digo la verdad (inaudible) los manes están preocupados y yo te digo la verdad: a mí lo más que me preocupa es la vaina política que ya está nueve meses es mi elección y esa vaina es un hueco. Esos manes a mí me ayudan ahí con becas, me dan puestecitos yo te hablo la verdad y cuando inicia la campaña me tiran un billetico no les voy a negar na’ yo que voy a negar eso y los manes son juiciosos (inaudible) si yo le digo a los manes ¡hey doc! **esta vaina vale 200 barras**, me dicen ¿a qué horas? y ¿dónde? Ya sí, pa’ hablar claro. Yo les digo a ustedes la verdad aquí hay un negocio (inaudible) no sé, (inaudible) si ustedes quieren hablar solos no sé si me (inaudible) [sic]³⁷.

Además, tal como lo puso de presente la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de 24 de junio de 2021, que condenó al congresista, «*El contenido de esta grabación, así como sus protagonistas fueron reconocidos por el propio juez Rodríguez Caez, en diligencia de declaración rendida en la ciudad de Barranquilla el día 15 de julio de 2020*³⁸, una vez narra la forma como se concertó la reunión entre el Senador PULGAR DAZA Ronal Emil Padilla Acuña y él³⁹». Y agrega la Corte: «*El mismo Rodríguez Caez en diligencia de ampliación de declaración recibida en la ciudad de Bogotá el 31 de agosto de 2020, reiteró que en dicha reunión solamente estuvieron tres personas: además de él, PUGAR DAZA y el alcalde de Usiacurí. Su interlocutor fue el Senador, quien hizo los ofrecimientos*⁴⁰, incluso agregó que, cuando hizo referencia a

³⁷ Sentencia de 24 de junio de 2021 (página 33), de la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia, expediente digital, índice 58, aplicativo SAMAI de Consejo de Estado.

³⁸ Declaración de Andrés Fernando Rodríguez Caez, C. 1 Sala de Instrucción a f. 114.

³⁹ *Ibidem* archivo 0017. A51:55 reconoce la voz de su interlocutor a quien identifica como “EDUARDO PULGAR”

⁴⁰ DVD C.4 Sala de Instrucción, folio 768 a 14:30 video parte 2 de 31 de agosto de 2020.

“200 barras” él entendió eso como un ofrecimiento, porque a renglón seguido le dijo: “eso aquí es un negocio”⁴¹» (página 35 del fallo, expediente digital, índice 58).

Era evidente el influjo antepuesto, que el señor Pulgar Daza lo hacía notar en el ambiente como senador de la República durante el desarrollo de la reunión, y los demás asistentes también le reconocían expresamente su alta dignidad de congresista. Aun cuando el funcionario judicial le rechazó moleestamente la insinuación delictiva de actuar contra la ley y el ofrecimiento de dinero, se dirigió a él por el cargo, así: *«A ver senador yo en principio acepté la reunión aquí pues, por el **intermedio del alcalde, de Ronald**, pero yo soy un hombre muy serio. Uste me está hablando de negocios, y yo pa' eso si no, o sea, pa' eso sí déjeme que haga la audiencia»⁴²* (se destaca).

De suerte que los tres eran conscientes de la presencia del senador, del alcalde y del juez, pero no se debe desconocer que el señor Pulgar Daza ejerció influjo sobre los demás desde antes de la reunión, es decir, durante los actos preparatorios que desarrolló para lograr el cuestionado encuentro, al igual que durante el mismo, cuyo epílogo fue el ofrecimiento indebido de 200 millones de pesos al juez para comprar una posible determinación judicial que indirectamente le favorecería.

De no ser por la presumida condición que el senador alardeaba, el alcalde de Usiacurí tampoco habría concertado la reunión con el funcionario judicial y por eso le expresó el deseo de presentarle a su *«jefe político»*.

