

## **PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA – Naturaleza sancionatoria**

La pérdida de investidura es un valioso mecanismo de control judicial de origen constitucional, que surgió con la finalidad de erradicar las prácticas que resultan contrarias al ejercicio de la función pública legislativa y que minan la legitimidad y la confianza en el Congreso. Ha sido caracterizado como un juicio o proceso jurisdiccional sancionatorio, que hace parte del ius puniendi del Estado, y, además, tiene un claro propósito ético, en tanto las causales son un código positivizado de conducta para orientar el ejercicio de la función y enaltecer el principio de representación democrática. Se trata, en últimas, de castigar las conductas contrarias a la moralidad, la transparencia, la probidad y la imparcialidad. Como proceso sancionatorio que es, la pérdida de investidura exige realizar un juicio de responsabilidad subjetiva, con observancia plena del debido proceso, para establecer si la conducta dolosa o gravemente culposa del acusado merece ser castigada con la pérdida de investidura, sanción que implica no solo que el congresista pierda su condición, sino que queda inhabilitado permanentemente para ser elegido.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29 / LEY 1881 DE 2018 / LEY 2003 DE 2019

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la naturaleza de la acción de pérdida de investidura, ver: Corte Constitucional, SU-424 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 27 de septiembre de 2016, expediente 11001-03-15-000- 2014-03886-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

## **PÉRDIDA DE INVESTIDURA / VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES / VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES / CONFLICTO DE INTERESES DE TIPO MORAL – Constituye una causal de pérdida de investidura**

[L]a jurisprudencia de esta Corporación se ha encargado de delimitar el alcance de la causal de pérdida de investidura, por conflicto de intereses, a partir de la interpretación de las normas originales de la Ley 5ª de 1992 y del estudio de casos concretos. Así, la Sala Plena identificó las siguientes características del conflicto de intereses: a) El artículo 133 de la Constitución prevé que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y que, por ende, deberán actuar consultando la justicia y el bien común. De modo que, si colisionan los intereses privados del congresista con el interés público propio del ejercicio de la función legislativa, en la decisión o en el voto, habrá un caso de conflicto de intereses. (...) b) El conflicto de intereses que originaría un impedimento se puede presentar por razones de índole moral o económico, conforme lo establecen los artículos 182 CP; 268, numeral 6, y 286 de la Ley 5ª de 1992. El conflicto de intereses de índole económico permite un entendimiento más simple, ya que los artículos 287 y 288 de la Ley 5ª prescriben el deber del congresista de registrar los intereses privados y la participación accionaria. El conflicto de intereses de índole moral, en cambio, no es de fácil configuración, razón por la cual, dada su indeterminación, la Sala Plena los ha asociado a la moralidad administrativa, la protección a la confianza legítima de los electores y el correcto ejercicio de la función pública legislativa. c) El impedimento puede darse por la participación o votación en una decisión o asunto que conozca el Congreso de la República: funciones de control político, administrativas, judiciales y electorales. d) El congresista está en la obligación de manifestar el impedimento cuando advierta la existencia del eventual conflicto de intereses. No es una decisión discrecional, sino

un deber del congresista, cuando advierta un interés directo, particular, actual y real en la decisión o asunto sometido al conocimiento del Congreso.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 182 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 286 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 287 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 288 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 294 / LEY 1881 DE 2018 – ARTÍCULO 18 / LEY 2003 DE 2019

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la causal de inhabilidad e incompatibilidad del conflicto de intereses, ver: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del, C.P. María Elizabeth García González. Expediente 2015-01571-00.

**PÉRDIDA DE INVESTIDURA / CAUSALES / PRINCIPIO DE LEGALIDAD - No es posible extender el alcance de la sanción de pérdida de investidura a los asuntos no previstos como causal**

A juicio de la Sala, la acusación planteada en la solicitud de pérdida de investidura se sustenta en el desconocimiento de las normas disciplinarias y del régimen de bancadas por parte de los congresistas Benedetti Villaneda y Barreras Montealegre. Sin embargo, la Sala plena concuerda con el *a quo* en que estas circunstancias no son asimilables a un conflicto de intereses de índole moral, sino que pueden generar otro tipo de consecuencias jurídicas frente a los acusados, como la expulsión del Partido de la U. La Sala insiste que el [accionante] no denuncia un caso en el que los acusados se hubieran abstenido de manifestar impedimento en el trámite de un asunto sometido a su consideración, por existir un interés actual, directo y cierto, sino que cuestiona las conductas y manifestaciones públicas de los congresistas acusados contra las decisiones de bancada. Esa acusación desborda la competencia del juez de la pérdida de investidura. A la Sala Plena, que actúa como juez de pérdida de investidura de congresistas, no le corresponde hacer ningún juicio de reproche, por la violación del régimen de bancadas y por haberse desconocido la prohibición de doble militancia, pues la competencia está limitada a examinar si se configuró el conflicto de intereses de tipo moral. La interpretación que propone el [accionante] implicaría extender el conflicto de intereses a un supuesto no previsto por la causal, en detrimento del principio de tipicidad. La expulsión de los senadores acusados del Partido de la U, por desconocer normas disciplinarias, no está prevista como causal de pérdida de investidura, bajo la modalidad de conflicto de intereses.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2020-04535-01(PI)**

**Actor: PEDRO ALEXANDER RODRÍGUEZ MATALLANA**

**Demandado: ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA Y ROY  
LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

## Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA (SEGUNDA INSTANCIA)

**Temas: Pérdida de investidura de congresista. Conflicto de intereses. Conflicto de intereses de tipo moral. Principio de legalidad en materia sancionatoria**

### SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

---

Por no existir causal de nulidad procesal que invalide lo actuado, la Sala Plena decide el recurso de apelación interpuesto por el señor Pedro Alexander Rodríguez Matallana contra la sentencia del 8 de septiembre de 2021, proferida por la Sala Especial 26, que denegó la solicitud de pérdida de investidura de los congresistas Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre.

