



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., 13 de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 11001-03-15-000-2021-04291-02 (6881)
Demandante: Luis Ernesto Correa Pinto
Demandado: John Milton Rodríguez González
Medio de control: Pérdida de investidura
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Surtido el trámite de ley sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por la Sala Especial de Decisión No. 13, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Solicita la parte actora que se declare la pérdida de investidura de Senador John Milton Rodríguez González, por violación del régimen de incompatibilidades, particularmente, por desempeñar un cargo o empleo público o privado.

I. SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la sentencia proferida el 26 de mayo de 2022, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho son los siguientes.

Pretensiones

1.2. El 7 de julio de 2021¹, el ciudadano Luis Ernesto Correa Pinto presentó solicitud de pérdida de investidura, indicando que el Senador John Milton Rodríguez González incurrió en las causales previstas en los numerales 1° y 4° del artículo 183 de la Constitución Política, esto es, por “*violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses*”, y por “*indebida destinación de dineros públicos*”.

Hechos y fundamentos de derecho

1.3. En relación con la causal primera referida, afirmó que el congresista ocupaba un cargo privado por el que devengaba un sueldo, toda vez que se desempeñaba como copresidente del partido político Colombia Justa Libres.

1.4. Respecto de la causal del numeral 4° del artículo 183, señaló que el congresista destinó indebidamente dineros provenientes del Estado, los cuales recibió en calidad de presidente del partido mencionado, y que posteriormente,

¹ Sede Electrónica para la Gestión Judicial -SAMAI-. Índice 2.



“entregó en parte al pastor Eduardo Cañas por su aporte al Partido y de otra, para cancelar a una empresa de servicios profesionales de estrategias de mercadeo denominada JARAMILLO & LUJÁN, dineros que estaban presupuestados para cubrir otros rubros presupuestales del Partido ... (minorías, etnias y jóvenes)”. Afirmó la parte actora que el anterior supuesto fáctico, que en su opinión determina la configuración de esta causal, “aparece registrado en el video audio que se anexa, entre los minutos 1h37’ y 1h42”.

La admisión de la demanda y la defensa

2. Mediante auto del 9 de agosto de 2021²: **(i)** fue admitida la solicitud de pérdida de investidura por el cargo de “desconocimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades ante el desempeño simultáneo de un cargo o empleo público o privado dentro del partido político Colombia Justa Libres, ejercicio en virtud del cual el demandado percibe una suma mensual como remuneración o retribución de sus labores”; **(ii)** se rechazó la demanda respecto de la pretensión de pérdida de investidura por la indebida destinación de dineros públicos³; y, **(iii)** se ordenó notificar personalmente al congresista demandado y al Ministerio Público.

3. Notificado el anterior auto⁴, el congresista acusado presentó contestación⁵ oponiéndose a la desinvestidura. Para tal efecto, indicó que: (i) ejerció la copresidencia del partido Colombia Justa Libres en encargo y como labor *ad-honorem*, por lo que no recibió dineros como contraprestación de su ejercicio; (ii) los primeros congresistas de Colombia Justa Libres, por disposición del artículo 37 de sus estatutos, hacen parte del Consejo Directivo Nacional, y fue en esa condición que aceptó el encargo; y, (iii) en los términos del artículo 272 del Código General del Proceso (CGP), desconoció la grabación aportada con la solicitud por la parte actora para acreditar la causal relativa a la indebida destinación de dineros públicos, donde según el solicitante, consta “La voz audible del Congresista acusado, contenida en la grabación (...) y que se registra entre los minutos 1h37’ y 1h42”.

La audiencia pública

4. El 13 de diciembre de 2021 y el 11 de mayo de 2022⁶ se llevó a cabo la audiencia pública prevista en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018, a la cual concurrió el solicitante, el congresista acusado⁷, sus apoderados y el Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado, quienes esencialmente manifestaron, lo siguiente:

(i) El solicitante indicó que el acusado recibió “doble sueldo”, uno por el Senado y otro por una entidad privada, por lo que se configuró la causal de pérdida de investidura al haber desempeñado un cargo o empleo privado mientras ejercía como

² Sede Electrónica para la Gestión Judicial -SAMAI-. Índice 19.

