



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA VEINTICUATRO ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA
DE INVESTIDURA

Consejero de Estado: Jorge Edison Portocarrero Banguera

Bogotá, D. C., nueve (9) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación número: 11001-03-15-000-2023-05177-00

Actor: Gustavo Tafur Márquez

Demandada: Karina Espinosa Oliver

Referencia: Pérdida de Investidura

Tema: Presunta violación de topes máximos de financiación de campañas

Actuación: Sentencia de primera instancia

Procede la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 24 del Consejo de Estado a dictar la sentencia de primera instancia que en derecho corresponda dentro del proceso de pérdida de investidura promovido por el ciudadano Gustavo Tafur Márquez contra la señora Karina Espinosa Oliver, como senadora de la República, por el Partido Liberal Colombiano, elegida para el período constitucional 2022-2026.

I. ANTECEDENTES

1.1 La solicitud. El ciudadano Gustavo Tafur Márquez acude ante esta Corporación a incoar medio de control de pérdida de investidura, conforme al artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la senadora de la República Karina Espinosa Oliver, con fundamento en la causal prevista en el artículo 109 (inciso séptimo) de la Constitución Política en armonía con los artículos 20, 23 y 26 de la Ley 1475 de 2011, por presunta violación del tope máximo de financiación en su campaña.

1.1.1 Hechos. En el escrito introductorio, el solicitante señaló que mediante la Resolución No. 0227 del 29 de enero de 2021, el Consejo Nacional Electoral fijó los límites de los montos de gastos de las campañas electorales de las listas de candidatos al Senado y Cámara para las elecciones 2022. En su artículo primero fijó el límite máximo del monto de gastos en **\$96.215.827.231**.

La lista al Senado por el Partido Liberal Colombiano (PLC) estuvo integrada por 100 candidatos (Resolución No. 6970 de 2021). Al respecto, el demandado afirmó:

El valor que cada candidato podía gastar resulta de dividir \$96.215.827.231/100 candidatos = \$962.158.272.31; que para el caso de marras la Senadora Electa Karina Espinosa Oliver en cumplimiento del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 en armonía con las resoluciones expedidas por el Consejo Nacional Electoral N°. 8262 del 17 de noviembre de 2021, reportó en el formulario 6B – informe individual de ingresos y gastos de campaña – ingresos y gastos totales de \$773.349.300.



ingresos que se encuentran desglosados en los rubros con códigos 101 \$600.000.000 y 102 \$173.349.300

Agregó que la senadora registró **\$100.000.000** provenientes de un crédito; sin embargo, el PLC estatutariamente no está habilitado para otorgar créditos, por tanto, según el demandante, debió registrar ese valor como donación, pero al registrarse bajo esa figura se vulneraría el numeral 1º del artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, lo cual constituye causal de pérdida de investidura, conforme a lo enunciado en el numeral 1º del artículo 26 de la citada ley en consonancia con el artículo 109 de la Constitución Nacional.

El ingreso reportado en el código 102 formulario 6.2B – Contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o especie, se desglosa en el siguiente cuadro¹:

#	Nombre	Valor	NIT/CC	Comprobante	Donación	Crédito	Donación en especie
1	Victor Ubaldo Hernández	3.349.300	92.255.930	Acta-001			x
2	Partido Liberal Colombiano	70.000.000	830075602-7	Acta-001	x		
3	Partido Liberal Colombiano	100.000.000	830075602-7	Acta-001		x	

El 19 de julio de 2022, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución No. E-3332 por medio de la cual declaró la elección de Senado de la República para el período 2022-2026.

II. TRÁMITE PROCESAL

La solicitud de pérdida de investidura fue presentada en esta Corporación el 20 de septiembre de 2023 y admitida a través de auto del 22 siguiente, notificado personalmente por mensaje de datos al correspondiente agente del Ministerio Público y al accionado el 2 de octubre del mismo año.

2.1 Contestación de la solicitud de pérdida de investidura. La senadora, a través de apoderado, contestó oportunamente la demanda en escrito enviado por correo electrónico el 9 de octubre de 2023, en el que se opuso a la solicitud.

Sostuvo que la señora Karina Espinosa Oliver en el formulario 6B, por concepto de «créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes» reportó un ingreso equivalente a la suma en dinero **\$600.000.000** y de otra, por concepto de «contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o especie, que realicen los particulares» reportó un ingreso equivalente a la suma en dinero de **\$173.349.300**, para un total de ingresos reportados equivalentes a la suma en dinero de **\$773.349.300**.

La Senadora en el formulario 6.2B, por concepto de «CONTRIBUCIONES, DONACIONES Y CRÉDITOS, EN DINERO O ESPECIE, que realicen los particulares» reportó tres ingresos, a saber:

¹ Cuadro extraído del escrito de la demanda visible en SAMAI en el expediente virtual, índice 002.



1. DONACIÓN EN ESPECIE del Sr. VÍCTOR UBALDO HERNÁNDEZ MONTES, por valor de TRES MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS PESOS M/CTE (\$3.349.300)
2. DONACIÓN EN DINERO del Partido Liberal Colombiano por valor de SETENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$70.000.000).
3. CRÉDITO del Partido Liberal Colombiano por valor de CIEN MILLONES DE PESOS M/CTE (\$100.000.000).

Señaló que no es cierto que el Partido Liberal Colombiano como particular deba estar autorizado legal o estatutariamente para otorgar créditos a sus candidatos, en consecuencia, no son ciertas las afirmaciones que “se fundamentan en su imaginario con las que el libelista concluye y señala como una triquiñuela”, aseverando que dicho crédito es realmente una donación y con esto se vulnera el contenido normativo del inciso primero del artículo 26 de la Ley 1475 de 2011 en consonancia con el artículo 109 de la Carta Política.

Concluyó que no es verdad que el Fondo de Financiación Política no haya expedido acto administrativo de reposición de gastos de campaña de los candidatos que, para el caso que nos ocupa del Partido Liberal Colombiano participaron en la elección de Senado de la República en las elecciones del 13 de marzo de 2022. En efecto, fue expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil la Resolución No. 4855 del 19 de octubre de 2022, mediante la cual se reconoció el derecho de reposición de gastos de campaña de la lista de candidatos al Senado de la República inscrita por el Partido Liberal Colombiano.

2.2 Período probatorio. A través de auto del 19 de octubre de 2023 , el despacho abrió el proceso a pruebas y dispuso tener en cuenta los documentos aportados con la solicitud de pérdida de investidura, que se relacionan en su capítulo VIII, denominado «Documentales aportados en medio magnético», así como a los documentos aportados en la contestación de la demanda, sin perjuicio que los documentos oficiales puedan ser consultados en la página electrónica de los respectivos entes involucrados o que los hayan expedido. Adicionalmente solicitó información al Partido Liberal Colombiano y al Consejo Nacional Electoral.

2.3 Audiencia pública por conexión virtual. Concluida la etapa probatoria, por medio de auto del 22 de noviembre de 2023, se fijó el 31 de enero de 2024 para celebrar la audiencia pública prevista en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018, en la que intervinieron en forma virtual, en su orden, el magistrado conductor del proceso, el solicitante, la señora agente del Ministerio Público, y el apoderado de la accionada.

2.3.1 Intervención del solicitante. Reiteró lo manifestado en el escrito de la demanda. Señaló que la causal que se le endosa a la senadora Karina Espinosa Oliver, se encuentra listada en el artículo 109 de la C.P., en armonía con el numeral 1° de artículo 26 de la Ley 1475 de 2011 y el numeral 1° del artículo 23 de la precitada Ley, consistente en el hecho de haber recibido donación por encima del 10% del valor de los gastos individuales que podía gastar cada candidato al Senado



de la Republica para las elecciones celebradas el día 13 de marzo de 2022.