### ANTECEDENTES

#### Pretensiones

El 27 de octubre de 2020, Pedro Alexander Rodríguez Matallana presentó solicitud de pérdida de investidura y formuló las siguientes pretensiones<sup>1</sup>:

PRIMERA: Que se DECLARE LA PERDIDA DE INVESTIDURA DE SENADORES DE LA REPUBLICA, que ostentan los congresistas, señores ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía número (...) y ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía número (...), Senadores en ejercicio, y elegidos por el PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL "PARTIDO DE LA U", por la causal 1ª del Artículo 183 de la C.N. por incursión vulneración del régimen de Conflicto de intereses.

SEGUNDA: Que como consecuencia de lo anterior, también se DECLARE de forma complementaria la PERDIDA DE INVESTIDURA que ostentan los congresistas, señores ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía número (...) y ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía número (...), Senadores en ejercicio, y elegidos por el PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL "PARTIDO DE LA U", por la causal 1ª del Artículo 183 de la Constitución Nacional, por evidenciarse conflicto de intereses ligado a la vulneración de los Estatutos del Partido de la U, Ley de Bancadas (974 de 2005) y artículo 2º de la Ley 1475 de 2011.

TERCERA: Se notifique la decisión de pérdida de investidura a la Mesa Directiva del Congreso de la Republica, secretaria del Congreso y Senado de la Republica con el fin de que se de cumplimiento a la misma y se llame a los candidatos a Senado siguientes en votación del partido de la U para que ocupen las curules vacantes.

#### Hechos y fundamentos de la solicitud

De la solicitud, la Sala destaca lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Se transcribe literalmente, incluso con los errores.

Los señores Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre fueron elegidos senadores de la República, por el Partido Social de Unidad Nacional (en adelante, Partido de la U), para el período 2018-2022.

Según el señor Rodríguez Matallana, los congresistas acusados incurrieron en conflicto de intereses de tipo moral, porque se apartaron de las determinaciones de la bancada, se manifestaron públicamente contra las directrices del partido y actuaron como una “bancada individual”, tal como lo registraron diferentes medios de comunicación. Que, además, renunciaron al partido, pero siguieron ocupando la curul que no les pertenece y así traicionaron la confianza de sus electores.

El solicitante manifestó que el conflicto de intereses no solo se configura en la discusión y aprobación de las leyes, sino que trasciende a *“la participación en debate público, mediático y abiertamente conocido con capacidad influyente no solo en sus compañeros de Congreso, sino en la ciudadanía en general, dentro de los debates de la presente legislatura, y abiertamente en contra de lo decidido por su bancada, su partido político sin declararse impedidos o renunciar a su curul partidista, tan solo haciéndolo de su militancia o permanencia en el partido por el cual se inscribieron y eligieron -Partido de la U (sic)”*<sup>2</sup>.

Según el señor Rodríguez Matallana, las anteriores conductas no solo configuran un conflicto de intereses, conforme con los artículos 182 y 183-1 de la Constitución Política (CP), sino que son ilegales, al desconocer el régimen de los partidos políticos (en especial, el régimen de bancadas e incurrir en la prohibición de doble militancia), ya que se antepuso el interés personal de los acusados frente a los intereses del Partido de la U.

### **Oposición de los acusados**

Mediante apoderado judicial, el senador **Armando Alberto Benedetti Villaneda** se opuso a la pretensión de pérdida de investidura. Pidió al Consejo de Estado no estudiar los argumentos de la doble militancia y de la violación del régimen de bancadas, pues no están previstas como causal de pérdida de investidura. Que, por igual, la expulsión del partido no genera la pérdida de la curul. De todos modos, aclaró que su salida del partido político no se dio por renuncia, sino por la decisión del consejo nacional disciplinario y de control ético del Partido de la U, proferida el 9 de octubre de 2020.

Por otra parte, sostuvo que el conflicto de intereses que propone el señor Rodríguez Matallana está estructurado a partir de una interpretación equivocada de la causal, por cuanto no es cierto que manifestarse públicamente contra las decisiones de bancada configure un conflicto de ese tipo. En su criterio, el conflicto de intereses supone que el congresista, en un debate o votación de un proyecto de ley o acto legislativo, no hubiera manifestado impedimento, a pesar de tener un interés actual, particular y directo, en detrimento del interés general, tal como lo prevé el artículo 182 de la CP y así lo desarrolló recientemente la Ley 2003 de 2019.

Que, en efecto, no se configura el conflicto de intereses, por cuanto la acusación no tiene que ver con la participación en alguna sesión del Congreso, en la que se haya sometido a consideración un asunto del que pudiera predicarse un interés particular, directo y actual, y que lo obligara a declararse impedido, sino que la

---

<sup>2</sup> Página 8 de la solicitud de pérdida de investidura.

acusación tienen que ver con sus opiniones públicas frente a las posiciones políticas del Partido de la U, opiniones que, de hecho, están amparadas por el artículo 185 de la CP.

**Roy Leonardo Barreras Montealegre** intervino directamente en el proceso. Para oponerse a la pretensión, en resumen, explicó:

Que su salida del Partido de la U no fue por renuncia, sino por la sanción del consejo nacional disciplinario y de control ético del partido y que sigue ocupando la curul de senador, pero no hace parte de ningún partido o movimiento político, circunstancia que descarta un caso de doble militancia.

Que manifestarse contra las decisiones de bancada del Partido de la U no configura el conflicto de intereses, pues su opinión está amparada por la inviolabilidad parlamentaria y por la libertad de expresión, al paso que se basan en las diferencias con la bancada del Partido de la U, dado que, en su criterio, se abandonaron los postulados fundacionales y la plataforma ideológica.

Que, de todos modos, la acusación está presentada para hacer notar un inexistente conflicto de intereses y que, de hecho, el señor Rodríguez Matallana no explicó cuáles son las razones por las que habría obtenido un beneficio particular, actual y directo en su actividad como senador. Es decir, el solicitante no explicó cuáles son los asuntos legislativos en los que participó sin manifestar impedimento y que habrían generado un beneficio particular, actual y directo, tal como lo exige la Ley 5ª de 1992, recientemente reformada por la Ley 2003 de 2019.

### **Audiencia pública**

El 27 de agosto de 2021, ante la Sala Especial de Decisión 26, se llevó a cabo la audiencia de alegaciones, conforme con los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 2018.