³ El rechazo de la demanda, en lo referente a la indebida destinación de recursos públicos, se fundamentó en que “los supuestos fácticos sobre los que se estructuró no se precisaron los elementos necesarios para la concreción de la acusación (...) falencia [que] no fue subsanada por el solicitante. Primero, porque lo expuesto en el memorial de subsanación no difiere, materialmente hablando, de lo señalado en el libelo introductor. En esa medida, sigue tratándose de una imputación vaga, carente de elementos de concreción que permitan el establecimiento de un cargo específico”. Esta decisión no fue recurrida

⁴ Sede Electrónica para la Gestión Judicial -SAMAI-. Índices 24 y 25.

⁵ Sede Electrónica para la Gestión Judicial -SAMAI-. Índice 26.

⁶ Sede Electrónica para la Gestión Judicial -SAMAI-. Índices 74 y 75.

⁷ El acusado no asistió el día 13 de diciembre de 2021, aunque lo hizo su apoderado. Para garantizar el derecho de defensa, la audiencia continuó el 11 de mayo de 2022, a la cual asistió el congresista.



congresista de la Republica. Además, solicitó la compulsa de copias a los organismos estatales pertinentes ante la posible existencia de faltas disciplinarias del apoderado del acusado por la proposición de medios de defensa que en su concepto son abiertamente improcedentes.

(ii) El congresista acusado solicitó que se negara la solicitud de pérdida de investidura, insistiendo en que el ejercicio de la copresidencia del partido político Colombia Justa Libres, no conllevó remuneración al tratarse de una labor desempeñada *ad-honorem*, de acuerdo con lo afirmado por la representante legal del mismo partido político.

(iii) El Ministerio Público solicitó negar la demanda con fundamento en que el ejercicio de la copresidencia delegada del partido se encuentra previsto como una excepción al régimen de incompatibilidades según el numeral 9 del artículo 283 de la Ley 5 de 1992⁸. Indicó, además, que al congresista acusado no se le remuneró o retribuyó el ejercicio de esa copresidencia delegada, tal como lo informó el representante legal del partido y el testigo David Ricardo Reyes Castro.

Decisión de primera instancia

5. Al negar la solicitud de pérdida de investidura, la Sala Especial de Decisión No. 13 consideró que, si bien se probó que el congresista ejercía simultáneamente con su curul el cargo de copresidente del partido político Colombia Justa Libres, tal actividad constituye una excepción al régimen de incompatibilidades conforme al numeral 9 del artículo 283 de la Ley 5 de 1992, según el cual está permitido a los congresistas participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley.

6. Para adoptar esta determinación, discurrió en su análisis sobre los siguientes aspectos:

(i) Determinó que el problema jurídico -atendiendo al auto admisorio de la demanda-, se circunscribió a establecer si se desconoció el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses por el desempeño simultáneo de funciones congresales y un cargo o empleo privado por parte del acusado en el partido Colombia Justa Libres -causal del numeral 1 del artículo 180 de la Constitución Política-.

(ii) Bajo el estudio de la causal, explicó que la conducta reprochada y sancionada consiste en el ejercicio simultáneo de las funciones como congresista y aquellas derivadas de cargo o empleo público o privado, sea que estas últimas se ejecuten a título gratuito u oneroso, con subordinación o sin ella, dentro de la jornada de trabajo del congresista o en su tiempo libre, con la finalidad de proteger la dedicación exclusiva de la labor del congresista e impedir la utilización del poder derivado de su calidad en actividad diferente, sea pública o privada.

(iii) Explicó que el artículo 283 de la Ley 5 de 1992 consagra las excepciones al régimen de incompatibilidades de los congresistas. Así, respecto de la conducta

⁸ Según el cual los congresistas directamente o por intermedio de apoderado pueden “participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley”.



referida, el numeral 9 habilita la participación de los congresistas en “*los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley*”, indicando que esta excepción tiene sustento en los artículos 40 y 127 de la Constitución Política, los cuales reconocen el derecho político a constituir partidos, movimientos o agrupaciones políticas y a formar parte de ellos, lo que permite a los congresistas participar en las actividades de tales agrupaciones.