Ahora bien, pese al rechazo del influjo por parte del juez, el senador no vaciló en insistir en su posición dominante y reiteró del funcionario judicial que por lo menos aplazara la audiencia que estaba programada dentro del asunto judicial que le interesaba, y en ese contexto le solicitó: *«¡joda hermano! Yo ¡eh! por lo menos ¡eh! me gustaría a ver si dentro de tus posibilidades puedes aplazar esa vaina, una decisión, así sea ocho días, pa' que ¡joda! mostrar alguna gestión yo también ¿sí me entiende? Valecito ¡eh! Estos manes dicen esto, o aquí está esto»⁴³*.

⁴¹ *Ibidem* a 19:40.

⁴² Sentencia de 24 de junio de 2021 (página 34), de la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia, expediente digital, índice 58, aplicativo SAMAI de Consejo de Estado.

⁴³ *Ibidem*.

Todo ello lo deja al descubierto como traficante de influencias aprovechando su estatus de congresista. Es más, respecto de los terceros que pretendía favorecer también advirtió al servidor de la justicia que deseaba «*mostrar alguna gestión yo también ¿sí me entiende? Valecito*».

Por otra parte, corroboran el tráfico de influencias ejercido por el entonces senador, los hechos y pruebas admitidos por él ante la sala especial de instrucción de la Corte Suprema de Justicia contenidas en el «*ACTA DE FORMULACIÓN DE CARGOS CON FINES DE SENTENCIA ANTICIPADA*» de 18 de marzo de 2021, en la que la Corte advirtió que halló demostrado que:

Entre la fecha de radicación de la solicitud de audiencia, del 17 de mayo de 2017 y el fallo de tutela de segunda instancia, fechado el 14 de julio siguiente, **el entonces senador PULGAR DAZA, por intermedio de Ronald Emil Padilla Acuña, otrora alcalde de Usiacurí, elegido también con el aval del Partido de la Unidad Nacional -Partido de la U- y apoyado por aquel en sus aspiraciones electorales, logró que Andrés Fernando Rodríguez Caez, titular del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de dicha población, accediera a visitarlo en el apartamento del congresista en la ciudad de Barranquilla con el aducido propósito de presentarse [sic] a su “jefe político”.**

En ese encuentro, el aforado luego de ambientar al entonces funcionario judicial sobre el conflicto familiar existente por el control de la Universidad Metropolitana y subyacente al asunto a cargo de aquel, esto es, en la audiencia preliminar de restablecimiento del derecho, así como de revelarle la gestión que a título personal había realizado ante la Presidencia y el Ministerio de Educación Nacional, determinado por los votos que le “pone” la Universidad además de puestos y “billetico”, de forma explícita e inequívoca le solicitó “ayuda”.

Es más, le precisó a Rodríguez Caez que ello era “*un negocio*” al que estaban dispuestos “*los manes (...) si hay que ir hasta allá*”, ante la preocupación que les asistía a esos terceros en torno a la situación. Lo anterior, a tal punto, según expuso, que si les indicaba “*a los manes ey doc esta vaina vale 200, me dicen a qué horas y dónde*”

El congresista investigado, en lo que afianza la formulación de una propuesta ilícita, adujo incluso en sus propios términos: “*ya si pa hablar claro yo les digo a ustedes la verdad aquí hay un negocio*”. **Ello, sin desistir en momento alguno de todos**

modos de influencia indebida que había desplegado, pues ante el rechazo de la oferta proveniente del antes nombrado Rodríguez Caez, en los apartes finales del diálogo le manifestó al funcionario que si tenía *“la posibilidad de hacer algo (...) lo agradecería en el alma”* (se destaca) [página 12 del acta, índice 49 del expediente digital].

A estos hechos el congresista en la mencionada acta manifestó: **«acepto el cargo»**, que, como se anotó, sirvió de fundamento de la sentencia condenatoria, la cual solo era apelable frente a la tasación de la pena, de suerte que por lo demás quedó en firme.

El entonces senador era consciente de su condición de tal y que su superioridad constituía el elemento psicológico apropiado que le permitía influir en el alcalde de Usiacurí y el juez del mismo municipio, para propiciar y realizar el perverso encuentro con ellos. Lo anterior al punto que durante sus alegaciones en la audiencia de 25 de agosto de 2021, el excongresista también reconoció ante esta Sala que ofreció 200 millones de pesos al funcionario judicial para que favoreciera los intereses de terceros que pretendía beneficiar, pero la propuesta fue rechazada por el servidor de la justicia y añade que *«tan es así, que el interlocutor [el juez] inmediatamente reaccionó aireadamente negándose a transgredir sus deberes funcionales como servidor judicial a pesar de estar ante un congresista»* (se destaca) [índices 86 y 88, expediente digital].