Señaló que, al confrontar el material probatorio que obra en el expediente con la causal de pérdida de investidura alegada contra la congresista Karina Espinosa Oliver, es contundente que se configura la violación de una de las fuentes de financiación de la campaña electoral de la hoy senadora, a la luz del numeral 1° del artículo 23 de la Ley 1475 de 2011.

Adicionalmente manifestó:

Si bien es cierto que al expediente se allegó un presunto título valor pagaré de fecha 21 de febrero 2022 que por demás, «crea suspicacia» a la luz de la contabilidad del Partido Liberal Colombiano en cumplimiento de las normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia, lo que en un sano juicio se registraría como una cuenta por cobrar del PLC a la señora Karina Espinosa Oliver, no es menos cierto que al realizar un estudio al balance de prueba general de enero 2022 a diciembre de 2022, estados financieros a 31 de diciembre de 2022 y las notas de contabilidad a dichos estados financieros los recursos presuntamente entregados a diferentes candidatos al Senado de la Republica avalados por el Partido Liberal Colombiano son registrados como un gasto y no como un activo por recuperar, aunado a lo anterior el formulario de conocimiento de donantes y aportantes diligenciado con el Banco de Colombia es claro que se registra los \$100.000.000 como una donación y no como un crédito como pretenden hacer ver la parte demandada. Aceptar dicha tesis nunca configuraría la causal listada en el artículo 109 de la C.N., en armonía con el numeral 1° del artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, lo que si se configuraría son unos claros defectos fáctico [sic] y sustantivo.

Aunado a lo anterior y con respecto al elemento subjetivo ratificó lo expuesto en la demanda inicial, es decir, la demandada por su calidad profesional de abogada debía conocer el contenido de la Ley 1475 de 2011, en especial, los artículos 20 y siguientes que dan origen a la causal de pérdida de investidura.

2.3.2 Concepto del Ministerio Público. La señora procuradora primera delegada ante esta Corporación, en su intervención oral, conceptuó que no se encuentra configurada la causal de pérdida de investidura por violación de los topes máximos de financiación de las campañas, específicamente los topes individuales del 10% de que trata el inciso primero del artículo 23 de la Ley 1475 de 2011 al encontrar, en el material probatorio aportado por las partes y el decretado por el Despacho sustanciador, que no superó el monto global de financiación la campaña y tampoco los montos individuales. Además, quedó demostrado que efectivamente el valor **\$100.000.000** corresponde a un crédito otorgado por el Partido Liberal Colombiano, el cual, fue pagado por la senadora y no fue una donación como afirmó el demandante.

Así las cosas, la senadora Karina Espinosa Oliver no superó los topes de financiación para su campaña electoral, al estar probado que sus gastos de campaña global fueron por **\$773.349.300** y el tope máximo de financiación de la campaña era por **\$962.158.272,31**, no superando así los montos de gastos globales



de financiación establecidos.

Frente a los montos individuales de financiación, señaló que, específicamente la fuente de financiación privada de que trata el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, tampoco fue probada su violación, toda vez que, el inciso primero fija un límite de 10% para los terceros que aporten a la campaña del candidato y no un límite de financiación al partido político.

Adicionalmente, estimó que el límite se refiere a contribuciones y donaciones individuales de los terceros y no a créditos, pues el mismo artículo en el inciso segundo indica que los créditos de cualquier origen no están sometidos a los límites individuales, es decir, al 10% del tope de gastos de financiación. Este artículo 23 está destinado a imponer un límite a las contribuciones y donaciones de origen privado, con la finalidad de evitar que el candidato no pierda su autonomía por las injerencias ilegítimas o desproporcionadas que puede ejercer una persona con poder económico y con intereses.

Por estas razones, aduce que no le asiste razón al demandante cuando indica que se vulneraron los topes de financiación individuales por el crédito otorgado por el Partido Liberal Colombiano, y aclaró, que en todo caso si no hubiese sido un crédito sino una donación, tampoco se viola el tope de financiación individual establecido en el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, que solo se aplica a los particulares.

2.3.3 Intervención del apoderado de la accionada. En su exposición oral, adujo que lo argumentado por el solicitante no es más que un juicio de reproche contra el Partido Liberal Colombiano por la forma como, jurídica y contablemente, el PLC lleva sus cuentas y relaciona sus ingresos y gastos en la contabilidad.

Adujo que en la actualidad no existe una normativa prohibitiva, que de manera explícita impida a los partidos políticos proporcionar préstamos a sus miembros, funcionarios y/o candidatos.

Recordó que en el artículo 16 de la Ley 1475 de 2011, existen diferentes fuentes de financiación de los partidos y movimiento políticos. La financiación estatal, en el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con el artículo 17 ídem, tiene una destinación específica. De manera que, los recursos que hacen parte de los activos y se encuentran enlistados en los numerales 1 al 6 del artículo 16 de la Ley 1475 de 2011, no tiene una destinación específica y pueden ser invertidos a juicio y disposición de los partidos y movimientos políticos.

Al respecto, señaló que el Consejo Nacional Electoral reconoce la diferencia entre los recursos estatales para gastos de funcionamiento y los recursos propios con que cuentan los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, al punto que establece claramente en los actos administrativos expedidos los que son objeto de seguimiento, control y vigilancia, esto es los destinados al funcionamiento.



Agregó que el Partido Liberal Colombiano, como lo ordena la ley y debe hacer todos los años, presentó dentro del primer trimestre del año 2023, el informe contable de funcionamiento correspondiente al año 2022, el cual debió ser certificado como requisito «sine qua non», para aprobar el desembolso de los recursos correspondientes a la vigencia 2023.

El informe de ingresos y gastos del partido de la vigencia 2022, donde fue reportado el crédito efectuado a la campaña electoral de la señora Karina Espinosa Oliver, fue auditado y certificado, donde fue relacionado el comprobante de egreso No. 3979 de fecha 26 de febrero de 2022 y no evidenció la autoridad electoral la supuesta «triquiñuela» relacionada en el libelo de la demanda, razón que fuera suficiente para que la Registraduría Nacional del Estado Civil expidiera la Resolución No. 12686 del 22 de junio de 2023 «Por la cual se reconoce un gasto y se ordena el pago de recursos de financiación estatal para el funcionamiento del PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO, asignados para la vigencia del año 2023, periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2023, mediante Resolución No. 2659 del 12 de abril 2023, expedida por el Consejo Nacional Electoral».

El PLC con dichos recursos propios y con miras a las elecciones de Congreso de la República celebradas el 13 de marzo de 2022, para el periodo constitucional 2022 - 2026, decidió otorgar créditos a sus candidatos, decisión que se tomó en concordancia con las leyes y regulaciones vigentes prohibitivas expresas dentro del marco legal existente.

Señaló que, en aras de obtener la aprobación para el otorgamiento del crédito, se procedió a la suscripción del documento denominado «CONTRATO DE CRÉDITO No. 23 del 21 de febrero de 2022 ENTRE EL PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO Y KARINA ESPINOSA OLIVER».

Adujo que la evidencia concreta del desembolso del crédito otorgado por el PLC incluye varios documentos fundamentales que demuestran la transacción financiera de manera clara y específica: (i) comprobante de egreso; (ii) nota de contabilidad del área de contabilidad, y (iii) título valor cheque del área de contabilidad.

Estos documentos, en conjunto, constituyen una sólida evidencia del crédito aprobado y desembolsado por el PLC a la campaña al Senado de la República de la señora Karina Espinosa Oliver, probando de manera precisa el origen y la finalidad de los fondos transferidos por dicha colectividad.