A la audiencia, compareció el señor Pedro Alexander Rodríguez Matallana, los congresistas acusados, el apoderado judicial constituido por ambos, y el representante del Ministerio Público.

Las intervenciones quedaron consignadas en los medios magnéticos incorporados en el expediente digital. Además, los resúmenes de los alegatos de las partes se entregaron por escrito y la Sala los sintetiza enseguida:

El señor Rodríguez Matallana insistió en la acusación inicial. Agregó que la renuncia anunciada de los congresistas acusados fue un engaño, pues realmente fueron expulsados del Partido de la U, mediante un trámite exprés, con lo cual se defraudó la confianza de sus electores y del propio partido político. Que, pese a la expulsión, los acusados siguen ocupando la curul que pertenece al partido, situación que configura un conflicto de intereses de tipo moral.

El senador Barreras Montealegre reiteró los argumentos de la oposición a la solicitud, en punto de que la pérdida de investidura no procede, por el hecho de haber sido expulsado del Partido de la U.

El senador Benedetti Villaneda se abstuvo de intervenir.

Mientras tanto, el apoderado judicial que constituyeron los congresistas acusados

alegó que la solicitud de pérdida de investidura parte de una interpretación equivocada de las normas sobre el conflicto de intereses y que, en todo caso, los congresistas pueden disentir de las determinaciones del partido al que pertenecen, sin que eso dé lugar a la pérdida de investidura.

El agente del Ministerio Público, a su turno, conceptuó desfavorablemente frente a la solicitud de pérdida de investidura. En síntesis, explicó que el desconocimiento de las normas previstas para disciplinar a los congresistas y de las normas del régimen de bancadas no trae como consecuencia la pérdida de investidura, bajo la causal de violación al régimen del conflicto de intereses, como lo sugiere el solicitante.

### **Sentencia de primera instancia**

Por sentencia del 8 de septiembre de 2021, la Sala Especial 26 de la Corporación denegó la solicitud de pérdida de investidura de los congresistas Roy Leonardo Barreras Montealegre y Armando Alberto Benedetti Villaneda, por las razones que pasan a resumirse:

Después de reiterar la jurisprudencia de la Corporación y de referirse a la Ley 2003 de 2019, el *a quo* explicó que la causal de pérdida de investidura por violación al régimen del conflicto de intereses se configura si concurren las siguientes circunstancias: (i) si, por discutir o votar un proyecto de ley o acto legislativo, se deriva un beneficio (particular, actual y directo), que puede ser económico o moral; (ii) si, a pesar de ese beneficio, el congresista no manifiesta su impedimento para participar o no es recusado y, por ende, tampoco se le separa del respectivo trámite, y (iii) si el congresista participa en los debates o vota el respectivo proyecto de ley o acto legislativo.

La primera instancia también se refirió al régimen de bancadas, al régimen disciplinario de los partidos políticos (artículo 108 CP y Ley 974 de 2005) y a la prohibición de la doble militancia (artículo 107 *ib.* y Ley 1475 de 2011) y explicó que los candidatos que resulten elegidos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al partido o movimiento que los inscribió, mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento distinto, deberán renunciar a la curul, al menos doce meses antes del primer día de inscripciones. Consideró que incumplir la prohibición de doble militancia acarrea sanciones, según los estatutos de los partidos y movimientos políticos, y, en el caso de los candidatos, es causal de revocatoria de la inscripción. Empero, aclaró que incurrir en doble militancia no se sanciona con la pérdida de investidura, tal como lo ha determinado la Sala Plena.

Al descender en el estudio del caso concreto, la sala de primera instancia encontró que los senadores Benedetti Villaneda y Barreras Montealegre fueron elegidos por el Partido de la U, para el período constitucional 2018-2022, pero fueron expulsados, por haber violado el régimen de bancadas y los estatutos del partido político, por cuanto se manifestaron públicamente contra las decisiones de la colectividad política.

Puntualmente, la sentencia de primera instancia encontró que el senador Benedetti Villaneda fue sancionado, mediante Resolución del 9 de octubre de 2020, en la medida en que manifestó su desacuerdo público con la decisión del partido de declararse partido de gobierno. Además, cuestionó públicamente la permanencia del entonces presidente del partido y apoyó la citación a un debate

de control político al entonces ministro de defensa, aunque esa citación no la decidió la bancada.

Que, por su parte, el senador Barreras Montealegre fue expulsado, por Resolución del 13 de octubre de 2020, ya que se separó de la decisión de la bancada sobre el apoyo a una candidata para proveer el cargo de procurador general de la Nación; de manera unilateral, citó a un debate de control político al entonces ministro de defensa, se apartó públicamente de la decisión de la bancada de actuar como partido de gobierno y reveló información de las deliberaciones privadas de la bancada.

Por igual, el *a quo* encontró probado que, en los dos últimos años, los senadores Barreras Montealegre y Benedetti Villaneda no manifestaron impedimento para participar en debates o votar proyectos de ley o acto legislativo. De hecho, la primera instancia destacó que, entre el 20 de julio de 2020 y el 20 de octubre de 2020, la bancada del Partido de la U no radicó ninguna constancia, ante la Comisión Primera del Senado, para manifestar su desacuerdo con algún debate de control político citado por los congresistas acusados. Que dicha bancada tampoco citó ningún debate de esa naturaleza, ni dejó constancia de su posición (a favor o en contra), respecto de proyectos de ley o actos legislativos tramitados.

Debido a lo anterior, la sentencia apelada concluyó que no se configuró el conflicto de intereses, pues ni la expulsión del partido, ni la violación del régimen de bancadas, ni el desconocimiento de la prohibición de doble militancia traen como consecuencia la pérdida de investidura. Pese a lo anterior, la sala de primera instancia dijo:

22. La Sala no desconoce que los congresistas Benedetti y Barreras violaron el régimen de bancadas, previsto en los Actos Legislativos 02 de 2003, 01 de 2009 y la Ley 974 de 2005 - hecho que ni siquiera contrvirtieron al oponerse a la solicitud de desinvestidura-, motivo que llevó a su expulsión del Partido de la U. Tampoco puede pasar por alto que los senadores infringieron el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, en cuanto ordena que los candidatos elegidos por un partido deben mantenerse en esa organización durante el ejercicio de su curul. Esta situación se opone al normal funcionamiento del sistema democrático, en la medida en que pugna con el régimen de los partidos políticos y el régimen de bancada, que cobija a los miembros de las corporaciones de elección popular.

