



**CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicación número: 11001-03-15-000-2022-04507-01
Demandante: Ana Yenci Ospina Girón
Demandada: Sor Berenice Bedoya Pérez
Referencia: Pérdida de Investidura

Tema: Pérdida de investidura de Congresista. **Subtema 1:** Violación del régimen de incompatibilidades. Desempeñar cargo o empleo público o privado. **Subtema 2:** Excepción a las incompatibilidades de congresistas. Participación en los organismos directivos de partidos o movimientos políticos. Naturaleza jurídica de los partidos políticos.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Resuelve la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el recurso de apelación interpuesto por la accionante, Ana Yenci Ospina Girón, contra la sentencia proferida el 5 de junio de 2023 por la Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, que negó la solicitud de pérdida de investidura de la congresista Sor Berenice Bedoya Pérez.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda¹

Ana Yenci Ospina Girón solicitó la desinvestidura de la senadora Sor Berenice Bedoya Pérez, con fundamento en la causal 1 del artículo 183 de la Constitución Política. Expuso, como **fundamento fáctico** de su solicitud, los siguientes motivos:

1.1.1. Que, el 22 de marzo de 2022, Sor Berenice Bedoya Pérez fue elegida senadora para el periodo constitucional 2022-2026 por el Partido ASI, en coalición con los partidos y movimientos políticos Alianza Verde, Dignidad, Colombia Renaciente, Verde Oxígeno y Agrupación Política en Marcha.

1.1.2. Que la señora Bedoya Pérez tomó posesión como congresista el 20 de julio de 2022.

1.1.3. Que el Consejo Nacional Electoral (en adelante, CNE), por resolución núm. 2173 de 30 de agosto de 2017, “*precisó*” que Sor Berenice Bedoya Pérez, como vicepresidenta del Partido ASI, supliría las faltas temporales o absolutas del presidente; y en ausencia de éste se ha desempeñado como “*presidenta en funciones*” de aquel, según lo informa la certificación expedida por el asesor de Inspección y Vigilancia del CNE, el 2 de julio de 2022.

¹ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2.



1.1.4. Que, desde el 30 de agosto de 2017, en la página web y en las redes sociales del partido, se registra a Sor Berenice Bedoya Pérez como la representante legal y presidenta encargada del Partido ASI.

1.1.5. Que, la senadora Bedoya Pérez, en condición de representante legal del Partido ASI, ha celebrado contratos, y ha suscrito circulares, comunicados, convocatorias, respuestas a peticiones presentadas en ejercicio del derecho de petición; extendido directrices y declaraciones, y ha hecho publicaciones concernientes a la actividad de la organización política.

1.1.6. Que, desde el 30 de agosto de 2017, en esa misma condición, ha administrado recursos públicos provenientes del Fondo Nacional de Financiación Política (FNFP) destinados al funcionamiento de los partidos políticos y, simultáneamente, ha administrado recursos provenientes de la reposición de votos de los candidatos a las elecciones territoriales y nacionales del mismo partido; ha avalado la inscripción de candidatos, y suscrito contratos, directrices y comunicaciones en nombre del partido

1.2. Ana Yenci Ospina Girón invoca, como causal de pérdida de investidura, la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses por los congresistas prevista en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política, en concordancia con los numerales 1, 2, y 4 del artículo 282 de la Ley 5 de 1992 que configuran como causales de incompatibilidad a: (i) el desempeño de empleo público o privado, (ii) la gestión de asuntos ante entidades públicas en nombre propio o ajeno y (iii) la celebración de contratos o la ejecución de gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos, y con el literal c) del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, que establece el beneficio directo como uno de los presupuestos constitutivos del conflicto de intereses. Lo anterior, por cuanto, afirma la solicitante de la desinvestidura, Sor Berenice Bedoya ha ejercido *“simultáneamente”* sus funciones como senadora, y las ya aludidas actividades de representación legal del Partido ASI, siendo aquellas y estas *“incompatibles”*, a su juicio, en cuanto señala que, *“los partidos políticos son entidades de carácter privado”, pero “su funcionamiento depende de la inversión estatal”*.

Aparte, la demandante citó varias sentencias en las que el Consejo de Estado consideró configurada la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183.1 de la Constitución², al haber encontrado acreditado que congresistas ejercían la función legislativa de manera simultánea con actividades concernientes a: (i) *“la presidencia de una asociación privada”*³, (ii) *“la presidencia de una universidad”*⁴, (iii) la *gerencia* de una sociedad⁵, (iv) la presidencia del *“consejo de administración*

² CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias AC-1610 de 7 de septiembre de 1994; y AC-11946 de 13 de febrero de 2001.

³ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia AC-534 de 1 de octubre de 1993.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia AC-500 de 5 de octubre de 1993.

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia AC-632 de 1 de diciembre de 1993.



de una cooperativa (Cooperativa Industrial Lechera de Colombia Ltda.)⁶; y (v) como “comentarista deportivo (locutor de empresas privadas)”⁷. A partir de la jurisprudencia referida, la accionante infirió que la congresista Bedoya Pérez habría incurrido en una violación del régimen de incompatibilidades, pues entiende que el relato fáctico de sus pretensiones da cuenta de las siguientes circunstancias constitutivas, al tenor de aquella, de incompatibilidad: «*cuando exista una actividad paralela que desempeña el Congresista, [o] un vínculo laboral o contractual que se ejerza, sea o no remunerada, o aquellas en las cuales exista subordinación, dependencia, prebenda o beneficio, o que se trate de una actividad con limitación expresa para los congresistas, o que se vincule al “ejercicio” de una profesión u oficio*».

1.3. La accionante solicitó, como **medida cautelar**, la “separación temporal de la curul” derivada de la suspensión provisional del acto de posesión como congresista de Sor Berenice Bedoya Pérez⁸.

2. Trámite procesal relevante

2.1. La demanda de pérdida de investidura, presentada ante esta Corporación el 18 de agosto de 2022⁹, fue admitida por medio de auto de 28 de octubre del mismo año¹⁰, después de que la parte accionante la subsanara, con la indicación del correo electrónico de notificaciones de la congresista¹¹. El auto admisorio fue notificado por mensaje de datos al agente del Ministerio Público y a la congresista demandada, el 1 de noviembre de 2022¹².

2.2. En el escrito de **contestación de la demanda**¹³, la senadora Bedoya Pérez se opuso a la solicitud de pérdida de investidura. Como sustento de su defensa, adujo, en síntesis, que la representación legal de un partido político no es incompatible con el ejercicio de la actividad legislativa, porque la participación “*en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos*” con personería jurídica constituye una excepción al régimen de incompatibilidades. En ese orden, la accionada puede ejercer válidamente el cargo de congresista y, a la vez, asumir las funciones que le confieren los estatutos del partido, en condición de presidenta, relacionadas con la gestión de asuntos ante entidades públicas y con la celebración de contratos, ya que “*de no hacerlo su funcionamiento estaría llamado a detenerse conculcando con*

⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia AC-1215 de 14 de abril de 1994.

⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia AC-10203 de 18 de julio de 2000.