(iv) Revisadas las pruebas, determinó que el congresista acusado se desempeñó como miembro permanente del Consejo Directivo Nacional del partido Colombia Justa Libres y, transitoriamente, como copresidente delegado del mismo partido político; sin embargo, explicó que tales actuaciones no configuran la causal de desinvestidura estudiada por cuanto:

- a) La participación del acusado en el Consejo Directivo Nacional del partido político -como miembro permanente- y como copresidente delegado -de manera transitoria- corresponden al ejercicio de actividades válidas que no generan la causal de desinvestidura, por tratarse de actuaciones cobijadas dentro de la excepción establecida en el numeral 9 del artículo 283 de la Ley 5 de 1992. Lo anterior se ratifica al estar comprobado que el partido Colombia Justa Libres obtuvo el reconocimiento de su personería jurídica de acuerdo con las previsiones legales -Resolución No. 3198 del 20 de diciembre de 2018 del Consejo Nacional Electoral-, y, por otra parte, que tanto el Consejo Directivo Nacional como la Presidencia del partido corresponden a organismos directivos de acuerdo con lo establecido en sus estatutos.
- b) Al estar configurada esta excepción, no puede hablarse del ejercicio de un cargo público o privado, pues como lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, los partidos políticos no son entidades públicas ya que no hacen parte de la estructura del Estado; además, tampoco pueden asimilarse a las personas jurídicas de derecho privado, pues tienen objetivos distintos, de carácter político, y se rigen por normas de Derecho Público, tal como se extrae de los artículos 40, 107, 108, 109, 111 y 152 -literal c- constitucionales.

(v) Concluyó que, a la luz de los pronunciamientos del Consejo de Estado y de la lectura y aplicación de la causal estudiada, los cargos directivos de los partidos o movimientos políticos, como fue el ejercido por el acusado en el caso concreto, no son cargos o empleos públicos o privados, sino cargos políticos, cuyo desempeño no da lugar a la estructuración de la causal de desinvestidura.

(vi) En relación con la grabación aportada con la demanda y la oposición a la misma presentada por el demandado al desconocerla, explicó que si bien el mecanismo procedente en este caso era la tacha de falsedad, tal prueba carece de influencia en la decisión del caso concreto, pues ésta tenía por objeto demostrar que el congresista recibía una remuneración por su cargo en el partido político, erogación que no da lugar a la configuración de la causal de pérdida de investidura y que tampoco desvirtúa la excepción a la incompatibilidad que se estructura en el caso concreto. En consecuencia, como no se decidió respecto al desconocimiento



o la tacha de falsedad, encontró que no era pertinente proveer sobre la sanción de que trata el artículo 274 del CGP.

(vii) Finalmente, negó la compulsión de copias solicitada en la audiencia pública por la parte demandante, en la medida que la actuación procesal de la parte convocada por pasiva dentro del proceso no se estimó como arbitraria, caprichosa o abiertamente irrazonable.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

7. El solicitante pidió que se revocara la decisión impugnada y en su lugar, se decretara la pérdida de investidura del Senador. Indicó que en su interpretación “*las razones fundamentales de la denegatoria de la pérdida de investidura, son dos: la primera, porque los partidos políticos según la providencia, no son personas jurídicas de derecho privado y menos de derecho público; la segunda es porque no se demostró la legitimidad del audio o mejor de la grabación aportada al expediente en el momento con el escrito de la demanda, por no haberse allegado o acreditado la fuente de la cual fue tomada, ni el tiempo, ni el modo como se recepcionó dicha grabación*”. Con fundamento en lo anterior, expresó los siguientes motivos de inconformidad:

(i) Indicó que la Constitución Política prohíbe el desempeño simultáneo de un cargo público o privado por parte del congresista, “*devengando coetáneamente salario o emolumento distinto al de la dieta parlamentaria*”, por lo que estando probado que el acusado devengó una remuneración como copresidente del Partido Colombia Justa Libres, se configuró la causal de desinvestidura. En este sentido, señaló que la excepción del numeral 9 del artículo 283 de la Ley 5 de 1992 es para ocupar un cargo directivo dentro del Partido, “*pero no para percibir emolumentos, salarios o devengar honorarios a cualquier título...*”.

(ii) Afirmó que, en su concepto y contrario a lo concluido en el fallo recurrido, los partidos políticos, por su origen, y el organismo gubernamental que les reconoce personería jurídica, sí son entidades de derecho público.

(iii) Finalmente, defendió la autenticidad de la grabación aportada con la solicitud de desinvestidura, explicando su origen y resaltando que el desconocimiento de documentos no procede respecto de las reproducciones de la voz de la parte contra la cual se aducen, por lo que el acusado debió tachar de falsa la grabación y probar que su voz no era la contenida en ella.

III. CONSIDERACIONES

Competencia de la Sala

8. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación presentado por el demandante en contra del fallo de primera instancia de pérdida de investidura proferido por la Sala Especial de Decisión No. 13, excluida la participación de los Magistrados integrantes de tal Sala, conforme a lo previsto en los artículos 184 y 237-5 de la Constitución



Política, el artículo 2 de la Ley 1881 de 2018 y el artículo 34 del Reglamento Interno del Consejo de Estado⁹.