Sin embargo, esta situación anómala, tal como lo conceptuó el Ministerio Público, no configura una infracción al régimen de conflicto de intereses, como actualmente está previsto en los artículos 182 y 183.1 CN y la LOC -reformada por Ley 2003 de 2019-. En otras palabras, esta situación irregular no se subsume en la causal de pérdida de investidura invocada por el solicitante.

Como no se cumplieron los presupuestos objetivos del conflicto de intereses, el *a quo* se relevó de hacer el juicio de reproche subjetivo a la conducta de los congresistas acusados.

## **Recurso de apelación**

El 30 de septiembre de 2021, el señor Rodríguez Matallana apeló la sentencia de primera instancia. Insistió en los argumentos presentados en la solicitud inicial, asociados a la configuración del conflicto de intereses de tipo moral, por haberse manifestado públicamente contra el Partido de la U y apartarse de las decisiones de bancada.

Según el solicitante, se incurre en conflicto de intereses *“no solo cuando el congresista no se declara impedido ante la existencia de un interés directo,*

*particular y actual e inmediato de un congresista en los términos del artículo 286 de la Ley 5 de 1992; sino que, además, cuando sin hacerlo el congresista participa en el trámite y discusión del o de los asuntos del que se deriva el interés en comento., y/o los expone publica y abiertamente en contra del partido y de la bancada (sic)”<sup>3</sup>.*

De todos modos, aceptó que los senadores no renunciaron, como lo alegó inicialmente, sino que fueron expulsados, por desconocer las normas disciplinarias de la colectividad política.

Agregó que es incongruente que la sala de primera instancia sostuviera que los senadores acusados desconocieron el régimen de bancadas y desatendieran la prohibición de doble militancia, pero, enseguida, concluyera que los acusados no incurrieron en conflicto de intereses de carácter moral.

El solicitante pidió que se decretaran y practicaran pruebas en segunda instancia, ya que las pruebas decretadas por el *a quo* no reposaban en el expediente digital.

Mediante auto del 8 de octubre de 2021, la sala de primera instancia concedió el recurso de apelación, cuyo conocimiento fue asignado al magistrado sustanciador de esta sentencia.

### **Trámite de segunda instancia**

Por auto del 27 de octubre de 2021, el magistrado ponente admitió el recurso de apelación y denegó las pruebas de segunda instancia, en concreto, porque las pruebas pedidas en la solicitud de pérdida de investidura fueron decretadas por el *a quo* (mediante auto del 26 de febrero de 2021) y están debidamente incorporadas al proceso, al punto que se corrió traslado a las partes para que se pronunciaran. Que, en consecuencia, no es necesario hacer ningún pronunciamiento adicional, como lo pretendía el solicitante.

El auto admisorio de la apelación también ordenó correr traslado, por el término de tres días, a los congresistas acusados y al Ministerio Público.

### **Pronunciamientos en segunda instancia**

El apoderado judicial de los acusados se opuso a la prosperidad de la apelación y sostuvo que el señor Rodríguez Matallana no ofreció ninguna objeción contra la sentencia de primera instancia, sino que insistió en los argumentos de la solicitud inicial, a partir de los cuales pretende estructurar un inexistente conflicto de intereses, por las manifestaciones públicas de los senadores acusados contra las decisiones de bancada. También se opuso a la petición de pruebas, pues estimó que están precluidas las etapas, al paso que no se cumplen los requisitos del artículo 212 del CPACA. Por consiguiente, solicitó confirmar la sentencia de primera instancia.

El Ministerio Público, por conducto del Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, pidió confirmar la sentencia apelada. En concreto, explicó que la solicitud de pérdida de investidura, en su mayoría, se soporta en publicaciones de medios de comunicación y portales de internet que, *per se*, son pruebas insuficientes para acreditar el conflicto de intereses que se imputa a los acusados. Que, de hecho, la jurisprudencia de la Corporación ha destacado que tales

---

<sup>3</sup> Pág. 33 recurso de apelación.

pruebas deben ir acompañadas de otros medios probatorios.

Según el Ministerio Público, el solicitante no acreditó cuáles fueron las situaciones, proyectos legislativos o debates en que los congresistas Benedetti Villaneda y Barreras Montealegre estaban en el deber de manifestar impedimento. Que, en todo caso, la expulsión del partido y el hecho de seguir ocupando la curul que pertenece al Partido de la U no configuran la causal de conflicto de intereses.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Presupuestos procesales**

#### **Competencia**

1. La Sala Plena es competente para resolver el recurso de apelación, sin la participación de los magistrados que dictaron la sentencia de primera instancia, conforme con los artículos 184 y 237 (numeral 5) CP, 2 de la Ley 1881 de 2018 y 2 del Acuerdo 011 del 31 de enero de 2018<sup>4</sup>.

#### **Legitimación en la causa**

2. El señor Pedro Alexander Rodríguez Matallana es ciudadano colombiano<sup>5</sup> y, por tanto, está legitimado para promover la solicitud de pérdida de investidura de congresista, en los términos de los artículos 184 CP y 2 de la Ley 1881 de 2018. Por igual, está acreditado que, el 19 de julio de 2018, el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los senadores Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre, por el Partido de la U, para el período constitucional 2018-2022, según el Formulario E-26 SEN y la Resolución 1596 de la misma fecha<sup>6</sup>.

#### **Oportunidad de la solicitud**

3. La solicitud de pérdida investidura fue presentada el 27 de octubre de 2020, por hechos acaecidos en ese mismo año y que, como se verá, están principalmente asociados a la expulsión de los acusados del Partido de la U. En consecuencia, la Sala concluye que la pérdida de investidura se presentó oportunamente, esto es, en los cinco años siguientes a la ocurrencia del hecho generador, conforme lo exige el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018.