Informó que se efectuó el pago completo de la deuda que mantenía la senadora con el partido como acto que confirma su compromiso de honrar las responsabilidades a su cargo, según consta en el comprobante de consignación No. 379907801 girado a la cuenta No. 03908147102 propiedad del partido político. En efecto, con fecha de 9 de octubre de 2023, se emitió documento denominado «paz y salvo». Certificación que es evidencia del pago integral de la deuda contraída, respaldando así el



cumplimiento oportuno de los compromisos financieros establecidos entre las partes involucradas.

Basado en lo anteriormente expuesto, afirmó que el elemento de tipicidad que implica la violación de los topes máximos de financiación de la respectiva campaña electoral, no se configura en el presente caso.

Concluyó, que queda completamente demostrado que la senadora de la República Karina Espinosa Oliver actuó de manera diligente y responsable en todo momento, que, en su búsqueda por financiar la campaña política, se aseguró de buena fe para obtener los recursos necesarios dentro de los límites establecidos por la ley. Su conducta estuvo siempre guiada por un profundo respeto por las normativas legales y una clara voluntad de cumplir con todas las obligaciones financieras impuestas durante el proceso electoral.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

3.2 Problema jurídico. Corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si la senadora de la República Karina Espinosa Oliver, elegida para el período constitucional 2022-2026, incurrió en la causal de pérdida de investidura por «violación de los topes máximos de financiación de las campañas», prevista en el artículo 109 (inciso séptimo) de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 17 y 23 de la Ley 1475 de 2011.

Para resolver, la Sala se ocupará del examen de los siguientes asuntos: (i) generalidades de la pérdida de investidura de congresistas, (ii) la causal de pérdida de investidura por «violación de los topes máximos de financiación de las campañas», establecida en el artículo 109 (inciso séptimo) de la Constitución Política; y (iii) el caso concreto.

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

a). La señora Karina Espinosa Oliver, con cédula de ciudadanía 52.851.065, fue elegida por el Partido Liberal Colombiano como senadora de la República, para el período constitucional 2022-2026, según consta en la Resolución No. E-3332 de 2022 del Consejo Nacional Electoral (aportada como anexo de la demanda; índice 12 del expediente digital).



b). La legitimación del accionante Gustavo Tafur Márquez está dada en virtud del artículo 184 de la Constitución Política, que faculta a «cualquier ciudadano» para formular la solicitud de pérdida de investidura de congresistas.

c). La demanda se presentó mediante memorial radicado en esta Corporación por correo electrónico el 20 de septiembre de 2023, es decir, dentro de los cinco años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, como lo preceptúa el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018, puesto que los acontecimientos imputados e invocados como «violación de los topes máximos de financiación de las campañas», datan de 13 de marzo de 2022, durante el debate electoral en que la señora Karina Espinosa Oliver resultó elegida senadora de la República para el período 2022-2026.

d). Reposa en el expediente, aportado como anexo de la demanda, copia del formulario 6B informe individual de ingresos y gastos de la campaña al Senado de la República de Karina Espinosa Oliver a Cuentas Claras del Consejo Nacional Electoral, donde hace constar que el total de gastos de la campaña fue por valor de **\$773.349.300**, por debajo del tope global máximo de gasto de la campaña que se fijó en **\$962.158.272,31** (valor que resulta de dividir el monto máximo fijado por el Consejo Nacional Electoral por el número de candidatos al Senado del Partido Liberal Colombiano).

e). Reposa en el expediente, aportado como anexo de la demanda, copia del formulario 6.2 B – informe individual de ingresos y gastos de la campaña- reportado por la senadora Karina Espinosa Oliver a Cuentas Claras de la Organización Electoral, Consejo Nacional Electoral, Fondo Nacional de Financiación Política (contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o especie, que realicen los particulares), en el que se relacionan los siguientes aportes efectuados a la entonces candidata al Senado de la República, por valor total de **\$173.349.300.00**, discriminados de la siguiente manera:

#	Nombre	Valor	NIT/CC	Comprobante	Donación	Crédito	Donación en especie
1	Victor Ubaldo Hernández	3.349.300	92.255.930	Acta-001			x
2	Partido Liberal Colombiano	70.000.000	830075602-7	Acta-001	x		
3	Partido Liberal Colombiano	100.000.000	830075602-7	Acta-001		x	

f). Así mismo, relacionó como anexo 3 de la demanda, copia de formulario 6.13B obligaciones pendientes de pago, por parte de la señora Karina Espinosa Oliver:

No.	Nombre persona Natural o Jurídica	Valor	Concepto	NIT o Cédula
1	PETTY PATRICA ARRIETA ARGEL	\$21.000.000,00	ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULO AUTOMOTOR PARA LA CAMPAÑA DE KARINA ESPINOSA OLIVER AL SENADO DE LA REPUBLICA, POR EL PERIODO COMPRENDIDO DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2021 AL 20 DE MARZO DE 2022.	64576546



2	PEDRO CLAVER VIVERO LEÓN	\$ 9.000.000,00	CONDUCTOR DE GERENTE DE CAMPAÑA VÍCTOR HERNÁNDEZ MONTES, POR EL PERÍODO COMPRENDIDO DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2021 AL 13 DE MARZO DE 2022.	80168506
3	CARLOS ANDRES NAVARRO CANO	\$ 15.000.000,00	COORDINADOR POLÍTICO DE LA CAMPAÑA DE KARINA ESPINOSA OLIVER AL SENADO DE LA REPÚBLICA, POR EL PERÍODO COMPRENDIDO DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2021 HASTA EL 13 DE MARZO DE 2022.	92548368
4	OSCAR JAVIER CHICA BELEÑO	\$ 85.000.000,00	SUMINISTRO ELEMENTOS DE PUBLICIDAD Y ARTÍCULOS PUBLICITARIOS INCLUYE AFICHES A FULL COLOR, PENDONES A FULL COLOR, STICKER 20 X 10, STICKER MACHETE, ALMANAQUES, PASACALLES, TARJETONES EN PAPEL PERIÓDICO	92533267
5	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	\$100.000.000	CRÉDITO DEL PARTIDO LIBERAL A LA CANDIDATA AL SENADO KARINA ESPINOSA OLIVER	8300756602-7

g). Copia aportada con la demanda de la certificación del 21 de febrero de 2022 suscrita por la contadora del Partido Liberal Colombiano, en donde señaló:

La señora Karina Espinosa Oliver, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.851.065, candidata al Senado de la República elecciones 2022, recibió a través del PLC el día 28 de febrero de 2022 según comprobante de egreso No. RP-3979 por concepto de crédito, la suma de cien millones de pesos M/cte (\$ 100.000.000), cheque consignado a la cuenta corriente Bancolombia No. 50600002696 a nombre de la candidata.

h). Copia del cheque de Bancolombia, No. ML 198399 beneficiaria Karina Espinosa Oliver por **\$100.000.000**, fechado el 26 de febrero de 2022, aportada con la contestación de la demanda.

i). Certificación de Bancolombia de fecha 18 de febrero de 2022, aportada por la accionada, en donde consta que la cuenta corriente No. 506-000026-96 está a nombre de la entonces candidata Karina Espinosa Oliver para la campaña política.

j). Copia del contrato de crédito No. 23 del 21 de febrero de 2022 suscrito entre el Partido Liberal Colombiano y la señora Karina Espinosa Oliver, por valor de **\$100.000.000**; y copia del recibo de Bancolombia donde consta el registro de la operación No. 379907801 del 5 de octubre de 2023, por el mismo valor a la cuenta No. 03908147102, en la cual se evidencia el reintegro del dinero a dicha agrupación política. Este documento fue aportado con la demanda.

k). Copia del certificado de paz y salvo del Partido Liberal Colombiano del 9 de octubre de 2023, donde indicó que:



EL PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO certifica por medio de este documento que la señora KARINA ESPINOSA OLIVER, identificada con cedula de ciudadanía 52.851.065 quien figura como titular de la obligación otorgada según Contrato de crédito No. 23 (\$100.000.00) por concepto de préstamo a campaña, girado mediante cheque No. ML 198399 de Bancolombia con fecha de 26 de febrero de 2022, consignado en la cuenta corriente 506-000026-96, según comprobante de egreso No. 3979. La Señora KARINA ESPINOSA OLIVER se encuentra a paz y salvo por todo concepto de la obligación anteriormente mencionada de acuerdo a consignación realizada el día 05 de octubre de 2023 mediante consignación No. 37990701 a la cuenta de ahorros 03908147102 a nombre del PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO.