Queda así demostrado el segundo presupuesto de la causal, amén de los demás fundamentos que se esbozan en apartados siguientes de esta providencia, que lo robustecen.

3.6.4.3 *Que se reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero o dádiva, con las salvedades o excepciones contempladas en la Ley 5ª de 1992, en cuanto a las gestiones de los congresistas en favor de sus regiones.* El señor Pulgar Daza también aceptó ante la sala especial de instrucción de la Corte Suprema de Justicia el testimonio del juez primero promiscuo municipal de Usiacurí, Andrés Fernando Rodríguez Cáez, en el sentido de que el entonces senador *«le efectuó el ofrecimiento de “200 barras”, que en el argot propio de la Costa Atlántica corresponde a 200 millones de pesos. Ello, conforme le fue sugerido, a cambio de una decisión favorable, esto de “ayudar” a las personas en beneficio de quienes mediaba e interesados en una audiencia de control de garantías de restablecimiento del derecho*

impetrada por el mandatario judicial Carlos Jaller Raad»⁴⁴,

Además, tal como da cuenta la intervención del accionado en la audiencia de alegaciones de 25 de agosto de 2021 ante esta Sala, corrobora que ofreció al mencionado juez la suma de 200 millones de pesos para que decidiera un asunto judicial a favor del señor Juan José Acosta Osío (aun cuando rechaza que lo haya hecho como congresista), así:

[B]ajo ninguna circunstancia mencioné o recurrí de manera expresa o indirecta a mi condición de Senador cuando realicé el ofrecimiento [económico]; (...) el ofrecimiento no estuvo supeditado a mi condición o posible superioridad o poder, por el contrario, el móvil de los hechos fue una contraprestación de carácter económico, la cual fue rechazada por el Juez Rodríguez Cáez.

Tampoco la propuesta podría entenderse como un intento de influir en el Juez en razón de mi investidura -primera dimensión del requisito-, toda vez que estuvo planteada como un "negocio" de libre aceptación o rechazo, tan es así, que el interlocutor inmediatamente reaccionó aireadamente negándose a transgredir sus deberes funcionales como servidor judicial a pesar de estar ante un congresista.[...] la proposición fue presentada netamente en aspectos económicos, permitiéndole abiertamente al interlocutor la posibilidad de negarse, como en efecto ocurrió.

En la misma conversación, se evidencia que, cuando el Juez Rodríguez Cáez se negó a aceptar la propuesta, le pedí que al menos retardara el proceso en el cual tenía interés el señor Acosta Ossío [ver índice 86 y 88 del expediente digital].

Ante el ofrecimiento, el funcionario judicial respondió: «*A ver senador yo en principio acepté la reunión aquí pues, por el intermedio del alcalde, de Ronald, pero yo soy un hombre muy serio. **Usted me está hablando de negocios, y yo pa' eso si no, o sea, pa' eso sí déjeme que haga la audiencia***»⁴⁵ (se destaca).

Se colma así el tercer presupuesto del tráfico de influencias del exsenador Pulgar Daza, puesto que la conducta se configura aun cuando el servidor público destinatario del influjo no haya accedido; basta el simple ofrecimiento de la dádiva, en atención a que la causal de desinvestidura enjuiciada comporta una falta de mera conducta, no

⁴⁴ Ver folio índice 49 del expediente digital, acta de aceptación de cargos, página 14.

⁴⁵ Sentencia de 24 de junio de 2021 (página 34), de la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia, expediente digital, índice 58, aplicativo SAMAI de Consejo de Estado.

de resultado, por ser contraria a la ética, honestidad, probidad y transparencia, que se exige de los congresistas.