#### **Problema jurídico por resolver**

4. Como se expuso en el acápite de antecedentes, el recurrente alega que el conflicto de intereses también se configura cuando el congresista se manifiesta públicamente contra las decisiones de bancada y desconoce las normas de disciplina del partido político, y no solo cuando el congresista omite manifestar impedimento en un asunto del que se derive un beneficio.

5. Siendo así, en los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala Plena decidir si la expulsión de los senadores Armando Alberto Benedetti

---

<sup>4</sup> Por medio del cual se conforman las salas especiales de decisión de pérdida de investidura de que trata el artículo 2 de la Ley 1881 de 2018 y se reglamenta su funcionamiento.

<sup>5</sup> Según la constancia de presentación de la demanda, en la que consta que se identificó con cédula de ciudadanía.

<sup>6</sup> Índices 3 y 16 SAMAI.

Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre, por la violación de las normas del partido (en especial, por las manifestaciones públicas que hicieron contra las decisiones de bancada del Partido de la U) configura un caso de conflicto de intereses de carácter moral, que deba sancionarse con pérdida de investidura.

Para resolver el anterior problema, la Sala reiterará jurisprudencia frente a la naturaleza de la pérdida de investidura y el alcance del conflicto de intereses. Luego descenderá al caso y estudiará la situación fáctica, a partir del estudio crítico de las pruebas del proceso, en orden a definir si es jurídicamente procedente configurar el conflicto de intereses denunciado en la solicitud.

### **Naturaleza de la pérdida de investidura**

6. Ser elegido congresista exige un alto grado de responsabilidad y compromiso, ya que se trata de un alto dignatario del Estado, que ha sido investido de autoridad, por la fuerza del voto popular. De hecho, según lo establece el artículo 133 CP, el congresista elegido representa al pueblo y, por ende, deberá actuar consultando la justicia y el bien común. Por la fuerza del mandato que recibe mediante el voto popular, el congresista es responsable políticamente, ante la sociedad y ante sus electores, del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

7. La pérdida de investidura es un valioso mecanismo de control judicial de origen constitucional, que surgió con la finalidad de erradicar las prácticas que resultan contrarias al ejercicio de la función pública legislativa y que minan la legitimidad y la confianza en el Congreso. Ha sido caracterizado como un juicio o proceso jurisdiccional sancionatorio, que hace parte del *ius puniendi* del Estado, y, además, tiene un claro propósito ético, en tanto las causales son un código positivizado de conducta para orientar el ejercicio de la función y enaltecer el principio de representación democrática<sup>7</sup>.

Se trata, en últimas, de castigar las conductas contrarias a la moralidad, la transparencia, la probidad y la imparcialidad. Como proceso sancionatorio que es, la pérdida de investidura exige realizar un juicio de responsabilidad subjetiva<sup>8</sup>, con observancia plena del debido proceso<sup>9</sup>, para establecer si la conducta dolosa o gravemente culposa del acusado merece ser castigada con la pérdida de investidura, sanción que implica no solo que el congresista pierda su condición, sino que queda inhabilitado permanentemente para ser elegido. Sobre el particular, la Sala Plena explicó<sup>10</sup>:

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

---

<sup>7</sup> Sentencia del 19 de septiembre de 2018, expediente 11001031500020180233200.

<sup>8</sup> En principio, la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional se encargaron de delimitar el carácter sancionatorio de la pérdida de investidura y de establecer que se trata de un típico juicio de responsabilidad subjetiva. Luego, la Ley 1881 de 2018 y la Ley 2003 de 2019 acogieron tales características, al paso que establecieron la garantía de la doble instancia y fijaron plazo de caducidad para promover la solicitud. Del Consejo de Estado se puede consultar la sentencia del 27 de septiembre de 2016, expediente 11001-03-15-000- 2014-03886-00. Y de la Corte Constitucional, la sentencia SU-424 de 2016.

<sup>9</sup> Fundamentalmente, los principios pro homine, in dubio pro reo, de legalidad, de juez natural, objetividad, razonabilidad, favorabilidad, proporcionalidad y culpabilidad, que son propios del debido proceso en materia sancionatoria.

<sup>10</sup> Sentencia del 23 de marzo de 2010, expediente 11001 03 15 000 2009 0019800.

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.

La responsabilidad jurídica de tipo punitivo de los sujetos no puede concebirse en el plano exclusivo de los procesos lógicos (inductivos y deductivos), provenientes de interpretaciones puramente formales de las normas que describen las conductas objeto de reproche. Detrás del reproche jurídico en contra de un individuo está siempre la conducta que por acción u omisión él ha realizado, de tal modo que el análisis integral de todas las circunstancias en las que se produjo la conducta es indispensable para deducir, conforme con la Constitución, la condigna responsabilidad.

La pérdida de investidura es una figura propia del derecho punitivo que, como se dijo, está sujeta a los principios fundamentales que gobiernan ese régimen, principios que pretenden salvaguardar la presunción de inocencia y el debido proceso.

8. La Constitución Política se encargó de definir expresamente las causales de pérdida de investidura. El régimen de inhabilidades está previsto en el artículo 179, el régimen de incompatibilidades se fijó en el artículo 180, al paso que el artículo 183 estableció las causales de pérdida de investidura, así: por la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen del conflicto de intereses; por la inasistencia, en un mismo periodo, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, salvo que medie fuerza mayor; por no tomar posesión dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras o a la fecha en que fueran llamados a posesionarse, salvo que medie fuerza mayor; por indebida destinación de dineros públicos, y por tráfico de influencias.

Por fuera de esas causales, el artículo 109 CP dispone que la violación a los topes máximos de financiación de las campañas electorales será sancionada con la pérdida de investidura. Además, el artículo 110 CP prohíbe, a quienes desempeñan funciones públicas, hacer contribuciones económicas a partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley, so pena de la pérdida de investidura.

9. El principio de legalidad juega un importante papel en la pérdida de investidura, ya que las causales son de aplicación restrictiva y, por ende, no admiten interpretación extensiva o analógica, según lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación.