A solicitud de esta Corporación, el Partido Liberal Colombiano remitió:

- Nota de contabilidad de 26 de febrero de 2022 del Partido Liberal Colombiano donde consta el crédito por **\$100.000.000** otorgado a Karina Espinosa Oliver;
- Certificación firmada por la contadora del Partido Liberal Colombiano Adriana Milena Sánchez donde certifica la relación detallada del nombre de los candidatos con corte a 31 de marzo y 31 de diciembre de 2022, dentro de los cuales se encuentra la señora Karina Espinosa Oliver. Señaló:

Para el corte a 31 de diciembre de 2022 los Candidatos mencionados anteriormente no se encontraban con saldo por concepto de créditos para campaña, esto de acuerdo a que la Colectividad estimó que los recursos anteriormente descritos serán de recuperación a largo plazo y por lo tanto se base (sic) en el siguiente criterio bajo NIFF para las PYMES de julio de 2009, sección 11 alcance 11.21 “Al final de cada periodo sobre el que se informa, una entidad evaluará si existe evidencia objetiva de deterioro del valor de los activos financieros que se midan al costo o al costo amortizado. Cuando exista evidencia objetiva de deterioro del valor, la entidad reconocerá inmediatamente una pérdida por deterioro del valor en resultados” en consecuencia y con el fin de depurar los Estados Financieros, la Colectividad decide darle un manejo similar al de la Ley 626 del año 2000 aplicable para los Partidos Políticos y así mismo estima para las vigencias de los años 2023, 2024 y 2025 recuperar los recursos por conceptos de créditos a Candidatos llevando a cabo el proceso de cobro para cada uno, cabe resaltar que dichos recursos fueron recaudados por concepto de donaciones otorgadas al Partido Liberal Colombiano para llevar a cabo las elecciones de Congreso año 2022.

- Copia del argumento técnico de la contadora del Partido del porqué no están los créditos en las notas de los estados financieros terminados a 31 de diciembre de 2022.
- Copia de los documentos que permiten soportar los créditos realizados a sus candidatos 2022-2026. Dentro de ellos se encuentran los soportes como cheque, formulario de conocimiento de donantes y aportantes, certificación de cuenta de Bancolombia y contrato de crédito ya relacionados para el caso



de la demandada, al haber sido aportados con la contestación.

A las demás pruebas hará mención la Sala al momento de decidir los cargos planteados en la demanda.

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

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

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado la ha definido como una acción pública de linaje constitucional en la que se realiza «[...] un juicio de responsabilidad ético y político, que culmina con la imposición de una sanción por la trasgresión del estricto código de conducta previsto para los miembros de las corporaciones representativas que impide en forma perpetua el ejercicio de cargos de elección popular [...]»; se trata de un «[...] mecanismo para sancionar conductas contrarias a la transparencia, a la probidad y a la imparcialidad en que pudieran en un momento dado incurrir los miembros de corporaciones públicas de elección popular [...]»².

Ha reiterado esta Corporación que «[l]a acción de pérdida de investidura comporta entonces el ejercicio del ius puniendi del Estado [sic] con el aditamento que conlleva una sanción de suma gravedad como quiera que limita de manera definitiva el derecho a ser elegido, en ese sentido se hace imperiosa la necesidad de aplicar las garantías propias de los juicios de carácter punitivo sin que se llegue al exceso de vaciar de contenido la figura, lo cual se logra con la adopción de medidas garantistas que se compaginen con las causales de pérdida de investidura y sus especificidades según el caso concreto»³.

De igual modo, recordó en esta providencia el fallo de pérdida de investidura del 21 de julio de 2015 de la Sección Primera de esta Corporación, proferido dentro del proceso 2012-00059, en el que sostuvo que, «En atención a la altísima dignidad que supone el cargo de Congresista y a la significación del Congreso dentro de un Estado democrático, la Constitución ha previsto una sanción particularmente drástica para las infracciones anotadas, puesto que la pérdida de la investidura implica no solo que el congresista pierde su calidad de tal, sino que, además, queda

² Sentencia de 3 de abril de 2018, expediente 11001-03-15-000-2017-00328-00.

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



inhabilitado de manera permanente para ser congresista».

En el mismo fallo también reiteró la Corporación⁴ que siendo la pérdida de investidura una sanción, el juicio que la precede tiene que someterse a las exigencias propias del debido proceso sancionatorio y a los principios que lo gobiernan, en ese sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado⁵:

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

Como se trata de un proceso sancionatorio, le corresponde al juez hacer realidad la efectividad de los principios, reglas y garantías que integran el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y realizar un juicio objetivo de configuración de la causal y subjetivo de responsabilidad del congresista cuestionado⁶.

De acuerdo con lo expuesto, se infiere que la naturaleza jurídica de la pérdida de investidura es sancionatoria, pero de carácter jurisdiccional, toda vez que hace parte de los medios de control de que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, consagrados en el título III de la parte segunda de la Ley 1437 de 2011. En esa dirección, la Corte Constitucional ha sostenido que el análisis de responsabilidad que realiza el juez en el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es subjetivo, pues en un Estado de Derecho los juicios que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva, y las sanciones que se adopten en ejercicio del *ius puniendi* deberán verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la ley (principio de legalidad o tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuridicidad) y culpable⁷.

También ha dicho la jurisprudencia que las normas constitucionales sobre pérdida de investidura tienen un sentido eminentemente ético; la Constitución Política exige

⁴ En ese sentido la Sala Plena del Consejo de Estado en fallo de 21 de julio de 2016 dado dentro del expediente No. 2014-00843, reiteró la siguiente regla: En resumen: «Se trata de un juicio sancionatorio ético y de responsabilidad jurídica, bajo el entendido de la ética mínima o moral de deber, que el constituyente consagró en la Carta Política, como normas de orden superior –arts. 109, 110, 179 a 186, entre otros- a la manera de un régimen especialísimo que se impone a los congresistas, en razón de la representación política derivada del mandato que les es conferido por voto popular, que se materializa en una genuina responsabilidad jurídica».

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de marzo de 2010, expediente 2009-00198 C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de agosto de 2021, expediente 11001-03-15-000-2020-04001-01, C. P. Gabriel Valbuena Hernández.

⁷ Sentencia SU-424 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



más al congresista que a las demás personas: no solo está comprometido a no delinquir y, en general, a no quebrantar la Constitución ni la ley, sino también a observar una conducta especialmente pulcra y delicada. No es para menos. El comportamiento honorable que se espera de un congresista, cuya misión es la de regular la conducta colectiva o de la sociedad toda a través de normas abstractas e impersonales, o si se prefiere, que limita la libertad de las personas, así lo impone.