El objeto de la apelación

9. Los argumentos del recurrente frente al fallo objeto de reproche, se constituyen en límites que demarcan la actividad judicial de esta Corporación en segunda instancia; en consecuencia, conforme lo establece el artículo 320 del CGP, norma aplicable por autorización expresa de la Ley 1881 de 2018 -artículo 21-, la competencia que ahora se ejerce está sujeta a los motivos de disenso planteados por el apelante único.

10. Precisados los motivos de inconformidad que fundamentan la alzada, procede la Sala a examinar si la excepción a las incompatibilidades para el ejercicio del cargo de congresista contenida en el numeral 9 del artículo 283 de la Ley 5 de 1992, comprende la prohibición para que los congresistas que participen en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos, perciban por tal concepto, salarios, honorarios o emolumentos a cualquier título. De verificar el acierto de esta premisa, se determinará si con base en ella y el mérito probatorio que pueda asignarse a la grabación aportada con la demanda, procede decretar la pérdida de investidura del congresista Rodríguez González, a la luz de la causal consagrada en el numeral 1 del artículo 180 de la Constitución Política.

11. Para resolver lo anterior, se abordará el análisis de la causal de desinvestidura relativa a la violación del régimen de incompatibilidades, específicamente, por el desempeño de un cargo o empleo público o privado, y la excepción del artículo 283, numeral 9, de la Ley 5 de 1992, para finalmente, abordar el caso concreto y absolver los motivos de inconformidad del ciudadano que demanda.

La acción pública de pérdida de investidura y la causal relativa a la violación del régimen de incompatibilidades por desempeñar un cargo o empleo público o privado

12. En apretada síntesis, la acción de pérdida de investidura constituye un mecanismo público para el control del poder político. Es por esto que su titularidad pertenece a todo ciudadano, quien tiene la posibilidad de reprochar la conducta del congresista que incurra en comportamientos contrarios a la dignidad e investidura que como representante del pueblo le corresponde, así : (i) por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o en conflicto de intereses; (ii) por el incumplimiento del deber de asistencia a sesiones plenarias; (iii) por la indebida destinación de dineros públicos o tráfico de influencias; o, (iv) por no tomar posesión del cargo para el que fue elegido por votación popular.

13. En forma concreta, esta acción se expresa como un mecanismo judicial, de especial naturaleza sancionatoria, que implica un juicio de responsabilidad subjetiva del que sólo puede derivarse la pérdida de investidura cuando el congresista, con

⁹ Compilado por medio del Acuerdo No. 080 del 12 de marzo de 2019, publicado en el Diario Oficial 50913 del 1° de abril de 2019, en el que se incluyen, entre otros, el Acuerdo 011 del 31 de enero de 2018, 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.



su conducta dolosa o gravemente culposa¹⁰, hubiere incurrido en una de las causales ya referidas.

14. La naturaleza sancionatoria de la pérdida de investidura y su condición de juicio de responsabilidad subjetiva, pero ante todo, la potencial afectación del mandato popular expresado en las urnas por cuya virtud se unge un ciudadano como representante de sus electores, impone la observancia de todas las garantías del derecho al debido proceso, en especial, las relativas a la legalidad de los tipos sancionatorios, regla que se vincula de manera inescindible al mandato de interpretación taxativa y restrictiva de las causales por las cuales procede la desinvestidura.

15. En cuanto a su objetivo amplio o general, el proceso de pérdida de investidura busca asegurar que los representantes de la sociedad accedan al cargo respetando el ordenamiento jurídico en su conjunto y que, una vez elegidos, puedan desempeñar sus funciones con imparcialidad, libres de presiones o intereses personales; con ello se busca que los congresistas actúen como verdaderos representantes de la voluntad popular y no a partir de intereses particulares o ajenos al bienestar general¹¹.

16. Sin perjuicio de este objetivo general, a partir del cual se legitima al Congreso de la República y revitaliza el sistema democrático¹², existen propósitos concretos que se expresan en cada una de las casuales de pérdida de investidura, los cuales permiten comprender los elementos que deben concurrir para su configuración.

17. Así, para el caso concreto, se recuerda, que: (i) el artículo 183, numeral 1 de la Constitución Política, establece que los congresistas perderán su investidura por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o por desatención del régimen de conflicto de intereses; (ii) el artículo 281 de la ley 5 de 1992 define a las incompatibilidades como todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los congresistas durante el período de ejercicio de la función; y, (iii) el artículo 180, numeral 1 de la Constitución Política, instituye que los congresistas no podrán “*Desempeñar cargo o empleo público o privado*”¹³.