10. Como es bien sabido, en el Estado de derecho, tanto los particulares como los servidores públicos están sometidos al imperio de la ley (*lato sensu*, esto es, normas que imponen conductas de hacer o no hacer). Empero, mientras los particulares solo responden por la violación de la ley, los funcionarios, además, son responsables por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6 CP). Dicho de otro modo: mientras que en las relaciones jurídicas privadas rige el principio de autonomía de la voluntad, que es una manifestación del derecho a la libertad individual, en derecho público, los funcionarios tienen prohibida toda actuación no autorizada por la ley (norma de habilitación previa)<sup>11</sup>.

11. El principio de legalidad (también conocido como principio de taxatividad o tipicidad) limita la competencia del funcionario que ostenta la potestad sancionatoria, a partir de parámetros sustanciales (juzgamiento conforme con las leyes preexistentes al acto que se imputa, según lo prevé el artículo 29 CP) y parámetros procesales (formas propias del juicio). El principio de legalidad

---

<sup>11</sup> El artículo 122 CP, por ejemplo, prevé que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento.

responde al aforismo *nulla crimen, nulla poena sine lege*. Se trata del principio de tipicidad, que, en términos sencillos, es un mandato al legislador para:

(i) Que la ley describa expresamente el comportamiento reprochable y punible (*lex scripta*).

(ii) Que la ley que describa el comportamiento sea anterior (*lex praevia*) a la conducta que se va a sancionar. Comúnmente es conocido como el principio de irretroactividad de la ley en materia punitiva.

(iii) Que la conducta reprochada esté definida con cierto grado de certeza para que resulte entendible (*lex certa*). Se incluye la prohibición de analogía juris, analogía legis o la interpretación extensiva (*in malam partem* o interpretación para perjudicar), sin perjuicio de la norma en blanco y del concepto jurídico indeterminado, que están permitidos en materia sancionatoria, siempre que cumplan con un grado mínimo de determinación razonable. Desde luego, la taxatividad no enerva la posibilidad de que el juez interprete las causales para superar ambigüedades, vacíos o simplemente para delimitar el alcance de la conducta reprochada<sup>12</sup>.

Sobre el principio de taxatividad, recientemente, la Sala Plena explicó<sup>13</sup>:

66. La importancia del principio de taxatividad en el ámbito sancionatorio de la pérdida de investidura, ha sido resaltada por esta Corporación al considerar que “[...] *Entre esas garantías se destaca el principio de taxatividad, por virtud del cual se precave, de una parte, que sean sólo las conductas que la Constitución incluye como constitutivas de las causales de pérdida de investidura, las que puedan dar lugar a este juicio de reproche y, de otra, que el juez esté sometido al imperio de la ley de manera exclusiva y que, en consecuencia, deba abstenerse de crear causales de pérdida de investidura, aún en los eventos en los cuales se pueda concluir que un congresista incurrió en una conducta contraria a la ética* [...]”<sup>14</sup> (Subraya la Sala)

67. De acuerdo con lo anterior, la investidura de congresista, en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política genera una serie de obligaciones frente a su electorado, que implica, de su parte, la asunción de conductas acordes con los intereses del conglomerado y muchas de las cuales tienen su configuración en los supuestos de hecho que fijó el Constituyente en el artículo 183 como causales de pérdida de investidura, pero no es posible extender el alcance de la sanción de pérdida de investidura a los asuntos no establecidos de manera precisa como susceptibles de este tipo de reproche, por lo que las conductas que se enmarcan en el código de ética y el régimen disciplinario de los congresistas, previstas en la Ley 1828 de 2017, quedan por fuera de su ámbito de aplicación.

## **La violación del régimen del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura**

12. El artículo 182 CP establece que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban de participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. Dicha norma confió al legislador la reglamentación del conflicto de intereses y las recusaciones.

13. Por su parte, el numeral 1 del artículo 183 CP consagra como causales de pérdida de investidura la violación del régimen de inhabilidades, del régimen de

---

<sup>12</sup> Ver sentencia del 19 de septiembre de 2018, expediente 11001031500020180233200.

<sup>13</sup> Sentencia del 20 de octubre de 2021, expediente 11001-03-15-000-2020-03359-01 (acumulado).

<sup>14</sup> Cita original: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 13 de julio de 1999, rad. AC-7715

incompatibilidades o del régimen del conflicto de intereses.

En un principio, los artículos 286 a 294 de la Ley 5ª desarrollaron los impedimentos y recusaciones de los congresistas, respecto de los asuntos en los que se advierta interés directo en el resultado de la decisión. Por igual, el artículo 18 de la Ley 1881 de 2018<sup>15</sup> estableció que los congresistas que, dentro del año inmediatamente anterior a su elección, hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán comunicarlo por escrito a la mesa directiva de la respectiva Corporación, para que decida si los congresistas deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos.

14. Como se trata de un típico concepto jurídico indeterminado, la jurisprudencia de esta Corporación se ha encargado de delimitar el alcance de la causal de pérdida de investidura, por conflicto de intereses, a partir de la interpretación de las normas originales de la Ley 5ª de 1992 y del estudio de casos concretos.

Así, la Sala Plena identificó las siguientes características del conflicto de intereses<sup>16</sup>:

a) El artículo 133 de la Constitución prevé que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y que, por ende, deberán actuar consultando la justicia y el bien común. De modo que, si colisionan los intereses privados del congresista con el interés público propio del ejercicio de la función legislativa, en la decisión o en el voto, habrá un caso de conflicto de intereses.

Como resulta contrario a los paradigmas que gobiernan la función pública legislativa, la Constitución castiga el hecho de que el congresista omita denunciar la existencia del conflicto de intereses y, en su lugar, participe en el asunto sometido a su consideración, en perjuicio del interés público.

b) El conflicto de intereses que originaría un impedimento se puede presentar por razones de índole moral o económico, conforme lo establecen los artículos 182 CP; 268, numeral 6, y 286 de la Ley 5ª de 1992.