3.5 Causal de pérdida de investidura por violación de los topes máximos de financiación de las campañas. Marco normativo. Sea lo primero precisar que el artículo 109 de la Constitución Política establece como causal de pérdida de investidura la violación de los topes máximos de financiación de las campañas electorales debidamente comprobada, que es por la que se pide despojar a la accionada de la dignidad de senadora de la República. La normativa constitucional la consagra así:

Artículo 109. El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con personería jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

[...]

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

[...]

El precepto constitucional citado establece la sanción de pérdida de investidura por la violación de los topes máximos de gastos de campaña, como una causal autónoma, que solo está sujeta a la comprobación del supuesto de hecho que compone el elemento objetivo de la conducta sancionable.

En desarrollo de lo anterior, la Ley 1475 de 2011 dispuso:



Artículo 23. Límites a la financiación privada. Ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña, podrá obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada, por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor total.

[...]

Con posterioridad a las campañas y previa autorización del Consejo Nacional Electoral, las obligaciones pendientes de pago se podrán cancelar con la condonación parcial de créditos o con recursos originados en fuentes de financiación privada y dentro de los límites individuales señalados en esta disposición, pero tales condonaciones, aportes o contribuciones no tendrán el carácter de donaciones ni los beneficios tributarios reconocidos en la ley para este tipo de donaciones.

Artículo 26. Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos. La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo, así:

1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley.
2. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los límites al monto de gastos.

Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo.

La misma Ley 1475 de 2011 (artículo 20) preceptúa que los candidatos de los partidos políticos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de elección popular pueden financiar sus campañas electorales con: (i) recursos provenientes de los partidos y movimientos políticos; (ii) créditos o aportes provenientes de los propios candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad; (iii) contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares; (iv) créditos provenientes de entidades financieras; (v) ingresos originados en actividades lucrativas del partido o movimiento y (vi) financiación estatal.

También resulta pertinente acudir a la definición de campaña electoral, establecida en la mencionada Ley 1475 de 2011, así:

Artículo 34. Definición de campaña electoral. Para efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas, entiéndase por campaña electoral el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo.

[...]

La recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña podrá ser



adelantada por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación. Los candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción.

Acerca de la pérdida de investidura por violación de topes de financiación de campañas electorales, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación⁸, ha sostenido:

[E]l establecimiento de topes máximos de financiación y de gastos en campañas constituyen una medida que persigue reducir la disparidad de recursos entre los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, favoreciendo con ello la igualdad electoral y controlando, además, los aportes privados y con ello la corrupción que este tipo de financiación pueda aparejar⁹. [...]

[L]a fijación de unos topes máximos de financiación y gastos de las campañas electorales y la sanción de desinvestidura por su desconocimiento persigue la consecución de los fines constitucionales indicados supra [principios de transparencia e igualdad en materia electoral y de pluralismo político] y, adicionalmente, busca evitar el ingreso indiscriminado de recursos económicos que puedan afectar el proceso electoral, a los electores y comprometer, en primera medida, al candidato, a quien [sic] lo avala y, posteriormente, a la persona que sea investida por el pueblo.

95. Como lo explicó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia proferida el 3 de abril de 2018¹⁰, es tal la importancia del asunto económico de la financiación electoral y el respeto de los límites de gastos que la regulación que de ello se haga tiene reserva de ley estatutaria.

Además, se trata de una situación que ha sido objeto de estudio en el marco de la política criminal electoral, al punto que, mediante la Ley 1864 de 17 de agosto de 2017¹¹, se adicionó el artículo 396B al Título XIV sobre Delitos contra mecanismos de participación democrática de la Ley 599 de 24 de julio de 2000¹² que establece el tipo penal denominado “Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales”, según el cual “[...] [e]l que administre los recursos de la campaña electoral que exceda los topes o límites de gastos establecidos por la autoridad electoral, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa correspondiente al mismo valor de lo excedido e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo [...]”.

104. En relación con el contenido normativo del artículo 109 de la Constitución Política y atendiendo a lo manifestado en párrafos anteriores de esta providencia, la Sala Plena considera que cuando la norma constitucional hace relación a la “[...] violación de los topes máximos de financiación de las campaña (sic) [...]”, no solamente prohíbe la violación de los topes máximos de financiación entendida como aportes a la campaña electoral, sino también la violación de los topes máximos de financiación entendido como gasto.

⁸ Sala plena de lo contencioso-administrativo, sentencia de 22 de octubre de 2019, expediente 11001-03-15-000-2018-01294-01, C. P. Hernando Sánchez Sánchez.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-1153 de 11 de noviembre de 2005; Magistrado Ponente, doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia proferida el 3 de abril de 2018; proceso identificado con el número único de radicación: 110010313000201700328-00; Consejera Ponente, doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹¹ “[...] [m]ediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática [...]”.

¹² Por la cual se expide el Código Penal.



105. El estudio normativo del artículo 109 supra permite concluir que, por regla general, la acepción “financiación” es utilizada en la norma constitucional como sinónimo de aporte¹³. Asimismo, la norma utiliza la acepción “financiación” como sinónimo de gasto¹⁴ [...].

123. En suma, la Sala Plena considera y reitera que la campaña electoral debe ser entendida como “[...] el conjunto de actividades tendientes a persuadir a los electores, por medio del uso de la información, de las bondades de una determinada opción política –en el sentido amplio del término que refiere a los diferentes contextos que plantean los mecanismos de participación ciudadana– [...] definición que se soporta en principios democráticos, de publicidad y transparencia, que mejoran la calidad del debate público [...]”.

Entre tanto, sobre el mismo tema, la Corte Constitucional¹⁵ ha expresado:

[E]l establecimiento de límites a las cantidades y montos globales que pueden aportarse por parte de particulares a las campañas políticas, o de topes a las contribuciones provenientes del sector privado en la financiación de estas campañas, reviste tal trascendencia, que esta regla constituye el principal contenido que informa a los principios de pluralismo político y de igualdad, los cuales deben garantizarse en todas las campañas políticas y electorales, así como en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.

De otra parte, evidenció la jurisprudencia constitucional, que las limitaciones a los montos de financiación privada, constituyen un claro mandato constitucional que se encuentra en armonía con la tendencia en el ámbito internacional, encaminada a

¹³ El artículo constitucional señala: i) en el inciso primero, que “[...] [e]l Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley [...]”; ii) en el inciso segundo, que “[...] [l]as campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales [...]”; iii) en el inciso tercero, que “[...] [l]a ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación [...]”; iv) en el inciso quinto, que “[...] [u]n porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral [...]”; v) en el inciso séptimo contiene la causal de desinvestidura sub examine –que utiliza la acepción financiación–; y vi) en el inciso noveno, la norma señala que “[...] [e]s prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público [...]”. Asimismo, El parágrafo del artículo 109 de la Constitución también utiliza la acepción financiación como sinónimo de aporte al señalar: i) que “[...] [l]a financiación anual de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo [...]”; ii) “[...] [l]a cuantía de la financiación de las campañas de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003 [...]” –se usa en forma dual como se verá más adelante–; y iii) “[...] [l]as consultas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo [...]”.

¹⁴ La norma señala, en su parágrafo, que “[...] [l]a cuantía de la financiación de las campañas de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas [...]”. Finalmente, el artículo constitucional supra, en su inciso cuarto, señala que “[...] [t]ambién se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley [...]”.

¹⁵ Sentencia C-490 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.



regular y limitar de manera detallada el tema de la financiación privada de las campañas políticas, a través de la fijación de cuantías máximas de contribuciones por parte de particulares, con el fin de evitar todo abuso del poder económico en la actividad política, de prevenir el fenómeno de la corrupción y evitar la injerencia de intereses particulares que vicien los procesos democráticos.