18. La jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, ha explicado que la prohibición antes referida tiene por objeto¹⁴: (i) proteger la dedicación exclusiva de la labor del congresista; (ii) asegurar la independencia de los congresistas frente a otros poderes públicos o privados; (iii) impedir que los congresistas deriven beneficios adicionales de su investidura para sí o para su empleador¹⁵; (iv) garantizar la efectividad del principio de separación de las ramas del poder público; y, (v) preservar la integridad de la función de representación política.

¹⁰ Artículo modificado por la Ley 2003 de 2019, publicada en el diario oficial No. 51142 del 19 de noviembre de 2019.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-237 de 2012.

¹² *Ibidem*.

¹³ Reiterado por el artículo 282 numeral 1 de la Ley 5 de 1992.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 24 de mayo de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00924-00 (PI); Corte Constitucional. Sentencia C-985 del 99 y sentencia SU-1159 de 2003.

¹⁵ Bien sea apoyando ciertas propuestas legislativas o parlamentarias, o realizando actos o prestando su nombre a favor de una entidad privada.



19. Con tales objetivos en mente, a los congresistas se les prohíbe desempeñar cargo o empleo público o privado, con el fin de crear las mejores condiciones para el desempeño de sus cargos, asegurando que se concentren en sus funciones, previniendo la acumulación de honores o poderes y buscando que no utilicen sus prerrogativas sobre las otras ramas del poder público -y sobre la comunidad en general- para obtener privilegios y beneficios personales¹⁶.

20. Esta causal de pérdida de investidura, atendiendo a la finalidad de tal prohibición y su descripción normativa, exige la concurrencia de los siguientes elementos:

(i) Sujeto activo. Se requiere que la parte acusada de incurrir en la conducta reprochada ostente la calidad de congresista de la República para la época de los hechos.

(ii) Conducta reprochada. Consiste en el ejercicio o desempeño simultáneo de funciones congresales y aquellas derivadas de un cargo o empleo público o privado, sin otra consideración adicional, de donde se colige que la conducta censurada, plasmada a través de su verbo rector - *desempeñar cargo o empleo público o privado*:-

- a) Exige que el congresista haya desempeñado o ejercido el cargo o empleo público o privado, de manera que no es suficiente tenerlo o haberlo ostentado, siendo necesario que el congresista hubiere realizado, cumplido o ejecutado de alguna manera las funciones propias del mismo¹⁷. En este sentido, el artículo 20 de la Ley 1881 de 2018 dispone que para *“los efectos del numeral 1 del artículo 180 de la Constitución Política, se entenderá que el Congresista debe estar realizando, simultáneamente con las de parlamentario, funciones inherentes a las del cargo o empleo público o privado”*.
- b) No importa si es desarrollada con ocasión de una relación laboral, contractual, con subordinación o sin ella, toda vez que la noción de cargo o empleo público o privado comprende tanto la existencia de un vínculo laboral, como la de cualquier *“dignidad, tarea o encargo (persona que no tiene una relación laboral, pero que por la importancia o trascendencia de la dignidad o encargo que se le ha confiado podría verse abocada a tomar partido en una u otra dirección; y por ende, a comprometer los intereses de ese ente u organismo, y eventualmente, los suyos propios)”*¹⁸.
- c) **Es indiferente si se desarrolla o ejecuta a título gratuito u oneroso**, dentro de la jornada de trabajo del congresista o en su tiempo libre; como se ha expuesto, lo prohibido es el desempeño de funciones o actividades distintas a las asignadas por la Constitución y la Ley al congresista, indistintamente de si es o no remunerado por éstas. En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha enfatizado que lo prohibido por la

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Roberto Medina López. Sentencia del 13 de febrero de 2001. Exp. AC-11947.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 26 de febrero de 2002, C.P.: Roberto Medina López, Exp.: 11001-03-15-000-2001-0131-01.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de octubre de 2009, C.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Exp. 11001-03-15-000-2008-01234-00(PI).



Constitución Política no es la superposición de jornadas laborales, ni en este caso, que el congresista sea remunerado por una actividad diferente; lo sancionable es el quebrantamiento de la condición de dedicación exclusiva que impuso el constituyente a dicho cargo y la utilización del poder que imprime tal calidad, en cargo, empleo o dignidad diferente¹⁹.

La excepción del artículo 283, numeral 9, de la Ley 5 de 1992.