3.6.4.4 *Que el beneficio pretendido por el congresista provenga de un asunto que el servidor público se encuentre conociendo o haya de conocer.* Como se precisó en apartados anteriores de esta providencia, la dirección ejecutiva seccional de administración de justicia de Barranquilla y Atlántico, certificó, mediante oficio DESAJBAO21-814 de 21 de junio de 2021, que el señor Andrés Fernando Rodríguez Cáez ocupó el cargo de juez promiscuo municipal de Usiacurí (Atlántico), de manera ininterrumpida desde el 1º de septiembre de 2014 hasta el 31 octubre de 2018. (índice 47 del expediente digital).

Fue este servidor de la justicia hacia quien el entonces senador Pulgar Daza desplegó su influjo psicológico; era su objetivo principal. Lo anterior, debido a que en el despacho judicial a su cargo cursaba un asunto de interés del señor Juan José Acosta Osío y su familia, relacionado con el trámite de una solicitud de restablecimiento y reparación del derecho, instaurada por presuntas víctimas, dentro de la indagación penal desarrollada por la fiscalía 51 de la unidad de delitos contra el patrimonio, en la que fueron denunciados miembros de la aludida familia, con ocasión de un conflicto por el control de la Universidad Metropolitana de Barranquilla⁴⁶, que el exsenador pretendía favorecerlos.

Para ello necesitaba que el juez Rodríguez Cáez dispusiera o «ayudara» a que el señor Acosta Osío y su familia continuara al frente del citado ente universitario, y con esa torticera finalidad, le solicitó «quiero apelar ahí a la buena relación que ustedes tienen **pa´ ver si me pueden ayudar** hermano esa universidad me pone unos votos a mí importantes y adicionalmente a ello aquí hay un negocio, así de sencillo, ustedes me dice y yo voy y digo cuánto **esta jugada vale tanto** y vamos pa´lante, así de sencillo [...] Esos manes a mí me ayudan ahí con becas, me dan puestecitos yo te hablo la verdad y cuando inicia la campaña me tiran un billetico no les voy a negar na´yo que voy a negar eso y los manes son juiciosos (inaudible) si yo le digo a los manes ¡hey doc! **esta vaina vale 200 barras**, me dicen ¿a qué horas? y ¿dónde? Ya sí, pa´ hablar claro. Yo les digo a ustedes la

⁴⁶Sentencia de 24 de junio de 2021 (página 43), de la sala especial de primera instancia de la Corte Suprema de Justicia, expediente digital, índice 58, aplicativo SAMAI de Consejo de Estado

verdad aquí hay un negocio» (sic para toda la cita); lo anterior reposa en la conversación grabada por el juez, aportada al proceso penal en el que resultó condenado el señor Pulgar Daza⁴⁷.

Ante el rechazo del influjo por parte del juez, el senador no titubeó en insistir en su propósito y reiteró del funcionario judicial que por lo menos aplazara la audiencia que estaba programada dentro del asunto judicial que le interesaba, y en ese contexto le solicitó: «*¡joda hermano! Yo ¡eh! por lo menos ¡eh! me gustaría a ver si dentro de tus posibilidades puedes aplazar esa vaina, una decisión, así sea ocho días, pa'que ¡joda! mostrar alguna gestión yo también ¿sí me entiende? Valecito ¡eh! Estos manes dicen esto, o aquí está esto*»⁴⁸.

Acerca de este hecho no existe controversia en el proceso. En sus alegaciones el exsenador afirmó que del contexto de la conversación grabada por el juez primero promiscuo municipal de Usiacurí «*resulta claro que el medio empleado por el suscrito para pretender el beneficio del operador judicial en su decisión fue el ofrecimiento de una contraprestación económica que podría realizar cualquier otro sujeto, evidenciándose que en ningún momento se invocó o utilizó indebidamente mi condición de congresista para obtener un provecho a favor de un tercero*» (expediente digital ,índice 86).

De esta forma queda plasmado el elemento objetivo del tráfico de influencias por parte del exsenador.