En este sentido, expresó la Corte que la fijación de topes máximos a las contribuciones de particulares a las campañas políticas, tiene un doble efecto democrático: de un lado garantizar la igualdad en la contienda electoral, y de otro lado, el pluralismo político, ya que con esta medida se logra evitar que partidos y candidatos con mayores recursos económicos tengan una mayor visibilidad ante el electorado y logren una ventaja considerativa e inaceptable en materia de mecanismos de participación .

De lo señalado por la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, se tiene que los elementos que configuran la pérdida de investidura por la causal que nos ocupa, son: (i) que el sujeto haya sido elegido por voto popular para una corporación pública, (ii) que haya incurrido en violación de los topes máximos de financiación de la respectiva campaña electoral y (iii) la culpabilidad, como elemento subjetivo, esto es, «si la persona obró con la intención, el querer o la voluntad de quebrantar la ley o que fue negligente o descuidado y no tomó las medidas necesarias para evitar que ello ocurriera¹⁶» .

Por otra parte, resulta pertinente destacar que los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular son fijados por el Consejo Nacional Electoral en enero de cada año, para cuyo efecto tendrá en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de estas, como lo consagra el artículo 24 de la Ley 1475 de 2011, transcrito anteriormente.

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

3.6.1 No se hallan satisfechos los presupuestos señalados por el orden jurídico constitucional y legal y la jurisprudencia para decretar la pérdida de investidura de la accionada, por la causal de «violación de los topes máximos de financiación de las campañas», prevista en el artículo 109 (inciso séptimo) de la Constitución Política (modificado por el Acto legislativo 1 de 2009), invocada por el solicitante.

El ciudadano Gustavo Tafur Márquez solicita a esta Corporación que decrete la pérdida de investidura de la senadora de la República Karina Espinosa Oliver, por haber incurrido en la aludida causal.

Como sustento, en lo esencial, afirma que presuntamente en la contabilidad y los estados financieros de la vigencia 2022 no se encuentran registrados los

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 22 de octubre de 2019, expediente 11001031500020180129401, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.



movimientos certificados por la contadora (comprobantes de egresos N°RP-3914 y N° RP-3979), lo cual infringe las normas de contabilidad, lo que lleva a concluir que el partido realizó dos aportes a la campaña de la senadora por valor de **\$170.000.000**; lo que constituye causal de pérdida de investidura por violación al inciso 1° del artículo 23 de la Ley 1475 de 2011 (en la respuesta al derecho de petición radicado por el actor al partido liberal no se le entregaron los estados contables).

Agregó que la senadora registró **\$100.000.000** provenientes de un crédito; sin embargo, el PLC estatutariamente no está habilitado para otorgar créditos, por tanto, según el demandante, debió registrar ese valor como donación, pero al registrarse como donación se vulneraría el numeral 1° del artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, lo cual constituye causal de pérdida de investidura.

Advertidos estos antecedentes, la Sala procederá a examinar si en realidad se satisfacen los presupuestos de cada uno de los elementos que, de conformidad con la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia de esta Corporación, configuran la pérdida de investidura por la causal invocada.

3.6.1.1 Que el sujeto haya sido elegido por voto popular para una corporación pública. Como ya se precisó en el acápite de pruebas de esta providencia, la señora Karina Espinosa Oliver, con cédula de ciudadanía 52.851.065, fue elegida el 13 de marzo de 2022, por el Partido Liberal Colombiano, como senadora de la República, para el período constitucional 2022-2026, según consta en la Resolución No. E-3332 de 2022 del CNE (aportada como anexo de la demanda; índice 2 del expediente digital).

3.6.1.2. Que el elegido haya incurrido en violación de los topes máximos de financiación de la campaña electoral

Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1153 de 2005, sostuvo que la creciente participación de exorbitantes sumas de dinero en las campañas electorales conlleva grandes riesgos para la democracia. Señaló: «Estos riesgos se derivan de los intereses económicos de los diversos grupos que apoyan las candidaturas, que constituyen verdaderos grupos de presión que es necesario controlar con el fin de que no se desvirtúe la verdadera voluntad de los electores, por conducto de diferentes mecanismos de su gestión. La distorsión que la necesidad de financiación de los partidos genera en la democracia se evidencia desde la disputa por el cargo hasta el ejercicio del mismo».

En tal sentido, con la finalidad de garantizar los principios de participación, igualdad, transparencia y pluralismo y el pleno ejercicio de la democracia durante la campaña electoral y la elección de miembros de corporaciones públicas, el constituyente consideró de suma importancia regular: (i) la financiación parcial con recursos estatales de las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos de



ciudadanos; (ii) limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales; y (iii) determinar la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley (Constitución Política, artículo 109).

Para esos efectos, el límite de gastos de las campañas electorales a los distintos empleos de elección popular es fijado por el CNE en enero de cada año; el monto máximo de gastos se determina por cada candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos a corporaciones de elección popular. En el caso de listas con voto preferente, el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista es el resultado de dividir la cuantía límite de gastos autorizados de la lista por el número de candidatos inscritos.

El CNE señala, adicionalmente, el valor máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas; lo anterior según lo previsto en el artículo 24 de la Ley 1475 de 2011.

En el asunto *sub examine*, el accionante plantea, en esencia, un cargo contra la senadora Karina Espinosa Oliver, que la Sala debe despejar: violó el tope de la fuente de financiación por contribuciones y donaciones recaudadas en aplicación del numeral 1° del artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, ya que recibió una suma de dinero del mismo donante por encima del 10% del valor de los gastos individuales que podía gastar cada candidato al Senado de la República para las elecciones celebradas el día 13 de marzo de 2022.

Sustenta este argumento en el hecho de una presunta inexistencia del crédito otorgado por el Partido Liberal Colombiano por un monto de **\$100.000.000** y registrado en el formulario 6B por el gerente de campaña, el contador y la candidata Karina Espinosa Oliver, el cual, en su sentir, corresponde verdaderamente a una donación de dicha agrupación política a la campaña electoral, lo cual, más el aporte por la suma de **\$70.000.000**, para un supuesto total de **\$170.000.000**, hace que supere el tope de aportes que podía realizar el Partido Liberal Colombiano, que era solo hasta la suma de **\$96.215.827**, según el tope máximo de gastos fijado por el Consejo Nacional Electoral en la Resolución No. 0227 de 2021.

Señaló que las notas de contabilidad de los estados financieros de los recursos presuntamente entregados a diferentes candidatos al Senado de la Republica avalados por el Partido Liberal Colombiano son registrados como unos gastos y no como un activo por recuperar, aunado a lo anterior el formulario de conocimiento de donantes y aportantes diligenciado con el Banco de Colombia se registra los \$100.000.000 como una donación y no como un crédito.



3.6.1.2.1 No se demostró que la senadora Karina Espinosa Oliver, haya superado los topes de financiación para su campaña electoral para el senado de la República 2022-2026, que trata el artículo 109 de la Constitución Política y los artículos 20, 23 y 26 de la Ley 1475 de 2011.

De conformidad con las pruebas que militan en el informe sus gastos de campaña global fueron por **\$773.349.300** y el tope máximo de financiación de la campaña era por **\$962.158.272,31**¹⁷, no superando así los montos de gastos globales de financiación establecidos.

De las pruebas relacionadas en el expediente se logra establecer dos cosas: (i) el PLC realizó un préstamo por la suma de **\$100.000.000** a la hoy senadora; valor que fue registrado como tal; y (ii) un aporte a la campaña por valor de **\$70.000.000**. Este último fue registrado como donación.