⁸ Como fundamento de la solicitud, la actora argumentó que: (i) la medida era necesaria para evitar un perjuicio irremediable, pues la accionada puede dirigir el ejercicio de la labor legislativa en “*beneficio de su actividad privada*”, además de la “*interferencia del poder legislativo en el manejo de los recursos de funcionamiento de los partidos*”; (ii) la demandada no ha manifestado la incompatibilidad y no ha renunciado a la representación legal del Partido ASI, “*dejando en evidencia su conducta dolosa al faltar intencionalmente a los parámetros constitucionales y legales*”; (iii) la “*demanda está razonablemente fundada en derecho*”, por evidente violación del régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses y, (iv) porque resulta más gravoso para el interés público negar la medida.

⁹ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 1.

¹⁰ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 27.

¹¹ Auto de 23 de agosto de 2022, aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 7.

¹² Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índices 33 y 34.

¹³ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 39.



esto caras garantías constitucionales”.

Agregó que las sentencias citadas en la demanda no tienen identidad jurídica ni fáctica con este caso, porque las actividades que en esos asuntos configuraron la causal de pérdida de investidura difieren de la realizada por la demandada como presidenta encargada y miembro del consejo directivo del Partido ASI. En dichos asuntos se habría tratado, en concreto, el ejercicio simultáneo de la función legislativa y la presidencia de la Universidad Libre, la gerencia de la sociedad privada “*Comasanar Ltda.*”, la presidencia de una cooperativa lechera y la labor de comentarista deportivo, así como otros empleos o actividades de naturaleza privada, que no se equiparan con sus funciones como directiva del Partido ASI.

Adujo, además, que los eventos de incompatibilidad previstos en la Constitución Política no incluyen la “*superposición de jornadas laborales*”; sólo prohíben el ejercicio de cargos públicos o privados de manera simultánea con la actividad legislativa; supuesto de hecho que no se configura cuando se trata del ejercicio de funciones que constituyen reglas de excepción, como lo es la participación en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos.

2.3. El magistrado sustanciador, por auto de 31 de enero de 2023, **denegó la medida cautelar** de suspensión en el ejercicio del cargo de congresista, al considerar que la solicitante había omitido especificar el perjuicio irremediable que pretendía evitar, así como el eventual beneficio que la senadora obtendría al ejercer la representación legal del Partido ASI. En razón a ello, concluyó que no había “*evidencia prima facie de la configuración*” de la causal de pérdida de investidura deprecada¹⁴.

2.4. En el **auto de pruebas** del 21 de marzo de 2023, el magistrado sustanciador decidió¹⁵: (i) tener como pruebas los documentos allegados por la accionante, con la solicitud de pérdida de investidura, y por la senadora, en su contestación; y (ii) rechazar los requerimientos a entidades, solicitados por la demandante, por tener por objeto la remisión de documentos que aquel pudo recabar directamente en ejercicio del derecho de petición, pero también por su falta de conducencia o porque esos medios acreditarían hechos que podrían demostrarse con otros documentos allegados al plenario.

Precisó, además, que no procede la tacha de falsedad contra la declaración extraprocesal aportada por la demandante, con el propósito de acreditar que el ejercicio de la representación legal del Partido ASI es una actividad remunerada, pues la legitimación para proponer el incidente recae sobre la parte a quien se le atribuye la autoría del documento. No obstante, consideró que tampoco procede la incorporación de esa declaración extraprocesal como testimonio rendido fuera del proceso, porque la parte acusada no pidió su ratificación, conforme al artículo 222 del Código General del Proceso (“CGP”), y porque, en todo caso, no había “*lugar a ordenar tal ratificación, dado que se trata de una carga que incumbe a la parte*”. En

¹⁴ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 43.

¹⁵ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 48.



ese orden, concluyó que la declaración extraprocésal es un documento privado de contenido declarativo que sería valorado conforme al alcance que la ley le confiere.

2.5. En **audiencia pública**, celebrada en forma virtual el 2 de mayo de 2023¹⁶, intervino el apoderado de la senadora para reiterar lo expuesto en la contestación de la demanda, con respecto a la configuración de la regla de excepción de incompatibilidades, y a la impertinencia de la jurisprudencia referida por la actora. El Ministerio Público, por conducto del procurador primero delegado ante el Consejo de Estado (E), solicitó desestimar la pretensión de pérdida de investidura, al considerar que las funciones de la congresista como presidenta y representante legal del Partido ASI constituyen actividades de carácter político, que no son asimilables a las actividades ejecutadas en ejercicio de un “*cargo o empleo privado*” y, por tanto, “*no discrepa de sus labores legislativas que son naturalmente políticas*”. El magistrado sustanciador, una vez concluidas las intervenciones de la congresista y del representante del Ministerio Público, dispuso terminar la audiencia con la constancia de que la accionante, Ana Yenci Ospina Girón, no asistió a la diligencia.

2.6. **La Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, en sentencia del 5 de junio de 2023¹⁷, negó la solicitud de desinvestidura.** Como fundamento de esta decisión, el *a quo* consideró:

2.6.1. Que la violación del régimen de conflicto de intereses aducida por la accionante no se encontró probada, porque esta no demostró la existencia de un beneficio particular, actual y directo a favor de la senadora, pues no refirió “*la discusión en la que participó o votó la congresista respecto de la cual se estructuraría el conflicto de intereses*”, ni hizo referencia a un interés concreto derivado de un hecho presente, “*sino a un hecho que puede o no ocurrir*”.

2.6.2. Que tampoco encontró configurada la causal de violación del régimen de incompatibilidades por el ejercicio de un cargo público o privado de manera simultánea con el de congresista, porque, de acuerdo con el numeral 9 del artículo 283 de la Ley 5 de 1992, las incompatibilidades constitucionales no obstan para que los congresistas puedan participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley. Según esa disposición, cuya exequibilidad fue declarada en sentencia C-985 de 1999, la aplicación de la excepción a las incompatibilidades requiere la concurrencia de dos elementos, que son: (i) el reconocimiento del partido político con su personería jurídica, y (ii) que sean ejercidas actividades propias de los organismos directivos de los partidos políticos, no cualquier actividad relacionada directa o indirectamente con estos. Estos elementos concurren en este asunto, porque se acreditó el reconocimiento de la personería jurídica del Partido ASI y que, de acuerdo con sus estatutos, la congresista Bedoya Pérez ejerce su representación legal, y forma parte de órganos de

¹⁶ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índices 60 y 61.

¹⁷ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 64.



representación y dirección del partido, como presidente y miembro de la convención nacional y del comité ejecutivo nacional.

2.6.3. Que la violación del régimen de incompatibilidades por el ejercicio de dos cargos (artículo 282.1, Ley 5 de 1993) tampoco se halla configurada, debido a que los partidos políticos no son entidades de derecho público ni personas jurídicas de derecho privado, sino organizaciones que cumplen funciones políticas. Por tanto, los cargos directivos de los partidos son *“cargos políticos, cuyo desempeño no da lugar a la estructuración de la causal de desinvestidura”*, aun cuando las funciones propias de dichos cargos sean remuneradas, *“por cuanto la norma no establece que la excepción estudiada es sólo predicable respecto de la participación del congresista a título gratuito”*.

2.6.4. Que la incompatibilidad por la gestión de asuntos ante entidades públicas (artículo 282.2, Ley 5 de 1992) tampoco fue probada, ya que las actividades ejercidas por la congresista Bedoya Pérez, como representante legal del Partido ASI, *“son propias de los organismos directivos del partido”* y, en todo caso, la accionante no demostró lo contrario.