21. El artículo 283 de Ley 5 de 1992²⁰, al establecer las excepciones a las incompatibilidades constitucionales, determinó que si bien los congresistas no pueden desempeñar cargo o empleo público o privado, tienen permitido, entre otras²¹: (i) el ejercicio de la cátedra universitaria; (ii) la prestación del servicio de salud en forma gratuita, en caso que el congresista sea profesional de la salud; (iii) la participación en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas; (iv) la pertenencia a organizaciones cívicas y comunitarias; y, (v) la participación en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley.

22. Respecto de la última excepción antes indicada, la Corte Constitucional al estudiar su exequibilidad²², explicó que tiene sustento en los artículos 40 y 127 superiores, normas que reconocen dentro de los derechos políticos de los ciudadanos, el de constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, así como formar parte de ellos libremente, a la vez que permiten a los congresistas, por la misma naturaleza política de su cargo, tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos, pues no los incluye dentro de los empleados a quienes se les prohíbe tal actividad.

23. Por otra parte, conforme a su enunciado normativo, para la configuración de esta excepción se precisa la concurrencia de dos (2) elementos claramente identificables:

(i) La participación o ejercicio desempeñado por el congresista debe corresponder a las actividades propias de los organismos directivos de un partido o movimiento político, más no a cualquier actividad relacionada directa o indirectamente con éstos.

(ii) El partido o movimiento político debe estar reconocido como tal, y, por ende, debe ostentar la personería jurídica otorgada por el Consejo Nacional Electoral de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 130 de 1994²³.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Dolly Pedraza de Arenas. Sentencia del 5 de octubre de 1993. Exp. AC-500; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 18 de julio de 2000, C.P.: Nicolás Pájaro Peñaranda, Exp. AC-10203; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de octubre de 2009, C.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Exp. 11001-03-15-000-2008-01234-00(PI);

²⁰ "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes".

²¹ De conformidad con los numerales 1, 9, 10, 11 y 12 de la citada norma.

²² Sentencia C-985 de 1999.

²³ "El Consejo Nacional Electoral reconocerá y otorgará personería jurídica a los partidos y movimientos políticos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Solicitud presentada por sus directivas; 2. Copia de los estatutos; 3. Probar su existencia con no menos de cincuenta mil firmas o con la obtención en la elección anterior, de por lo menos la misma cantidad de votos o de representación en el Congreso de la República; y 4. Presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen. Para efectos de este artículo no podrán sumarse los votos obtenidos en circunscripción nacional con los obtenidos en circunscripciones territoriales o



Caso concreto

24. El demandante y ahora recurrente, indicó que el Senador John Milton Rodríguez González incurrió en violación del régimen de incompatibilidades, toda vez que se desempeñaba como copresidente del partido político Colombia Justa Libres. Sobre esta acusación la sentencia de primera instancia encontró probado, que:

(i) Por medio de la Resolución No. 3198 del 20 de diciembre de 2018, dictada por el Consejo Nacional Electoral, se reconoció personería al partido político Colombia Justa Libres;

(ii) El acusado fungió como miembro permanente del Consejo Directivo Nacional del partido Colombia Justa Libres y, transitoriamente, como copresidente delegado del mismo partido político, tal como se desprende²⁴ de la Resolución No. 3198 del 20 de diciembre de 2018²⁵, la Resolución No. 002 del 19 de febrero de 2019 y el comunicado de Delegación de copresidencia del 15 de febrero de 2021.

(iii) Tanto el Consejo Directivo Nacional como la Presidencia del partido Colombia Justa Libres, donde el acusado se desempeñó, corresponden a organismos directivos de acuerdo con lo establecido en los estatutos del mismo partido político (artículos 29, 31, 37, 40 y 41).

25. Como consecuencia de lo anterior, se determinó que la participación del congresista en cargos directivos del partido político Colombia Justa Libres, como se acreditó y fue argumentado por el demandante, corresponde *“al ejercicio de actividades válidas que no generan la causal de desinvestidura, por tratarse de actuaciones cobijadas dentro de la excepción establecida en el numeral 9° del artículo 283 de la Ley 5 de 1992”*.

26. En lo referente a los motivos de inconformidad del actor, se advierte que bajo el recurso de apelación no se discute el cargo o empleo desempeñado por el acusado, menos aún sobre su carácter directivo, como tampoco que no fuere desarrollado en un partido político con personería jurídica reconocida, pues el malestar o fundamento esencial del recurso interpuesto consiste en que tales actividades eran remuneradas.