3.6.4.5 *El accionado actuó de manera consiente, premeditada y dolosa (elemento subjetivo de la conducta).* Sería contraevidente desconocer que el señor Pulgar Daza actuó en forma dolosa y planeada, puesto que veía como una oportunidad perfecta aprovechar su condición de senador para influir en el alcalde de Usiacurí (no en otra persona), dado que este lo reconocía como «*su jefe político*», para lograr, por su intermedio, el encuentro con el juez tantas veces mencionado y hacerle una oferta de dinero para que decidiera *contra legem* el asunto judicial que le interesaba, a favor del señor Juan José Acosta Osío y su familia, de quienes el congresista había recibido apoyo económico y en votos. Su nueva preocupación era mantener esa ayuda ante las elecciones que se avecinaban para el período 2018-2022, puesto que así lo expresó el accionado en la aludida grabación que realizó el juez

⁴⁷ *Ibidem*, página 33.

⁴⁸ *Ibidem*, página 34.

«a mí lo más que me preocupa es la vaina política que ya está nueve meses es mi elección y esa vaina es un hueco». En tales circunstancias, la condición de congresista le otorgaba ventaja perfecta para influir en los otros servidores públicos y así la desplegó.

Era tanto su interés en influir, que, como lo reconoció en la mencionada audiencia ante esta Corporación, «cuando el Juez Rodríguez Cáez se negó a aceptar la propuesta, le pedí que al menos retardara el proceso en el cual tenía interés el señor Acosta Ossío» (índices 86 y 88, expediente digital).

De modo que, en lo que atañe al elemento subjetivo de la conducta del exsenador, está acreditado que fue claramente doloso. Traficar influencias y ofrecer dinero a un juez de la República para pretender que decida un asunto judicial al margen de la ley, es, de suyo, éticamente inaceptable, y mayor gravedad reviste cuando proviene de un congresista, como lo fue el señor Pulgar Daza, hacedor de las normas que regulan la conducta de las personas en sociedad.

Este comportamiento no admite modalidad culposa. Resulta evidente el carácter doloso de la forma como planificó y ejecutó la conducta imputada, a sabiendas de la ilicitud, indistintamente de que, al final, no haya logrado su infausto propósito⁴⁹.

Como lo señala la jurisprudencia, las normas constitucionales sobre pérdida de la investidura tienen un sentido eminentemente ético; la Constitución exige más al congresista que a las demás personas: no solo está comprometido a no delinquir, sino también a observar una conducta especialmente pulcra y delicada⁵⁰. No es para menos. El comportamiento integérrimo que se espera de un congresista, cuya misión sillar es la de regular la conducta colectiva o de la sociedad toda a través de normas abstractas e impersonales, o si se prefiere, limita la libertad de las personas⁵¹, así lo impone, aún en tiempos de crisis.

⁴⁹ La sala plena de lo contencioso-administrativo de esta Corporación ha sostenido que «en los casos en los cuales se pruebe que el demandado conocía plenamente que su comportamiento era constitutivo de una causal de pérdida de investidura, estaríamos ante una situación de total intención en la realización de la misma y, por ende, de un grado de culpabilidad doloso» (fallo de 22 de octubre de 2019, expediente 11001-03-15-000-2018-01294-01, C. P. Hernando Sánchez Sánchez).

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia C-247 de 1995, M. P. José Gregorio Hernández Galindo

⁵¹ Pues según el artículo 6º constitucional, «Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes», normas cuya elaboración conciernen al Congreso, aunque la primera, también a una asamblea constituyente y al pueblo mediante referendo.

Basta la afirmación del mismo exsenador realizada durante la audiencia de alegaciones para corroborar que era plenamente consciente de la deshonestidad de su comportamiento y, sin embargo, quiso y acometió su realización, cuando sostiene que respecto de la oferta de los 200 millones de pesos que hizo al juez primero promiscuo de Usiacurí para que favoreciera intereses del señor Juan José Acosta Osío y su familia, *«estuvo planteada como un “negocio” de libre aceptación o rechazo, tan es así, que el interlocutor inmediatamente reaccionó aireadamente **negándose a transgredir sus deberes funcionales como servidor judicial a pesar de estar ante un congresista**»* (se destaca) [índices 86 y 88, expediente digital]. Da a entender que albergaba la posibilidad de que, al creerse superior al juez y con la oprobiosa oferta de dinero, este sucumbiera por el influjo psicológico y diera paso a sus ilícitas codicias, pero afortunadamente no resultó así: ¡la conciencia de un hombre honesto no tiene precio!