2.6.5. Que tampoco fue acreditada la configuración de la causal de incompatibilidad por la celebración de contratos (artículo 282.3, Ley 5 de 1992), pues la accionante *“no identificó ni probó a qué contratos de manera específica se refería que hayan sido celebrados con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos”*. Y agregó la primera instancia: *«[e]n este punto, es de anotar que, en reciente jurisprudencia, la Corporación indicó que “la participación del hoy Senador en el Consejo Directivo Nacional del partido político -como miembro permanente- y como co-presidente delegado -de manera transitoria en los años 2019 y 2021- 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 1992¹⁸»*.

2.6.6. Que la jurisprudencia citada en la demanda no es aplicable, *“porque no guarda identidad fáctica ni jurídica con este asunto”*, pues ninguna de las providencias judiciales encontró acreditada la violación del régimen de incompatibilidades por la participación del congresista en los organismos directivos de partidos o movimientos políticos.

2.7. La **accionante**, Ana Yenci Ospina, interpuso **recurso de apelación**, con sustento en las siguientes razones o motivos de inconformidad¹⁹:

¹⁸ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura nro.13. Sentencia del 26 de mayo de 2022. Expediente nro. 11001 0315 000 2021 04291 00. C.P.: Myriam Stella Gutiérrez Arguello».

¹⁹ Aplicativo SAMAI, link “otros expedientes”, índice 69.



2.7.1. Que la sentencia “desconoce la prohibición constitucional que tienen los congresistas para ejercer simultáneamente algún cargo durante el tiempo que ejercen la función congresional [sic] como parlamentarios elegidos, entendida como incompatibilidades y conflicto de intereses”, pues se encuentra plenamente demostrado que la senadora accionada es la representante legal del Partido ASI; cargo en el cual contestó tutelas y peticiones, suscribió contratos y documentos, y realizó actos de gestión, que “no son de índole político sino concretamente administrativas, es decir, que no está actuando como vocera ni como representante política sino con un carácter administrativo propio del sector privado, ajena [sic] a la política [...], lo cual implica que la demandada está incurriendo materialmente en actividades incompatibles”.

2.7.2. Que la administración de los ingresos del Partido ASI, en ejercicio de las funciones atribuidas a la senadora Bedoya Pérez, como su representante legal, durante el tiempo en que “aspir[ó] al congreso, también gener[ó] un desequilibrio con los demás candidatos avalados, ya que es [ella] quien finalmente asigna los recursos que puede [sic] redundar en su exclusivo beneficio”.

2.8. El recurso de apelación fue concedido por auto del 11 de julio de 2023²⁰ y admitido mediante auto de 27 de julio de 2023²¹, providencia de la que se corrió traslado a la contraparte, para el ejercicio del derecho de contradicción, y al Ministerio Público, para que rindiera concepto²². El Procurador para la Conciliación Administrativa Delegado ante el Consejo de Estado²³ rindió concepto, en el que solicitó confirmar la sentencia apelada, porque, a su juicio, el ejercicio simultáneo de las funciones de congresista y representante legal del partido “está cobijado por la excepción prevista en el numeral 9 del artículo 283 de la Ley 5 de 1992” y, en todo caso, la apelante no demostró que la conducta de la senadora “haya excedido el ámbito de dicha excepción, como lo sería incurrir en conductas que no son propias de un cargo directivo”²⁴.

III. CONSIDERACIONES

3.1. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es competente para resolver el recurso de apelación presentado por Ana Yenci Ospina Girón en contra del fallo de primera instancia que negó la solicitud de pérdida de investidura, 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 Estado²⁵.

²⁰ Aplicativo SAMAI, link “otros expedientes”, índice 71.

²¹ Aplicativo SAMAI, índice 4.

²² Aplicativo SAMAI, índice 9. Fijación en lista publicada el 1 de agosto de 2023.

²³ Doctor Luis Ramiro Escandón Hernández

²⁴ Aplicativo SAMAI, índice 10.

²⁵ Acuerdo No. 080 del 12 de marzo de 2019, publicado en el Diario Oficial 50913 del 1° de abril de 2019, por medio del cual se compila, entre otros, el Acuerdo 011 del 31 de enero de 2018, que conformó 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.



3.2. La acción de pérdida de investidura fue ejercida en el término de cinco (5) años previsto en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018, contados desde el día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, dado que la predicada simultaneidad en el ejercicio del cargo de congresista, con el desempeño de funciones como representante del partido ASÍ, por Sor Berenice Bedoya Pérez, ocurrió desde el mismo momento en el que ésta tomó posesión como senadora, esto es, desde el veinte (20) de julio de dos mil veintidós (2022)²⁶; y la demanda fue radicada, a través de ventanilla virtual, el dieciocho (18) de agosto de dos mil veintidós (2022)²⁷.

3.3. La accionante, Ana Yenci Ospina Girón se identificó en el escrito de demanda con su número de cédula, con lo cual se entiende acreditada la condición de ciudadana legitimada para promover la solicitud de pérdida de investidura de congresista²⁸⁻²⁹. La legitimación en la causa por pasiva de Sor Berenice Bedoya Pérez se encuentra acreditada con la certificación expedida el 7 de septiembre de 2022 por el Secretario General del Senado de la República, de acuerdo con la cual aquella tomó posesión del cargo de senadora para el periodo constitucional 2022-2026 en la sesión celebrada el 20 de julio de ese año, publicada en la Gaceta No. 991 de 2022³⁰.

3.4. Problema jurídico

3.4.1. De acuerdo con el artículo 21 de la Ley 1881 de 2018³¹, en el curso de la segunda instancia del proceso de pérdida de investidura, los aspectos no contemplados en dicha ley se sujetarán a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (“CPACA”) y, de forma subsidiaria, a las disposiciones del Código General del Proceso (“CGP”). En razón a ello, corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, como juez de segundo grado³², emitir pronunciamiento “únicamente

²⁶ Según consta en la certificación expedida por el secretario general del Senado de la República. Aplicativo SAMAI, link “otros expedientes”, índice 13, archivo 523, documento no. 123.

²⁷ Aplicativo SAMAI, link “otros expedientes”, índice 1.

²⁸ Aplicativo SAMAI, link “otros expedientes”, índice 7.

²⁹ En este punto resulta pertinente recordar las consideraciones expuestas, por la Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, en el auto admisorio de presente demanda, fechado el 23 de agosto de 2022 (aptado. 2.1), en el que consideró: “si la solicitud de pérdida de investidura se envía por medios tecnológicos no será necesario su presentación personal y, si se hace por medios físicos, sí se exige el cumplimiento de dicho requisito. En este caso, la solicitud de pérdida de investidura se radicó a través de la ventanilla virtual del Consejo de Estado, de modo que, no es necesario el cumplimiento del requisito de la presentación personal previsto en el artículo séptimo de la Ley 1881 de 2018”.

³⁰ Aplicativo SAMAI, link “otros expedientes”, índice 13, archivo 523, documento no. 123.

³¹ “Para la impugnación de autos y en los demás aspectos no contemplados en esta ley se seguirá el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de forma subsidiaria el Código General del Proceso en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

³² CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 7 de mayo de 2019, exp. 2018-00320-01; de 8 de octubre de 2019, exp. 2018-02417-01; de 19 de noviembre de 2019, exp. 2018-05405-01 y de 13 de abril de 2021, exp. 2020-03518-01.



en relación con los reparos concretos formulados por el apelante”³³, “sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley”³⁴.