27. En este sentido, el recurrente afirma que lo prohibido por la causal estudiada es *“el desempeño simultáneo, público o privado, de Congresista con la función legislativa, devengando coetáneamente salario o emolumento distinto al de la dieta parlamentaria”*; de manera que, en su criterio, conforme a la excepción del artículo 283, numeral 9, de la Ley 5 de 1992, *“el acusado Rodríguez González está habilitado para participar dentro del mismo [refiriendo al partido político], como directivo, pero NO PARA RECIBIR SUELDOS, a ningún título, de dicha colectividad por su desempeño (...) en el cargo de Copresidente”*.

especiales, ni los de éstas con los de aquéllas. El Consejo Nacional Electoral no demorará más de treinta (30) días hábiles en estudiar una solicitud de obtención de personería jurídica”.

²⁴ Visibles en: Sede Electrónica para la Gestión Judicial. -SAMAJ-. Índice 44.

²⁵ Acto en el que el acusado figura como miembro fundador e integrante permanente del Consejo Directivo Nacional del partido político.



28. Al hilo de lo anterior, la Sala cuenta con suficientes motivos para indicar que no le asiste razón al recurrente, toda vez que, como se ha explicado, la onerosidad o gratuidad del empleo o cargo desempeñado simultáneamente por el congresista no hace parte de los elementos estructurales de la causal de incompatibilidad alegada, como tampoco del régimen exceptivo que conllevó a la negativa de las pretensiones, esto, en tanto y en cuanto, se reitera:

(i) La incompatibilidad que se analiza, no gravita sobre la base de que el cargo o empleo que se ejerza sea o no remunerado, pues lo pretendido por el constituyente fue exigir la exclusividad de la labor personal de los congresistas, evitando que su profesión u oficio se use en beneficio de terceros, garantizando su independencia, *“la cual se desvanece si el congresista entra a participar de un engranaje comercial, como cuando presta sus servicios a empresas de esta naturaleza”*²⁶. En esta medida, esta causal tiene por objeto sancionar el quebrantamiento de la dedicación exclusiva exigida al congresista para el mejor desarrollo de sus funciones, más no el hecho de que el congresista sea remunerado por una actividad diferente a la congresal.

(ii) La norma que permite la participación de los congresistas en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley, no supedita, restringe o confina tal supuesto a que la participación no sea remunerada, como, por ejemplo, sí lo dispuso para otras hipótesis, como es la prestación de servicios de salud por parte del congresista profesional de la salud, quien puede *“prestar ese servicio cuando se cumpla en forma gratuita”*²⁷.

29. En consecuencia, por cuanto la norma no establece que la excepción estudiada es solo predicable respecto de la participación del congresista a título gratuito, resulta improcedente pretender adicionar, modificar o generar excepciones al texto legal en ese sentido, supuesto necesario para acceder a las peticiones de la parte actora.

30. Por otra parte, en relación con la afirmación del recurrente, según la cual los partidos políticos sí son entidades de derecho público a diferencia de lo indicado en el fallo recurrido, debe señalarse que, además de asistirle razón al *a quo* en sus planteamientos en relación con esta temática, lo cierto es que la eventual revisión de este aspecto de cara al asunto debatido resulta inocua, pues no tiene la potencialidad de variar su sentido. Además, si bien el recurrente afirma lo contrario, no indica ni desarrolla argumento alguno para sustentar algún planteamiento que pudiese ser objeto de estudio en esta instancia.

31. El recurrente parte del supuesto de que la decisión de primera instancia negó la pérdida de investidura *“porque los partidos políticos según la providencia, no son personas jurídicas de derecho privado y menos de derecho público”*, premisa que es equivocada. Al revisar el fallo, se observa que la decisión se fundó en que se configuró la excepción del artículo 283, numeral 9, de la Ley 5 de 1992, toda vez que las actividades imputadas al congresista acusado fueron ejercidas como parte

²⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 18 de julio de 2000, C.P.: Nicolás Pájaro Peñaranda, Exp.: AC-10203.

²⁷ Artículo 283, numeral 10, de la Ley 5 de 1992.



de un organismo directivo de un partido político con personería jurídica reconocida; asunto distinto es que el *a quo*, al analizar el sustento y razonabilidad de la excepción, hubiere expuesto que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido que los partidos políticos no son entidades de derecho público ni personas jurídicas de derecho privado, lo que explica por qué sus puestos directivos no son empleos públicos o privados, sino cargos políticos, y en esa medida, por qué su ejercicio no se identifica con el supuesto descrito por la incompatibilidad constitucional estudiada.