Es decir, el único valor que se debe tener en cuenta como aporte es el de los **\$70.000.000**, donados por el partido; valor frente al cual no se aplica limite en el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, toda vez que la norma no restringió a los partidos políticos.

Ahora bien, en relación con los **\$100.000.000**, según las pruebas que reposan en el expediente, no se desvirtuó que el origen de dichos recursos provenía de un crédito.

Frente a los montos de financiamiento individuales, especialmente, en relación con la fuente de financiación privada mencionada en el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, no se pudo demostrar su violación. Por el contrario, según las pruebas que reposan en el plenario, los **\$100.000.000** se entregaron a título de préstamo y no a título de donación.

Es importante señalar que (i) el primer inciso del artículo 23 de la Ley 1475 de 2011 establece un límite del 10% para las contribuciones de terceros a la campaña del candidato, y (ii) el segundo inciso de la misma disposición prevé que la financiación originada en recursos propios no estará sometida a los límites individuales, pero en ningún caso la sumatoria de tales aportes o créditos podrá ser superior al monto total de gastos de la campaña. El valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales.

El propósito del artículo 23 de Ley 1475 de 2011, es establecer un tope a las contribuciones y donaciones de origen privado con el fin de prevenir que el

¹⁷ Resolución No. 0227 de 29 de enero 2021 por medio de la cual se fijan los límites a los montos de gastos de las campañas electorales de las listas de candidatos al Senado de la República y a la Cámara de Representantes para las elecciones de 2022, se establece el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir y se fija el valor de reposición por voto válido. “Artículo primero: Fijar el límite máximo del monto de gastos de las campañas de cada una de las listas de candidatos que se inscriban al Senado de la República en la circunscripción nacional ordinaria para las elecciones de 2022, en la suma de NOVENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS QUINCE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTISIETE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y UN PESOS M/CTE (\$96.215.827.231)”.



candidato pierda su autonomía debido a interferencias ilegítimas o desproporcionadas por parte de individuos con poder económico e intereses particulares¹⁸; situación que no sucede en este caso, toda vez que, como ya se dijo, conforme a la parte final del inciso segundo del artículo citado, a los recursos provenientes de créditos no se les aplica el tope del 10% (prohibición del 10% a aporte o donaciones individuales).

Entonces, los fondos que forman parte de los activos y están detallados en los ítems 1 al 6 del artículo 16 de la Ley 1475 de 2011 no tienen un propósito específico y pueden ser utilizados a discreción de los Partidos y Movimientos Políticos. No es necesario contar con una autorización legal o estatutaria para tales decisiones, ya que, se toman con base al ejercicio de la discrecionalidad, voluntad y autonomía que la propia ley otorga a dichas entidades, quienes son los titulares de este derecho según la legislación vigente.

En coherencia con lo mencionado, es importante destacar que el Consejo Nacional Electoral, durante el año 2022, mediante las Resoluciones Nos. 1874 del 21 de abril y 4571 del 30 de agosto, estableció la cuantía y asignó los recursos estatales para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente para dicho año¹⁹.

Ahora bien, en sana lógica y a partir de los postulados constitucionales de la buena fe y la presunción de inocencia que amparan a la accionada, no podría atribuírsele los manejos que el Partido Liberal Colombiano realiza frente a sus estados financieros, en caso de que este no hubiese reportado debidamente los créditos: cosa que tampoco sucedió; toda vez que, está probado dentro del expediente, lo siguiente:

El Partido Liberal Colombiano, como lo ordena la ley presentó dentro del primer

¹⁸ Sentencia C- 490 de 2011 74.8. En síntesis, ha señalado de manera reiterada la jurisprudencia constitucional que si bien a la financiación de campañas, tanto electorales como de mecanismos de participación ciudadana, pueden concurrir parcialmente aportes privados, los mismos no pueden ser ilimitados, ya que en el caso de las campañas electorales, por expreso mandato constitucional del artículo 109 Superior, el cual debe ser regulado en detalle por el Legislador, es necesario establecer la regla de cuantías máximas, topes máximos de los montos de financiación o límites a la financiación por particulares, ya que esta trascendental regla se deriva de un mandato constitucional expreso, y cumple con las finalidades de garantizar los principios de igualdad, transparencia y pluralismo político en las contiendas políticas y electorales, y de garantizar la esencia misma de una verdadera democracia constitucional, al preservar la conformación legítima de la voluntad popular libre de injerencias ilegítimas o desproporcionadas de los grupos económicos de poder o de intereses particulares que no consulten el bien colectivo o el interés general.

¹⁹ “(...) ARTÍCULO SEXTO. Los partidos y movimientos políticos a quienes se les distribuyen los dineros estatales destinados a la financiación de su funcionamiento, mediante el presente acto administrativo, deberán dar cabal cumplimiento al artículo 18 de la Ley estatutaria 1475 de 2011, en relación con la destinación de los recursos, razón por la cual, en el informe correspondiente a los ingresos y gastos correspondientes al año 2022, deberán informar acerca del uso dado a los recursos asignados a través de la presente resolución, de acuerdo a la norma antes indicada.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Los recursos asignados mediante la presente resolución serán manejados, con independencia y en forma separada de los demás recursos e ingresos del respectivo partido o movimiento político, en entidades bancarias legalmente autorizadas, de tal manera que se garantice su seguimiento, control y vigilancia por parte del Fondo Nacional de Financiación Política. (...)”.



trimestre del año 2023, el informe contable de funcionamiento correspondiente al año 2022, el cual, debió ser certificado como requisito «sine qua non», para aprobar el desembolso de los recursos correspondientes a la vigencia 2023.

Así mismo, del área de contabilidad del Partido Liberal Colombiano, se expidió la Nota de Contabilidad No. CC-14-39 de fecha 26 de febrero de 2022, donde se advirtió que de la cuenta contable No. 142095 – Otros Anticipos, con destino a la señora Karina Espinosa Oliver se realizó una transacción por la suma de **\$100.000.000**, con la descripción «préstamo a candidato campaña senado 2022».

Igualmente, se registró la cuenta contable No. 242509 – Otros, con destino a la hoy senadora Karina Espinosa Oliver en la que se realizó una transacción por la suma de **\$100.000.000**, con la descripción «préstamo a candidato campaña senado 2022», misma cantidad en dinero reportada como crédito en el informe de campaña de cuentas claras de la accionada entregado en el Partido Liberal Colombiano.

Del área de contabilidad del Partido Liberal Colombiano fue expedido el cheque No.198399 por valor de **\$100.000.000**, misma cantidad en dinero reportada como crédito en el informe de campaña de cuentas claras de la senadora entregado en el Partido Liberal Colombiano.

Adicionalmente, se relacionó «formulario de conocimiento de donantes y aportantes», con fecha 21 de febrero de 2023, como requisito exigido por la entidad bancaria Bancolombia, suscrito por la hoy senadora Espinosa Oliver, por el Secretario General y el Representante Legal del Partido Liberal Colombiano. Este documento fue relacionado con destino a la cuenta de campaña para el Congreso de la República No. 50600002696, a nombre de la candidata. Este formulario registra el ingreso de la suma **\$100.000.000**, misma cantidad en dinero reportada como crédito en el informe de campaña de cuentas claras de la senadora entregado en el Partido Liberal Colombiano.

Todos los referidos documentos fueron auditados y originaron el reconocimiento del derecho a reposición de gastos de campaña sin advertencia alguna por parte de quienes lo auditaron, esto es, auditoría interna del Partido Liberal y Auditores del Consejo Nacional Electoral.