Estas reglas, que son expresiones de los derechos constitucionales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, así como del principio de prevalencia de lo sustancial sobre las formas³⁵, determinan que la competencia funcional del *ad quem* se circunscribe a los aspectos desfavorables al solicitante en el fallo impugnado, que sean confrontados específicamente por éste. Como consecuencia de este mandato legal, el recurrente tiene la carga de sustentar la apelación³⁶, exponiendo, en su oportunidad, los argumentos concretos que fundamentan su inconformidad respecto de la providencia de primera instancia³⁷, sin desquiciar con ello la causa petendi, a partir de la cual se estructura la defensa de la contraparte.

³³ CGP, artículo 320. “Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia; respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.”

³⁴ CGP, artículo 328. “Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella. En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.”

³⁵ En relación con una norma que exigía la sustentación obligatoria en materia penal, la Corte Constitucional precisó, en consideraciones que atañen a la generalidad del recurso de apelación, lo siguiente: “1. No se desconoce la garantía constitucional de la doble instancia en lo referente a sentencias (artículos 29 y 31 C.N.), por cuanto la exigencia de sustentación no implica negar el recurso o excluir toda posibilidad del mismo, [...] La norma no impide al afectado recurrir sino que, permitiendo que lo haga, establece una carga procesal en cabeza suya: la de señalar ante el superior los motivos que lo llevan a contradecir el fallo. || El apelante acude a una instancia superior con suficiente competencia para revisar lo actuado, y ante ella expone los motivos de hecho o de derecho que, según su criterio, deben conducir a que por parte del superior se enmiende lo dispuesto por la providencia apelada. [...] 2. No se niega el acceso a la administración de justicia (artículo 229 C.N.), ya que no se establecen obstáculos que hagan imposible llegar al juez, sino que, por el contrario, ello se facilita: mediante su alegato, quien apela tiene la oportunidad de hacer conocer al fallador de segundo grado los elementos de juicio en que se apoya su inconformidad. || El acceso a la administración de justicia implica la certidumbre de que, cumplidas las exigencias previstas en la ley, se obtendrán decisiones relativas al asunto que ha sido llevado a los estrados judiciales. No comporta, entonces, la ausencia de requisitos o cargas, ya que unos y otras son inherentes al ejercicio del derecho. || 3. Tampoco es cierto que mediante esta exigencia se haga prevalecer el procedimiento sobre el derecho sustancial, ya que la norma acusada no conduce a la nugatoriedad [sic] o al desconocimiento de los derechos que pueda tener el apelante. Más bien se trata de que éste los haga explícitos con miras a un mejor análisis acerca del contenido de sus pretensiones y de la providencia misma; al poner de relieve los motivos que llevan al descontento del apelante se obliga al juez de segunda instancia a fundar su decisión en las consideraciones de fondo a las que dé lugar el recurso. || Obsérvese que, **existiendo la prohibición de la reformatio in pejus, el apelante único conoce de antemano que, instaurado el recurso, la decisión del superior no podrá empeorar su situación, de tal manera que, si en tal caso no le fuera exigida la sustentación de aquél, se propiciaría el ejercicio irresponsable de este derecho, con la consiguiente dilación del proceso.** || 4. Razones de economía procesal y de mayor eficiencia en la administración de justicia aconsejan que el apelante indique las que, en su sentir, son falencias de la decisión impugnada, haciendo así que el juez superior concentre su análisis en los aspectos relevantes de la apelación, sin perjuicio de considerar aquellos otros factores que, en su sentir, deban tenerse en cuenta para resolver. Esto último siempre que no se vulnere el aludido principio, plasmado en el artículo 31 de la Constitución, a cuyo tenor no puede el superior agravar la pena impuesta al apelante único. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-365 del 18 de agosto de 1994 (énfasis añadido).

³⁶ El artículo 247 del CPACA prevé la obligación del recurrente de sustentar la apelación, como actuación previa a que sea concedida.

³⁷ CGP. Artículo 322, numeral 3, incisos segundo y tercero: “Cuando se apele una sentencia, el apelante, al momento de interponer el recurso en la audiencia, si hubiere sido proferida en ella, o dentro de los tres (3) días siguientes a su finalización o a la notificación de la que hubiere sido dictada por fuera de audiencia, deberá precisar, de manera breve, los reparos concretos que le hace a la decisión, sobre los cuales versará la sustentación que hará ante el superior. || Para la sustentación del recurso será suficiente que el recurrente exprese las razones de su inconformidad con la providencia apelada”.



3.4.2. En la solicitud que dio inicio a este trámite, la accionante endilgó a la senadora Bedoya Pérez las siguientes conductas que consideró constitutivas de violación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades o de conflicto de intereses (artículo 183, Constitución Política): (i) el desempeño de cargo o empleo público o privado (artículo 180.1, Constitución Política, y artículo 282.1, Ley 5 de 1992); (ii) la gestión de asuntos o celebración de contratos ante entidades públicas (artículo 282.2, Ley 5 de 1992); y (iii) la celebración de contratos o ejecución de gestiones con personas de derecho privado que administran, manejan o invierten fondos públicos o, que sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste (artículo 282.4, Ley 5 de 1993); conductas estas que, señaló la acusada, había realizado concomitantemente con sus funciones como congresista.

El *a quo* desestimó la solicitud de pérdida de investidura por violación del régimen de incompatibilidades por cuanto consideró, a la luz del artículo 283.9 de la Ley 5 de 1992, que las actividades atribuidas en la demanda a la congresista formaban parte del rol propio de los organismos directivos del Partido ASI; por lo que concluyó, que aquella obró al amparo de una excepción al régimen de incompatibilidades.

A modo de fundamento de la alzada, la actora dijo que las actividades, que como representante del Partido ASI habría realizado la senadora Bedoya Pérez, no tenían un carácter político, sino administrativo, razón por la cual configuraban “*actividades incompatibles*”. Confinados, entonces, sus motivos de inconformidad, al ámbito de las incompatibilidades, ya que la recurrente no atacó las consideraciones del *a quo* con base en las cuales desestimó la violación del régimen de conflicto de intereses —que también invocó como sustento de su solicitud— sino aquella en la cual se basó para desestimar la violación del régimen de incompatibilidades, la Sala se concentrará en el análisis de esa causal, pese a que la apelante mencionó, tangencialmente, la violación del régimen de conflicto de intereses, en su recurso³⁸.

No pasa por alto la Sala, que la apelante refirió, en su segundo cargo de la alzada, una eventual asignación desequilibrada de recursos, como representante legal del Partido ASI, cuando aspiró al Congreso de la República. Como, en la demanda, la accionante adujo que, con tal hecho, se configuraban las incompatibilidades previstas en los numerales 2 y 4 del artículo 282 de la Ley 5 de 1992³⁹, el estudio

³⁸ En concreto, la apelante dijo al encabezar el primer cargo de la alzada, lo siguiente: “*En primer lugar, el fallo desconoce la prohibición constitucional que tienen los congresistas para ejercer simultáneamente algún cargo durante el tiempo que ejercen la función congresional [sic] como parlamentarios elegidos, entendida como incompatibilidades y conflicto de intereses*”. Sin embargo, como se mencionó, al desarrollar dicho cargo, su censura se enfocó en las consideraciones por las que el *a quo* desestimó la configuración de la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de incompatibilidades; razón por la cual el estudio de la Sala se centrará en esa causal.