32. Además, indistintamente de la naturaleza pública, privada, mixta o *sui generis* de los partidos políticos, la excepción por mandato legal se predica del ejercicio de cargos directivos en partidos políticos con personería jurídica reconocida conforme a la ley, y en el caso concreto, no se discute que el cargo ejercido por el acusado correspondió a uno de connotación directiva dentro del partido Colombia Justa Libres, el cual adquirió su personería jurídica mediante Resolución No. 3198 del 20 de diciembre de 2018. Por tanto, resulta irrelevante la definición de la naturaleza jurídica de los partidos políticos para evidenciar y establecer la clara concurrencia de los elementos normativos para la configuración de la excepción que se examina, la cual fundamenta la negativa del fallo de primera instancia frente a la pretensión de desinvestidura.

33. Finalmente, el actor afirma que el fallo recurrido se sustentó en que “*no se demostró la legitimidad (...) de la grabación aportada al expediente (...) con el escrito de la demanda, por no haberse allegado o acreditado la fuente de la cual fue tomada, ni el tiempo, ni el modo como se recepcionó dicha grabación*”, y con fundamento en tal inferencia, defendió la autenticidad de la grabación aportada con la solicitud de desinvestidura, explicando su origen y resaltando que el acusado debió tachar de falsa la grabación y probar que su voz no era la contenida en ésta.

34. Respecto de esto último, debe señalarse que el reparo de la parte actora es infundado al ser ajeno a lo verdaderamente decidido en el fallo de primera instancia, toda vez que el mismo, en ningún momento, cuestionó la veracidad o legitimidad de la grabación aportada con la demanda y, mucho menos, determinó que esa prueba fuera relevante para efectos de la decisión adoptada.

35. Lo dispuesto por la decisión recurrida fue que con dicha prueba la parte actora pretendía probar una presunta indebida destinación de recursos, asunto extraño al objeto del proceso pues la acción de pérdida de investidura con fundamento en esa causal -numeral 4º del artículo 183 de la Constitución Política- fue rechazada en el auto admisorio de la demanda, decisión que no fue impugnada por las partes. Ante tal circunstancia, el *a quo* determinó que “*la grabación carece de influencia en la decisión del caso concreto*”, por lo que no la consideró ni se pronunció en relación con su desconocimiento o tacha por falsedad. Se resalta, además, que frente a este razonamiento del *a quo*, el apelante no presentó reproche alguno.

36. Por tanto, los argumentos de la parte actora tendientes a afirmar la validez y autenticidad de la grabación aportada con la solicitud de desinvestidura, partiendo del supuesto de que la decisión de primera instancia se fundamentó en que no se demostró su legitimidad por no haberse acreditado la fuente de la cual fue tomada, ni el tiempo, ni el modo como se recepcionó dicha grabación, carecen de conexión



con la decisión adoptada, a la vez que no son motivos de inconformidad frente a las reales razones que llevaron a desestimar la grabación aportada.

37. En consecuencia, y conforme a lo expuesto, la Sala encuentra que los argumentos allegados en el recurso de apelación interpuesto por la parte actora no tienen la entidad para modificar el fallo proferido en primera instancia, y, en consecuencia, lo confirmará integralmente.

III. PARTE RESOLUTIVA

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

RESUELVE:

PRIMERO. Confirmar la sentencia del 26 de mayo de 2022, proferida por la Sala Especial de Decisión No. 13 del Consejo de Estado, que negó la solicitud de pérdida de investidura del Senador John Milton Rodríguez González.

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,

Firmado electrónicamente²⁸
CARMELO PERDOMO CUÉTER
Vicepresidente

Firmado electrónicamente
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Firmado electrónicamente
ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Firmado electrónicamente
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Firmado electrónicamente
OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Firmado electrónicamente
CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Firmado electrónicamente
SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA

Firmado electrónicamente
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Firmado electrónicamente
NICOLÁS YEPES CORRALES

²⁸ Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.



Radicación: 11001-03-15-000-2021-04291-02 (6881)
Actor: Luis Ernesto Correa Pinto
Demandado: John Milton Rodríguez González
Referencia: Pérdida de investidura

Firmado electrónicamente
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Firmado electrónicamente
GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado electrónicamente
HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Firmado electrónicamente
RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
(Ausente con permiso)

Firmado electrónicamente
MILTON CHAVES GARCÍA

Firmado electrónicamente
GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente
PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Firmado electrónicamente
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Firmado electrónicamente
JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

VF