En fin, lo que ilustran las pruebas recaudadas, apreciadas en conjunto con el prisma de la sana crítica, es que fue la condición de senador de la República la razón cardinal que motivó al señor Pulgar Daza a buscar el modo de influir en el juez primero promiscuo de Usiacurí, de la forma dolosa y con los resultados ya descritos.

Todo ello para tratar de desviar la justicia o, mejor, para que el juez denegara justicia, comportamiento premeditado, que deviene en irrazonable, reprochable y contrario al prestigio y respetabilidad del Congreso, por lo que su conducta se aviene a la causal de pérdida de investidura por tráfico de influencias debidamente comprobado, consagrada en el artículo 183 (numeral 5) de la Constitución Política.

Agrégase a lo anterior que la dignidad de congresista le es inherente a quien la ostenta y no necesita andarla pregonando, sino que la lleva consigo de manera inseparable, cuanto más tratándose del ámbito regional, donde tal circunstancia comporta verdadera naturaleza de condición notoria.

Sin más disquisiciones sobre el particular y a partir de una sana hermenéutica jurídica, la Sala arriba a la ineluctable convicción de que se debe decretar la pérdida de investidura del exsenador Eduardo Enrique Pulgar Daza.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala especial de decisión de pérdida de investidura 24, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución Política y la ley, de acuerdo con el Ministerio Público,

FALLA:

1.º Decrétase la pérdida de investidura del exsenador de la República Eduardo Enrique Pulgar Daza, identificado con cédula de ciudadanía 72.161.298, elegido para los períodos constitucionales 2014-2018 y 2018-2022, conforme a la parte motiva.

2.º Una vez en firme, comuníquese esta sentencia a la mesa directiva del Senado de la República, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, para lo de su cargo, conforme al artículo 15 de la Ley 1881 de 2018.

3.º Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones que fueren menester.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sesión de sala de la fecha.

Firmada electrónicamente
CARMELO PERDOMO CUÉTER
Presidente

Firmada electrónicamente
PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Firmada electrónicamente
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Firmada electrónicamente
GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Con aclaración de voto

Firmada electrónicamente
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

ACLARACIÓN DE VOTO / CONTROL JUDICIAL A CARGO DEL CONSEJO DE ESTADO – Tiene como finalidad el imperio de la ley

Comparto la decisión, sin embargo, aclaro voto. Según la sentencia, la pérdida de investidura tiene un “propósito ético”. Tal como lo manifesté en el numeral 1 del voto particular rad. 11001-03-15-000-2018-01294-01/19, aunque el derecho positivo tiene una indiscutible base ética, el control judicial a cargo del Consejo de Estado no tiene otra finalidad que el imperio de la ley. Seguridad jurídica que es, en sí misma, la razón ética del derecho.

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA VEINTICUATRO ESPECIAL DE DECISIÓN

ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2021-01129-00(PI)

Actor: CAMILO ARAQUE BLANCO

Demandado: EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA

PÉRDIDA DE INVESTIDURA-El control del Consejo de Estado tiene por objeto la guarda del imperio de la ley, reiteración aclaración de voto 11001-03-15-000-2018-01294-01/2019.

ACLARACIÓN DE VOTO

1. La Sala, por sentencia del 24 de septiembre de 2021, decretó la desinvestidura del exsenador Eduardo Pulgar Daza, pues estimó que incurrió en la causal de tráfico de influencias debidamente comprobado (artículo 183.5 CN).

2. Comparto la decisión, sin embargo, aclaro voto. Según la sentencia, la pérdida de investidura tiene un “propósito ético”. Tal como lo manifesté en el numeral 1 del voto particular rad. 11001-03-15-000-2018-01294-01/19, aunque el derecho positivo tiene una indiscutible base ética, el control judicial a cargo del Consejo de Estado no tiene otra finalidad que el imperio de la ley. Seguridad jurídica que es, en sí misma, la razón ética del derecho.

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

MAR/1F

Firmado electrónicamente a través de SAMAI