³⁹ En concreto, la solicitante dijo: “*1.1. Concepto de Incompatibilidad || 1.1.1. La señora Sor Berenice Bedoya Pérez identificada con la cedula de ciudadanía 32.557.852, avalada por la Coalición Centro Esperanza con el número 4, ha venido ejerciendo como representante legal del Partido Alianza Social Independiente – ASI, desde el mes de agosto de 2017 hasta la presentación de esta demanda, violando la restricción establecida en el numeral 1 del artículo 282 de la ley 5 de 1992. || 1.1.2. En virtud de dicho cargo de presidente y representante legal del Partido ASI, entre el día 30 de agosto de 2017 y hasta el momento de presentación de esta demanda, la señora Berenice Bedoya ha venido administrando recursos públicos provenientes del Fondo Nacional de Financiación Política (FNFP), que son recursos estatales destinados al funcionamiento de los partidos políticos, al tiempo que también ha administrado los recursos relacionados con la reposición de votos de los candidatos a [e]lecciones territoriales y nacionales del mismo Partido ASI, violando las restricciones establecidas en los numerales 2 y 4 del artículo 282 de la ley 5 de 1992*”



de este segundo cargo reconduce nuevamente al análisis de la excepción al régimen de incompatibilidades.

3.4.3. Por lo tanto, para guardar estricta armonía con el motivo de la impugnación, la Sala procede a dar respuesta al siguiente problema jurídico:

¿Las actividades que la parte accionante señala como realizadas por la senadora Sor Berenice Bedoya Pérez como representante del partido político ASI, pueden considerarse administrativas, no políticas, y en cuanto tales se encuentran sustraídas del ámbito de la excepción al régimen de incompatibilidades previstas en el artículo 283.9 de la Ley 5 de 1992?

3.5. Análisis del problema jurídico:

3.5.1. Sobre el carácter político de los actos de dirección y gobierno interno de los partidos, y su relación con la excepción al régimen de incompatibilidades de los congresistas que participan en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica

3.5.1.1. De acuerdo con los artículos 180 de la Constitución Política⁴⁰, 281 de la Ley 5 de 1992⁴¹ y 20 de la Ley 1881 de 2018⁴², las incompatibilidades son actos que los congresistas no pueden realizar o ejecutar durante el período de ejercicio de la función legislativa. Ningún acto acaecido o realizado al margen de dicho periodo puede configurar incompatibilidad alguna.

3.5.1.2. El artículo 283.9 de la Ley 5 de 1992, que sustrae, por excepción, del ámbito de las incompatibilidades de los congresistas, el ejercicio directo o por medio de apoderado de las actividades que impliquen “participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley”⁴³, debe interpretarse en concordancia con el artículo 9 de la Ley 1475 de 2011 —por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos—, en cuanto establece que “los directivos son aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido

⁴⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, artículo 180. “Los congresistas no podrán: || 1. Desempeñar cargo o empleo público o privado. || 2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por si o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición. || 3. Ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos”.

⁴¹ LEY 5 DE 1992, artículo 281. “Concepto de incompatibilidad. Las incompatibilidades son todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los Congresistas durante el período de ejercicio de la función”.

⁴² LEY 1881 DE 2018, artículo 20. “Para los efectos del numeral 1 del artículo 180 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”.

⁴³ LEY 5 DE 1992, artículo 282. “Excepción a las incompatibilidades. Las incompatibilidades constitucionales no obstan para que los Congresistas puedan directamente o por medio de apoderado: || 1. Ejercer la cátedra universitaria. [...] Participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley [...]”.



*inscritas ante el Consejo Nacional Electoral cómo designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno*⁴⁴.

3.5.1.3. La dirección y el gobierno interno de los partidos han de entenderse como manifestaciones y desarrollo de la normativa constitucional que declara los derechos políticos, y en particular, del artículo 40 constitucional, que establece el derecho a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, razón por la cual, el ordenamiento jurídico *“permite a los congresistas, por la naturaleza política de su cargo, y por expresa disposición constitucional, tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos, en cuanto no los incluye dentro de los empleados a quienes se les impone la prohibición de tomar parte en dichas actividades”*⁴⁵.

3.5.1.4. La diferenciación entre funciones políticas y funciones administrativas, a la que alude la recurrente, se revela fundada en una analogía de la clasificación de los actos de la administración pública como trasunto de la posición que en el estado liberal se atribuye a la administración respecto del poder político. Ella presta utilidad en ese contexto para caracterizar a la administración como *“un aparato especializado y profesionalizado cuya única función consiste en ejecutar las orientaciones decididas por el poder político, que se imponen a ella con fuerza constrictiva”*. El fundamento de tal diferenciación reside en el carácter representativo de los órganos políticos, rasgo ausente en los órganos típicamente administrativos⁴⁶ dentro de la administración pública.

3.5.1.5. Los partidos políticos, en cuanto organizaciones *“garantes de la participación democrática y pluralista de los ciudadanos, sin distinción alguna, para acceder al poder, a los cargos de elección popular y para influir en las decisiones políticas de la Nación [...] no son entidades públicas, dado que no hacen parte de la estructura del Estado [...]”*⁴⁷. No resulta válido extrapolar al ámbito de los partidos políticos, los criterios que permiten clasificar las funciones de los órganos de la administración pública, pues tal ejercicio no ha sido realizado por el legislador como supuesto normativo para regular la organización de los partidos políticos, como tampoco para reducir o ampliar el alcance de las incompatibilidades de los congresistas.

3.5.1.6. La jurisprudencia de esta Corporación ha aclarado que ***“las funciones que cumplen las directivas de los partidos son políticas”***, caracterización esta que le ha permitido diferenciarlas de aquellas que son propias de las *“sociedades, corporaciones o fundaciones privadas [...]”*⁴⁸, pero que en modo alguno ha de mover a inferir que impliquen inserción de estas colectividades en la estructura del Estado

⁴⁴ LEY 1475 DE 2011, artículo 9. Directivos. *“Entiéndase por directivos de los partidos y movimientos políticos aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral cómo designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno, administración y control [...]”*.

⁴⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-985 de 9 de diciembre de 1999.

⁴⁶ CHEVALIER y LOSCHAK, Ciencia Administrativa, MAP/INAP, Madrid, 1986, pág. 172.

⁴⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-985 de 9 de diciembre de 1999.

⁴⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencias del 23 de febrero de 1994, exp. AC-1386, del 13 de diciembre del mismo año; y del 29 de abril de 1997, exp: AC-4534.



o de la administración pública. Al punto ha dicho también que, los partidos políticos **no** *“implican vínculo jurídico alguno con el Estado ni hacen parte de la estructura del mismo, por lo que **no** pueden calificarse como públicos”*⁴⁹.