El conflicto de intereses de índole económico permite un entendimiento más simple, ya que los artículos 287 y 288 de la Ley 5ª prescriben el deber del congresista de registrar los intereses privados y la participación accionaria. El conflicto de intereses de índole moral, en cambio, no es de fácil configuración, razón por la cual, dada su indeterminación, la Sala Plena los ha asociado a la moralidad administrativa, la protección a la confianza legítima de los electores y el correcto ejercicio de la función pública legislativa<sup>17</sup>.

c) El impedimento puede darse por la participación o votación en una decisión o asunto que conozca el Congreso de la República: funciones de control político, administrativas, judiciales y electorales.

d) El congresista está en la obligación de manifestar el impedimento cuando advierta la existencia del eventual conflicto de intereses. No es una decisión

---

<sup>15</sup> Que fue posteriormente derogado por la Ley 2003 de 2019.

<sup>16</sup> Entre muchas otras, se puede consultar la sentencia del 1 de noviembre de 2016, expediente 2015-01571-00.

<sup>17</sup> Sentencia del 29 de mayo de 2012, expediente 11001-03-15-000-2010-01329-00.

discrecional, sino un deber del congresista, cuando advierta un interés directo, particular, actual y real en la decisión o asunto sometido al conocimiento del Congreso.

15. En gran medida, esas características fueron acogidas por la reciente Ley 2003 de 2019, que modificó los artículos 286, 287, 291 y 294 de la Ley 5ª. Para mejor comprensión, la Sala transcribe *in extenso*:

Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

~~e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.<sup>18</sup>~~

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

---

<sup>18</sup> El literal e) fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-302 de 2021.

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

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

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

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 287 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 287. Registro de intereses. En la Secretaría General de cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de declaración de intereses privados que tiene por objeto que cada uno de los congresistas enuncie y consigne la información que sea susceptible de generar un conflicto de interés en los asuntos sometidos a su consideración, en los términos del artículo 182 de la Constitución Nacional. El registro será digitalizado y de fácil consulta y acceso.

En este registro se debe incluir la siguiente información:

- a) Actividades económicas; incluyendo su participación, en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización, con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera.
- b) Cualquier afiliación remunerada o no remunerada a cargos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.
- c) Pertenencia y participación en juntas o consejos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.
- d) Una declaración sumaria de la información que sea susceptible de generar conflicto de intereses respecto de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero, de afinidad y primero civil, sin que sea obligatorio especificar a qué pariente corresponde cada interés.
- e) Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo "cuentas claras" de la campaña a la que fue elegido.

Parágrafo 1°. Si al momento de esta declaración del registro de interés el congresista no puede acceder a la información detallada de alguno de sus parientes deberá declararlo bajo la gravedad de juramento.

Parágrafo 2°. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los sujetos obligados deberá actualizarse; y si no se hubiera actualizado tendrá que expresar cualquier conflicto de interés sobreviniente.

Artículo 3°. El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 291. Declaración de impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

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

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

Los Congresistas que formulen solicitud de declaratoria de impedimento no podrán participar en la votación en la que se resuelva su propio impedimento. Si el impedimento resulta

aprobado, tampoco podrá participar en la votación de impedimentos presentados por los otros congresistas.

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

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

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

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

Artículo 5° (Nuevo). El artículo 294 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 294. Recusación. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

La decisión será de obligatorio cumplimiento.

16. Como se ve, la Ley 2003 definió los tipos de conflicto de intereses (económico y moral) y los conceptos de beneficio particular, actual y directo. Además, expresamente estableció circunstancias fácticas que no configuran conflicto de intereses.

En este punto, la Sala comparte la conclusión del *a quo*, en cuanto a que, pese a la reforma de la Ley 2003, siguen estando vigentes los elementos para configurar el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura, ya que no se han modificado los artículos 182 y 183-1 CP.

17. Como las conductas que se reprochan a los congresistas Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre son posteriores a la promulgación de la Ley 2003 de 2019, la Sala anticipa que juzgará el caso conforme con la modificación incorporada.

### **Hechos relevantes para decidir la apelación**

18. La destaca, tal como lo hizo el *a quo*, que el señor Pedro Alexander Rodríguez Matallana aportó extractos de las informaciones difundidas en diferentes medios de comunicación, respecto de la situación de los congresistas acusados, en el Partido de la U. Vale decir que, según la jurisprudencia decantada de esta Corporación<sup>19</sup>, dichas informaciones, *per se*, no dan certeza sobre los hechos descritos, sino simplemente de la existencia de la noticia. Por ende, con ese alcance serán valoradas las pruebas aportadas en la solicitud inicial. Por igual, las declaraciones que han entregado los congresistas acusados a diferentes medios de comunicación sobre su situación con el Partido de la U serán valoradas como mensajes de datos, conforme con los artículos 243, 244, 247 CGP y 216 CPACA.

---

<sup>19</sup> Ver, entre otras, la sentencia del 29 de mayo de 2012, expediente 2011-01378.

19. Para resolver la cuestión debatida, la Sala Plena destaca los siguientes hechos probados, que resultan relevantes de cara a examinar la acusación presentada contra los senadores Benedetti Villaneda y Barreras Montealegre:

19.1. Previa investigación disciplinaria, mediante Resolución del 9 de octubre de 2020, el consejo nacional disciplinario y de control ético expulsó del partido de la U al senador Armando Alberto Benedetti Villaneda, por cuanto violó las normas del régimen de bancadas previstas en los estatutos y en la Ley 974 de 2005. Fundamentalmente, la sanción se impuso por no actuar en bancada frente a la elección del Procurador General de la Nación, por no someter a consideración de la bancada los proyectos de control político y por hacer declaraciones públicas contra la colectividad.

La sanción fue notificada al senador Benedetti Villaneda y el 21 de octubre de 2020 las directivas del partido comunicaron la sanción impuesta a la presidencia del Congreso de la República<sup>20</sup>.

19.2. Previa investigación disciplinaria, por Resolución del 13 de octubre de 2020, el consejo nacional disciplinario y de control ético expulsó del partido de la U al senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, porque violó las normas del régimen de bancadas previstas en los estatutos y en la Ley 974. Fundamentalmente, la sanción se impuso por no actuar en bancada, por no someter a consideración de la bancada los proyectos de control político y por hacer declaraciones públicas contra la colectividad.

La sanción fue notificada al senador Barreras Montealegre el 15 de octubre de 2020. El mismo día, el senador Barreras Montealegre se pronunció públicamente sobre lo que denominó “ruptura” con el Partido de la U. El 21 de octubre siguiente, las directivas del partido comunicaron la sanción impuesta a la presidencia del Congreso de la República<sup>21</sup>.