Igualmente, estos documentos ofrecen una evidencia contundente del crédito que fue autorizado y entregado por el Partido Liberal Colombiano para respaldar la campaña al Senado de Karina Espinosa Oliver. Registros que demuestran la procedencia y el propósito de los fondos transferidos por parte de la Colectividad Liberal.

Ahora bien, está probado en el proceso que, respecto de la obligación pendiente por parte de la señora Espinosa Oliver, se realizó el pago completo de la deuda con el Partido Liberal Colombiano, según consta en el comprobante de consignación No. 379907801 girado a la cuenta No. 03908147102 propiedad del Partido Liberal



Colombiano por la suma de **\$100.000.000**. En efecto, el Partido Liberal Colombiano con fecha 09 de octubre de 2023, emitió paz y salvo.

Al respecto, mediante la Resolución No. 2659 del 12 de abril de 2023, entre otras decisiones, el Consejo Nacional Electoral fijó la cuantía y asignó los recursos estatales para funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente. Con la finalidad de recibir estos recursos, el Consejo Nacional Electoral advirtió que los partidos y movimientos políticos deben haber cumplido con lo establecido en la Resolución No. 1122 del 15 de febrero de 2023²⁰.

Además, el informe financiero del Partido Liberal Colombiano correspondiente al año 2022, que detalla el crédito otorgado a la campaña de la hoy Senadora Karina Espinosa Oliver, ha sido sometido a auditoría y certificación. Se incluyó el comprobante de egreso No. 3979 con fecha del 26 de febrero de 2022²¹, y según la autoridad electoral, no se encontraron irregularidades.

Esta evaluación positiva llevó a la Registraduría Nacional del Estado Civil a emitir la Resolución No. 12686 con fecha del 22 de junio de 2023. Dicha resolución reconoció un gasto y ordenó el pago de recursos de financiación estatal destinados al funcionamiento del Partido Liberal Colombiano para el año 2023, en el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2023. La asignación de estos recursos fue realizada mediante la Resolución No. 2659 del 12 de abril de 2023, expedida por el Consejo Nacional Electoral.

Se debe tener presente que, por disposición constitucional, corresponde al CNE regular, inspeccionar, vigilar y controlar «toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden» (artículo 265 de la Constitución Política).

En ese contexto, los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular son fijados por el CNE en enero de cada año, para cuyo efecto tendrá en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de aquellas, como lo consagra el artículo 24 de la Ley 1475 de 2011, que establece que «El monto máximo de gastos se fijará por cada candidato a cargo

²⁰ 1. Registrar ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales los libros de ingresos y gastos anuales contables.

2. Presentar la declaración de patrimonio, ingreso y gastos a través del aplicativo cuentas claras dentro del plazo establecido en el artículo 19 de la Ley 1475 de 2011, junto con los documentos señalados en el artículo segundo.

²¹ Donde se advierte en las observaciones "PRÉSTAMO A CAMPAÑA SENADO NACIONAL 2022 SE GIRA EN CHEQUE N 198399 DEL BANCOLOMBIA A NOMBRE DE LA CANDIDATA", en cuyo valor se fija la suma de \$100.000.000, misma cantidad en dinero reportada como crédito en el informe de campaña de cuentas claras de la señora Karina Espinosa Oliver entregado en el Partido Liberal Colombiano, que fue auditado y originó el reconocimiento del derecho a reposición de gastos de campaña sin advertencia alguna por parte de quienes lo auditaron, esto es auditoría interna del Partido Liberal y Auditores del Consejo Nacional Electoral.



uninominal o por lista de candidatos a corporaciones de elección popular. En el caso de listas con voto preferente el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos».

De las pruebas aportadas por las partes y el Consejo Nacional Electoral se tiene, entonces, que: (i) la candidatura al Senado de la República de la señora Espinosa Oliver para el período constitucional 2022-2026 fue avalada por el Partido Liberal Colombiano; (ii) esta colectividad inscribió, en total, 100 candidatos como aspirantes a esa célula legislativa; (iii) por Resolución No. 0227 de 2021 el Consejo Nacional Electoral fijó el tope de gastos para la campaña al Senado de la República 2022-2023 en **\$96.215.827.231**; (iv) al dividir esta cantidad por los 100 candidatos inscritos por el Partido Liberal para las elecciones que se realizaron el 13 de marzo de 2022, entre los cuales se encuentra la accionada, arroja un límite de financiación de campaña individual o por cada candidato de **\$962.158.272,31**; y (v) el valor total invertido en la campaña por la señora Karina Espinosa Oliver fue de **\$773.349.300**²², es decir, que no superó la cuantía individual de gastos de campaña fijado por la autoridad electoral en la mencionada resolución.

El demandante parte de una apreciación subjetiva e incorrecta, al considerar que se debe despojar de la dignidad de senadora a la señora Espinosa Oliver porque registró donaciones y contribuciones a su campaña electoral por **\$173.349.300,00**, e incluyó la que recibió en cheque por **\$100.000.000** proveniente del Partido Liberal Colombiano, con lo cual, aduce el actor, superó el tope máximo del 10% autorizado por la Ley 1475 de 2011, respecto del monto recibido por tales conceptos, provenientes de fondos privados.

Vistas, así las cosas, se reitera que, los **\$100.000.000** provenientes del crédito «por concepto de préstamo de campaña» del Partido Liberal Colombiano fue reportado como tal en el anexo 6.13B; obligación que fue pagada por la accionante el 5 de octubre de 2023, mediante consignación núm. 379907801.

Por otro lado, la conducta que tipifica en este caso la pérdida de investidura es la «violación de los topes máximos de financiación de las campañas» (se destaca), como lo consagra el artículo 109 (inciso séptimo) de la Constitución Política (modificado por el Acto legislativo 1 de 2009), de los cuales hacen parte «Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares», cuyo porcentaje máximo (10%) está regulado por el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, anotado en párrafos anteriores, que tampoco se advierte vulnerado en este caso.

En consecuencia, lo que ilustran las pruebas recaudadas, apreciadas en sana crítica, es que la señora Karina Espinosa Oliver no incurrió en «violación de los topes máximos de financiación de las campañas» ni en el de recaudo por concepto

²² Información que puede ser consultada en el formulario 6B, aportado como anexo 3 en la demanda del expediente SAMAI.



de «contribuciones y donaciones de particulares», durante su campaña electoral al Senado de la República para el período constitucional 2022-2026, por lo que, su conducta no se aviene a la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 109 (inciso 7) de la Constitución Política.

Por último, en vista que no se demostró el elemento objetivo de la conducta, la Sala queda relevada de examinar el factor subjetivo de la causal de pérdida de investidura invocada, es decir, de la culpabilidad en la violación de los topes de campaña, que, para el caso, consistiría en determinar «si la persona obró con la intención, el querer o la voluntad de quebrantar la ley o que fue negligente o descuidado y no tomó las medidas necesarias para evitar que ello ocurriera».

Sin más disquisiciones sobre el particular y a partir de una sana hermenéutica jurídica, la Sala arriba a la convicción que no procede decretar la pérdida de investidura de la Senadora Karina Espinosa Oliver del Partido Liberal Colombiano elegida para el período 2022-2026.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura 24 administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. Negar la solicitud de pérdida de investidura de la senadora de la República Karina Espinosa Oliver, identificada con cédula de ciudadanía 52.851.065, elegida para el período constitucional 2022-2026, incoada por el ciudadano Gustavo Tafur Márquez, por las razones expuestas.

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

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

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

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

Firmada electrónicamente
JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Presidente

Firmada electrónicamente
GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES



Expediente 11001-03-15-000-2023-05177-00
Accionada: Karina Espinosa Oliver

Firmada electrónicamente
WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Firmada electrónicamente
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Firmada electrónicamente
PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en el siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>