3.5.1.7. Sin duda alguna, la dirección y el gobierno interno de los partidos políticos comprende la orientación de las operaciones de la organización, con un cierto grado de autoridad reconocido en sus estatutos, pero también, dependiendo del grado de complejidad que tenga su estructura funcional, puede extenderse a otras labores materiales, de mera ejecución que, aunque puedan guardar simetría con las que desarrollan las entidades privadas para la concreción de sus fines, concurren todas a la realización de los fines políticos que entraña su objeto, cual es el de servir de medio para la expresión de *“los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales”*, y la canalización de *“la voluntad pública de forma que incid[a]n inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones”*⁵⁰.

3.5.1.8. La diferenciación que sustenta el motivo central de la impugnación, además, introduce una distinción allí donde el legislador no ha distinguido.

3.5.2. Sobre el mérito de las pruebas traídas a este trámite de pérdida de investidura.

3.5.2.1. Con documentos públicos —que hacen fe de las declaraciones que en ellos se haga⁵¹— y privados, cuya autenticidad se presume en ambos casos⁵², fue acreditado en este proceso que:

3.5.2.1.1. Sor Berenice Bedoya Pérez fue elegida senadora para el período constitucional 2022-2026, como candidata de la coalición Alianza Verde y Centro Esperanza de la que formó parte el Partido ASI, según consta en la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República el 7 de septiembre de 2022⁵³ y en la resolución E-3332 de 19 de julio de 2022, dictada por el CNE⁵⁴.

3.5.2.1.2. Mediante resolución 18 de 18 de febrero de 1992 fue reconocida la personería jurídica del Partido ASI, y por medio de las resoluciones 2173 de 30 de agosto de 2017 y 2279 de 11 de junio de 2019 expedidas por el CNE, se autorizó la inscripción de los integrantes del Comité Nacional Directivo, de acuerdo con la certificación dictada por el asesor de Inspección y Vigilancia del CNE el 2 de julio de 2019⁵⁵.

⁴⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 19 de abril de 2012, rad. 11001-03-15-000-2011-00865-00(PI). (Énfasis propio).

⁵⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-490 de 23 de junio de 2011.

⁵¹ CGP, artículo 257, en concordancia con el artículo 21 de la Ley 1881 de 2018 y el artículo 211 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁵² CGP, inciso 2º del artículo 244, en concordancia con el artículo 21 de la Ley 1881 de 2018 y el artículo 211 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁵³ Aplicativo SAMAI, link *“otros expedientes”*, índice 13, archivo 523, documento no. 123.

⁵⁴ Aplicativo SAMAI, link *“otros expedientes”*, índice 2, archivo 6.

⁵⁵ Aplicativo SAMAI, link *“otros expedientes”*, índice 2, archivo 142.



3.5.2.1.3. Sor Berenice Bedoya Pérez fue designada vicepresidenta del Partido ASI en la convención nacional ordinaria, celebrada por esa organización entre el 25 y el 28 de enero de 2017, y, ante la ausencia del presidente, inscribió su nombre y el de los demás integrantes del Comité Ejecutivo Nacional; inscripción que fue aprobada por el CNE, según la resolución del CNE núm. 2173 de 30 de agosto de 2017⁵⁶.

En dicha resolución se mencionó, además, que los estatutos vigentes del partido⁵⁷ preveían que el Comité Ejecutivo Nacional del Partido ASI “*está integrado por 11 miembros con los cargos de presidente, vicepresidente, secretaria de relaciones internacionales, secretaria general, secretaria de asuntos sociales, sectoriales y programáticos, secretaria de formación y capacitación, secretaria de juventud, secretaria de mujer y género, secretaria de asuntos étnicos, secretaria de asuntos regionales, secretaria de ambiente*”⁵⁸ (art. 25), y que su elección correspondía al órgano de dirección denominado “*Convención Nacional*”, que convoca a los militantes del partido a nivel nacional, en forma ordinaria, cada dos años, como mínimo (art. 14).

3.5.2.1.4. La resolución del CNE núm. 2173 de 2017 prescribe que “*Sor Berenice Bedoya Pérez, en calidad de vicepresidenta, suplirá las faltas temporales o absolutas del presidente*”⁵⁹, y por tanto, en ausencia del Presidente, es ella quien ejerce las funciones de “*presidente (a) Nacional y representante legal*” previstas en el artículo 54 de las normas estatutarias, a saber⁵⁹:

«*Presidente (a) Nacional y Representante Legal del Partido [sic⁶⁰]. La representación legal del partido político, estará en cabeza del Presidente o la Presidenta Nacional del partido. Son funciones del Presidente (a) Nacional o de quien haga sus veces, las siguientes:*

1. *Llevar la representación legal del partido ante cualquier autoridad judicial, administrativa, electoral o de cualquier otra índole, así como la designación de apoderados especiales para que represente al Partido.*

⁵⁶ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivo 5.

⁵⁷ Registrados por el CNE a través de la resolución 0612 de 2016, citada en la parte considerativa de la resolución 2279 de 11 de junio de 2019, por medio de la cual el CNE inscribió la reforma estatutaria aprobada por la XI Convención Nacional del partido ASI, celebrada el 22 y 23 de marzo de 2019 y registró la designación de los integrantes del Tribunal Disciplinario y Ética Nacional elegidos en esa convención. Según lo dispuesto en la mencionada reforma estatutaria, la nueva composición del Comité Ejecutivo Nacional rige a partir de “*la elección de nuevas directivas que se efectuará en la XII Convención Nacional del Partido Social Independiente*” (art. 32, párrafo transitorio).

⁵⁸ Subrayado añadido.

⁵⁹ Certificación expedida por el asesor de Inspección y Vigilancia del CNE, el 10 de agosto de 2022. Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivo 141.

⁶⁰ “5.4. Casos en que no debe usarse la mayúscula inicial. No son nombres propios y, por tanto, no deben escribirse con mayúscula inicial, las palabras siguientes: [...] 5.4.2. Los sustantivos que designan títulos nobiliarios, dignidades o cargos —sean civiles, militares, religiosos, públicos o privados—, tanto en sus usos genéricos: *El rey reina, pero no gobierna, como si se refieren a una persona concreta: La reina saludó al papa en su visita a España; El presidente del Gobierno llegó con la ministra de Defensa y el general Martínez, jefe del Estado Mayor*”. Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. *Diccionario panhispánico de dudas (DPD)*, <https://www.rae.es/dpd/>, 2.ª edición (versión provisional).