19.3. El 4 de marzo de 2021, el comité nacional disciplinario y de control ético del Partido de la U certificó que contra los senadores Benedetti Villaneda y Barreras Montealegre no se siguieron otros procesos disciplinarios. Que, además, tampoco presentaron objeciones de conciencia, en relación con las decisiones de bancada. También se certificó que la renuncia al partido se tramita ante el representante legal, mas no ante dicho comité<sup>22</sup>.

19.4. El 9 de marzo de 2021, el secretario del Senado de la República certificó que, en los últimos dos años, los senadores Benedetti Villaneda y Barreras Montealegre no manifestaron ningún impedimento, dada su posición disidente frente a las decisiones de bancada<sup>23</sup>.

19.5. El 10 de marzo de 2021, el secretario general de la Comisión Primera del Senado certificó: (i) que, entre el 20 de julio de 2020 y el 20 de octubre de 2020, no se realizó ningún debate de control político, convocado por la bancada del Partido de la U; (ii) que el Partido de la U tampoco radicó ninguna comunicación para fijar la posición frente al trámite de proyectos de ley o acto legislativo, y (iii) que no se encontró constancia de desacuerdo suscrita por voceros o

---

<sup>20</sup> Índices 13 y 14 SAMAI.

<sup>21</sup> Índice 13 SAMAI.

<sup>22</sup> Índice 40A SAMAI.

<sup>23</sup> Índice 43 SAMAI.

representantes de la bancada del Partido de la U, en relación con los debates de control político promovidos por los senadores Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre<sup>24</sup>.

### **Análisis de la Sala: ausencia del conflicto de intereses propuesto**

20. Pues bien, no se configuró el conflicto de intereses de tipo moral que denunció el señor Rodríguez Matallana, toda vez que no está acreditado que, en el trámite de algún asunto sometido a conocimiento del Senado de la República, los senadores Benedetti Villaneda y Barreras Montealegre estuvieran obligados a manifestar impedimento, por tener interés actual, particular y directo.

Además, fijese que el parágrafo 1 del artículo 286 de la Ley 5<sup>a</sup>, recientemente modificado por la Ley 2003, prevé que el conflicto de intereses de tipo moral se estructura cuando el congresista, por razones de conciencia, se aparta de la discusión y votación del proyecto. En el caso examinado, sin embargo, el Partido de la U certificó que los senadores acusados no presentaron objeciones de conciencia, en relación con las decisiones de bancada (*supra* 19.3., hechos relevantes).

21. A juicio de la Sala, la acusación planteada en la solicitud de pérdida de investidura se sustenta en el desconocimiento de las normas disciplinarias y del régimen de bancadas por parte de los congresistas Benedetti Villaneda y Barreras Montealegre. Sin embargo, la Sala plena concuerda con el *a quo* en que estas circunstancias no son asimilables a un conflicto de intereses de índole moral, sino que pueden generar otro tipo de consecuencias jurídicas frente a los acusados, como la expulsión del Partido de la U.

La Sala insiste que el señor Pedro Alexander Rodríguez Matallana no denuncia un caso en el que los acusados se hubieran abstenido de manifestar impedimento en el trámite de un asunto sometido a su consideración, por existir un interés actual, directo y cierto, sino que cuestiona las conductas y manifestaciones públicas de los congresistas acusados contra las decisiones de bancada. Esa acusación desborda la competencia del juez de la pérdida de investidura.

A la Sala Plena, que actúa como juez de pérdida de investidura de congresistas, no le corresponde hacer ningún juicio de reproche, por la violación del régimen de bancadas y por haberse desconocido la prohibición de doble militancia, pues la competencia está limitada a examinar si se configuró el conflicto de intereses de tipo moral.

22. La interpretación que propone el señor Rodríguez Matallana implicaría extender el conflicto de intereses a un supuesto no previsto por la causal, en detrimento del principio de tipicidad. La expulsión de los senadores acusados del Partido de la U, por desconocer normas disciplinarias, no está prevista como causal de pérdida de investidura, bajo la modalidad de conflicto de intereses.

No prospera la apelación propuesta.

23. En definitiva, la Sala Plena confirmará la sentencia de primera instancia, ya que la violación del régimen disciplinario de los partidos no está prevista como causal de pérdida de investidura. De manera que la expulsión de los senadores Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre, por la

---

<sup>24</sup> Índice 44 SAMAI.

violación de las normas disciplinarias del partido, en especial, por las manifestaciones públicas que hicieron contra las decisiones de bancada del Partido de la U, no configura un conflicto de intereses de índole moral.

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

### **FALLA**

**PRIMERO.** Confirmar la sentencia del 8 de septiembre de 2021, proferida por la Sala Especial 26, que denegó la solicitud de pérdida de investidura de los congresistas Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roy Leonardo Barreras Montealegre, por las razones expuestas anteriormente.

**SEGUNDO.** Por secretaría, comunicar a la Mesa Directiva del Senado de la República, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, de conformidad con el artículo 15 la Ley 1881 de 2018.

### **Notifíquese y cúmplase,**

Se deja constancia que la providencia se discutió y aprobó en la sesión de la fecha.

Firmado electrónicamente  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**  
Presidenta de la Sala

Pasan firmas...

Firmado electrónicamente  
**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Firmado electrónicamente  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Firmado electrónicamente  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

Firmado electrónicamente  
**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Firmado electrónicamente  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

Firmado electrónicamente  
**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Firmado electrónicamente  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**

Firmado electrónicamente  
**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Firmado electrónicamente  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

Firmado electrónicamente  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**

Firmado electrónicamente  
**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Firmado electrónicamente  
**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Firmado electrónicamente  
**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

Firmado electrónicamente  
**CARMELO PERDOMO CUÉTER**

Firmado electrónicamente  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

Firmado electrónicamente  
**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

Firmado electrónicamente  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

(Ausente con excusa)  
**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Firmado electrónicamente  
**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Firmado electrónicamente  
**PEDRO PABLO VANEGAS**

Firmado electrónicamente  
**NICOLÁS YEPES CORRALES**