2. *Ejercer o delegar la vocería política del partido ante la opinión pública, el gobierno nacional, las directivas de otros partidos y ante las instituciones públicas o privadas, cuando se requiera.*
3. *Otorgar avales para cargos uninominales y corporaciones públicas de elección popular.*
4. *Acordar con los voceros de las bancadas la ejecución de las directrices aprobadas para el desempeño de los senadores y representantes a la Cámara, en el seno del Congreso.*
5. *Presentar la declaración de patrimonio, ingresos y gastos del partido, de acuerdo con la reglamentación o los lineamientos que expida para estos fines el Consejo Nacional Electoral.*
6. *Coordinar la elaboración y presentación del informe de gestión de qué trata la Ley 951 de 2005 cuando exista cambio de órganos de dirección del nivel nacional.*
7. *Atender la organización política y administrativa del partido. Nombrar o contratar al personal requerido de acuerdo a la disponibilidad presupuestal para el funcionamiento del partido y conforme los perfiles para los cargos o contratos.*
8. *Celebrar los contratos o convenios con personas naturales o jurídicas hasta por un valor individual de sesenta (60) salarios mínimos mensuales vigentes, siempre que se ajuste a los requerimientos y necesidades del partido. Sí [sic] se requiere celebrar contrataciones mayores a sesenta (60) salarios mínimos mensuales vigentes, deberá contar con la aprobación del Comité Ejecutivo Nacional.*
9. *Expedir las resoluciones de reconocimiento de los órganos de dirección y representación del nivel departamental, municipal y local.*
10. *Promover y gestionar la adquisición de donaciones o auxilios a favor del partido o de las campañas de sus candidatos con cabal cumplimiento de las normas atinentes sobre la materia.*
11. *Dirigir todos los servicios del partido.*
12. *Recibir recomendaciones de los Comités Ejecutivos Departamentales, Distritales y municipales, sobre las políticas y estrategias que estimen convenientes para la colectividad.*
13. *Las demás que le asigne o delegue el Comité Ejecutivo Nacional».*

3.5.2.1.5. Con la resolución del CNE núm. 2279 de 11 de junio de 2019⁶¹, fue registrada una reforma a los estatutos del Partido ASI, de acuerdo con los cuales los militantes del partido son quienes se hayan *afiliado* al mismo de según los estatutos, mientras que, sus directivos son quienes hayan sido elegidos para ocupar los cargos de dirección (art. 10); y la presidencia y representación del partido recae en uno de los “*órganos de ejecución y administración*” (arts. 5, 18 y 20).

3.5.2.1.6. La inscripción de la señora Bedoya Pérez, como vicepresidenta del Partido ASI, se encontraba vigente el 10 de agosto de 2022, según consta en certificación suscrita por el asesor de Inspección y Vigilancia del CNE en esa fecha⁶².

3.5.2.1.7. En condición de presidenta en funciones del Partido ASI, y como representante legal de esa organización, Sor Berenice Bedoya Pérez

⁶¹ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2.

⁶² Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivo 141. En el archivo 142 del índice 2 aparece certificación fechada el 13 de julio de 2022, en igual sentido.



suscribió documentos a través de los cuales: **(i)** comunicó a su militancia las posturas del Partido ASI con respecto al paro nacional de 2019⁶³; **(ii)** publicó los requisitos y procedimientos para expedir los avales de candidatos para las elecciones de octubre de 2019⁶⁴; **(iii)** fijó las directrices relativas a las objeciones que formularía el Partido ASI sobre la jurisdicción especial para la paz en abril de 2019; **(iv)** reiteró el procedimiento para el ejercicio de los derechos del estatuto de la oposición, en noviembre del mismo año⁶⁵; **(v)** declaró al Partido ASI independiente del gobierno que regía en enero de 2019⁶⁶; **(vi)** convocó a reuniones de órganos directivos, en enero y diciembre de 2020⁶⁷; **(vii)** informó sobre el reconocimiento de la reposición de votos, por medio de avisos publicados en noviembre de 2021, y febrero y mayo de 2022⁶⁸; **(viii)** suscribió el acuerdo de coalición programática y política para las elecciones de marzo de 2022 con los partidos políticos Dignidad, Alianza Verde, Verde Oxígeno, Colombia Renaciente y la Agrupación Política En Marcha⁶⁹; **(ix)** el 19 de abril de 2022, presentó la declaración de patrimonio, ingresos y gastos anuales del Partido ASI, correspondiente al año 2021⁷⁰; **(x)** derogó una comisión de trabajo en el departamento de Córdoba, por medio de comunicado de 31 de marzo 2022⁷¹; **(xi)** respondió solicitudes presentadas en ejercicio del derecho de petición fechadas en febrero y octubre de 2021, y en junio y agosto de 2022⁷²; **(xii)** indicó el nombre de las únicas personas autorizadas por la organización política, en el departamento de Cundinamarca, para realizar gestiones, diligencias y recibir solicitudes de inscripción para las elecciones de octubre del año 2023, por comunicado fechado el 11 de agosto de 2022⁷³.

Aunque la apelante afirmó que Sor Berenice Bedoya Pérez suscribió contratos en su condición de representante del Partido ASI, trajo, como prueba de ello, únicamente, unos cuadros con la relación de unos contratos que habría suscrito el Partido ASI, con sus objeto, monto y plazo. Empero, se desconoce la procedencia de la información vertida en esa relación, así como la persona que los habría suscrito como representante del partido. En tales condiciones, dichos documentos⁷⁴ no dan cuenta de que la senadora Bedoya Pérez hubiera suscrito los contratos referidos.

Aparte, fue allegado el oficio CNE-S-FNFP-3614-2022-FNFPCE-900, suscrito por un asesor del CNE el 9 de agosto de 2022, en el que refiere el monto de las sumas reconocidas y desembolsadas para el funcionamiento del Partido ASI en los años 2021 y 2022, de acuerdo con las resoluciones

⁶³ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivo 840.

⁶⁴ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivo 896.

⁶⁵ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivos 324 y 998.

⁶⁶ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivo 288.

⁶⁷ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivos 191 y 284.

⁶⁸ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivos 483, 486, 487 y 495.

⁶⁹ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivo 510.

⁷⁰ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivo 54.

⁷¹ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivo 212.

⁷² Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivos 3, 191, 246 y 372.

⁷³ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivo 175.

⁷⁴ Código General del Proceso. “



0888 de 2021 y 1874 de 2022 —que también fueron aportadas—, además del *formulario 13B*, en el que se especifican los ingresos y gastos del Partido ASI durante el año 2021, así como un informe de gastos de funcionamiento del mismo año, cuyo autor no es identificado. Estos documentos, en atención a su fecha de suscripción y a su contenido, son insuficientes para concluir con certeza que la señora Bedoya Pérez hubiera ejecutado recursos públicos después de tomar posesión de su cargo como senadora, el 20 de julio de 2022. Por supuesto, tampoco permiten determinar la forma en que habría ejecutado tales recursos.

3.5.2.2. De acuerdo con lo anterior, Sor Berenice Bedoya Pérez, como vicepresidenta en ejercicio de las funciones de presidenta del Partido ASI, ha ejercido roles y desplegado actividades diversas que aluden al funcionamiento interno del partido (comunicaciones internas, convocatorias a órganos colegiados internos, organización de comisiones de trabajo y señalamiento de órganos internos a cargo de tareas específicas), al relacionamiento del partido con el gobierno y el congreso (impartición de directrices frente a proyectos legislativos o direccionamiento de actividades de oposición), al cumplimiento de obligaciones ante las autoridades electorales o ante las autoridades tributarias, o al relacionamiento con otras fuerzas para efectos del establecimiento de coaliciones; funciones que están ordenadas, directa o indirectamente, al logro del objeto de la organización, esto es, a la canalización de intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, y de encausamiento de la voluntad pública con el propósito de incidir en la vida política e institucional del país, vale decir, al logro de los fines políticos que conciernen a un partido político. Todas ellas se hallan comprendidas en la excepción al régimen de incompatibilidades prevista en el artículo 283.9 de la Ley 5 de 1992.

3.5.2.3. Con todo, viene oportuno precisar que la reprochada simultaneidad de funciones o actividades sólo se configuró a partir del 20 de julio de 2022, cuando la señora Bedoya Pérez se posesionó como senadora y ejerció, de forma concomitante, las funciones de presidenta del Partido ASI. Entonces, tomando en consideración dicho hito temporal, únicamente se acreditó en este proceso que, como presidenta del partido, la senadora Bedoya Pérez: (i) informó a su militancia el nombre de las personas autorizadas, en el departamento de Cundinamarca, para realizar gestiones, diligencias y recibir las solicitudes de inscripción de candidaturas para las elecciones de octubre del año 2023⁷⁵; y (ii) dio respuesta a una solicitud presentada, en ejercicio del derecho de petición, sobre la denegación del pago de auxilios al peticionario porque, al estar suspendido en el cargo que desempeñaba, no podría realizar actividad política alguna que los causara^{Error! Marcador no definido.}.

Estas actuaciones, que realizó la senadora Bedoya Pérez como presidenta del Partido ASI, son también connaturales a la dirección y gobierno de esa organización política, pues definen, con un grado de autoridad, sus designios en el proceso electoral del que formaría parte, así como la asignación de recursos para realizar

⁷⁵ Aplicativo SAMAI, link “*otros expedientes*”, índice 2, archivo 175.



actividades políticas; autoridad que, como tal, fue reconocida en los estatutos del Partido ASI, de acuerdo con los cuales le correspondía a la presidenta llevar la vocería del partido ante la opinión pública, otorgar avales para las corporaciones públicas de elección popular, atender la organización interna del partido, y gestionar auxilios a favor del partido o de las campañas de sus candidatos, según los numerales 2, 3, 7 y 10 del artículo 54 de los estatutos del Partido ASI. Estas funciones, además, fueron definidas en línea con lo establecido en los numerales 10 y 13 del artículo 4 de la Ley 1475 de 2011, de acuerdo con los cuales los estatutos de los partidos deben contener, como mínimo, las reglas de postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, además de las reglas de la financiación del partido, de las campañas y de apoyo financiero de sus candidatos⁷⁶.

3.5.2.4. Por otro lado, como la hipotética utilización de los recursos del Partido ASI por parte de Sor Berenice Bedoya Pérez, como presidenta y representante legal de la organización, en supuesto desmedro de los demás candidatos avalados, habría acaecido —según la solicitante— *“durante el tiempo que aspiró al congreso”*, es decir, antes de que tomara posesión del cargo de congresista, son actuaciones que no pueden configurar violación al régimen de incompatibilidades, ya que el hecho que lo soporta no hace referencia a actuaciones realizadas en condición de senadora, sino a funciones derivadas de su participación en los organismos directivos del partido político que preside, por actividades ejercidas antes de su elección como congresista.

3.5.2.5. Finalmente, observa la Sala que, contrario a lo reiterado por la accionante a lo largo de este proceso⁷⁷, la jurisprudencia por ella referida a modo de sustento de su solicitud de pérdida de investidura no guarda identidad fáctica ni jurídica con el *sub lite*, pues ninguno de esos asuntos tenía por objeto una incompatibilidad de los congresistas por el ejercicio de cargos directivos en un partido político, como bien lo consideró el *a quo*⁷⁸.

⁷⁶ Nótese, por demás, que al comunicarle a la militancia del partido las personas a cargo de la gestión de las solicitudes de inscripción a elecciones, la señora Bedoya Pérez, como directiva del partido, mantuvo a sus afiliados informados sobre sus actividades, con lo cual se garantiza el principio de transparencia, que orientan la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución y el artículo 1.5 de la Ley 1475 de 2011.

⁷⁷ Al sustentar la apelación dijo, en concreto, que: *“ Tanto por la violación al régimen de conflicto de intereses, como al de incompatibilidades. La jurisprudencia del Consejo de Estado referida sobre pérdida de investidura es totalmente aplicable porque SI guarda identidad fáctica ni jurídica con este asunto”*.

⁷⁸ En la jurisprudencia referida fueron abordadas pérdidas de investidura, por: **(i)** la violación del régimen de incompatibilidades en que incurrió un congresista, por desempeñarse como presidente y representante legal de la Asociación Rafael Uribe Uribe, persona jurídica de derecho privado (sentencia de 1 de octubre de 1993, rad. núm. AC-534); **(ii)** la violación del régimen de incompatibilidades en que incurrió un congresista, como presidente de la consiliatura de la Universidad Libre y gerente de la Cooperativa Multiactiva Libre Ahorro (sentencia de 5 de octubre de 1993, rad. núm. AC-500); **(iii)** la violación del régimen de incompatibilidades en que incurrió un congresista, como gerente y representante legal de la sociedad Comercial Agropecuaria del Cesar Limitada "COMASAR LTDA."; y por celebrar contratos, como persona natural, con un establecimiento público del orden nacional (sentencia del 1º de diciembre de 1993, rad. núm. AC-632); **(iv)** la violación del régimen de incompatibilidades en que habría incurrido un congresista por desempeñarse como presidente del consejo de administración de la Cooperativa Industrial Lechera de Colombia Ltda. "CILEDCO" (sentencia de 14 de abril de 1994, rad. núm. AC-1215); **(v)** la violación del régimen de incompatibilidades en que incurrió un congresista por desempeñarse como presidente y representante legal de la Fundación Fondo Educativo Jorge Eliecer Gaitán de carácter privado, sin ánimo de lucro y con personería jurídica (sentencia de 7 de noviembre de 1994, rad. núm. AC-1610); **(vi)** la violación del régimen de incompatibilidades en que incurrió un congresista por desempeñarse como locutor y comentarista deportivo, para diferentes empresas comerciales de radio y televisión (sentencia de 18 de julio de 2000, rad. núm. AC-10203); y **(vii)** la violación del régimen de



Por lo expuesto, se impone una respuesta negativa al problema jurídico planteado y la sentencia apelada, que negó la solicitud de pérdida de investidura de la senadora Sor Berenice Bedoya Pérez, será confirmada.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada dictada por la Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, el cinco (5) de junio de dos mil veintitrés (2023), que negó la solicitud de pérdida de investidura de la senadora Sor Berenice Bedoya Pérez, elegida para el período constitucional 2022-2026.

SEGUNDO: Realizar las comunicaciones previstas en el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018, por medio de la Secretaria General de esta Corporación, una vez ejecutoriada la sentencia.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Presidente

Firmado electrónicamente

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Magistrado

Firmado electrónicamente

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Magistrado

Firmado electrónicamente

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Magistrada

Firmado electrónicamente

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Magistrado

Firmado electrónicamente

incompatibilidades en que habría incurrido un congresista por desempeñarse como representante del Gobierno Nacional en el proceso dialogal que conduzca a la negociación o firma de acuerdos con la organización Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP (sentencia de 13 de febrero de 2001, rad. núm. AC-11947).



MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGUELLO
Magistrada
Firmado electrónicamente

FREDY HERNANDO IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
Firmado electrónicamente

MARÍA ADRIANA MARÍN
Magistrada
Firmado electrónicamente

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Magistrado
Firmado electrónicamente

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Magistrado
Firmado electrónicamente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Magistrada
Firmado electrónicamente

JORGE EDISÓN PORTOCARRERO BANGUERA
Magistrado
Firmado electrónicamente

WILSON RAMOS GIRÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrado
Firmado electrónicamente

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Magistrado
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado
Firmado electrónicamente

NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado
Firmado electrónicamente