

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA – Causales. Regulación normativa / ACCION PUBLICA DE PERDIDA DE INVESTIDURA – Mecanismo de control ético. Reiteración jurisprudencial / ACCION PUBLICA DE PERDIDA DE INVESTIDURA - Finalidad**

La Constitución Política de Colombia consagra las causales de pérdida de investidura (Art. 183); establece que cualquier ciudadano o la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente puede solicitar la pérdida de investidura de los congresistas (Art. 184); y que la misma también puede ser solicitada por el Procurador General de la Nación, directamente o por intermedio de sus delegados (Art. 277, numerales 6 y 7). La Sala ha reiterado en varias ocasiones el carácter de mecanismo de control ético que tiene esta acción pública y su consecuente finalidad de purificar las costumbres políticas, rescatar la dignidad e imagen del Congreso de la República y enaltecer la dignidad del Congresista, así como asegurar la necesaria dedicación de sus integrantes a las funciones que les corresponde cumplir por mandato de la Constitución y la ley.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 183 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 184 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 277. NUMERALES 6 Y 7**

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA – Causal establecida en el artículo 110 de la Constitución Política / CAUSAL ESTABLECIDA EN EL ARTICULO 110 DE LA CONSTITUCION POLITICA - Es prohibido a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley**

Tal como se indicó al resumir los antecedentes del proceso, se endilga al Congresista demandado la violación de la prohibición establecida por el artículo 110 de la Constitución Política de Colombia, cuyo texto es como sigue: (...) La norma anteriormente transcrita forma parte del Título IV de la Constitución Política, que trata “De la participación democrática y de los partidos políticos”, y específicamente del Capítulo 2° del mismo, identificado bajo el epígrafe “De los partidos y de los movimientos”. Por lo tanto, la causal en comento tiene directa y estrecha relación con la del artículo 109 que la precede, en el que se regula el tema de la financiación de los partidos y movimientos políticos y de las campañas electorales.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 110 / CONSTITUCION POLITICA – TITULO IV. CAPITULO 2**

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA – Juicio de responsabilidad ética de carácter disciplinario / CAUSAL DE PERDIDA DE INVESTIDURA – Deber de demostrar de manera rotunda, concluyente y fehaciente que el congresista demandado ha realizado las conductas típicas que el ordenamiento jurídico proscribe**

Siendo el proceso de pérdida de investidura un juicio de responsabilidad ética de carácter judicial disciplinario, que procede contra los Congresistas que han incurrido en alguna de las causales taxativa y expresamente señaladas en los artículos 110 y 183 de nuestra Carta Política, se exige que por razón de la severidad, las implicaciones y los prolongados efectos de la sanción, derivados de la inhabilidad permanente para desempeñar cargos de elección popular que aquella trae aparejada, se demuestre de manera rotunda, concluyente y fehaciente que el congresista demandado ha realizado las conductas típicas que el ordenamiento jurídico proscribe. Al fin y al cabo, en una democracia como la nuestra, la declaratoria de pérdida de investidura constituye una limitación legítima y justificada al derecho político fundamental que tiene todo ciudadano de participar en “la conformación, ejercicio y control del poder político”, la cual se consagra en la propia Constitución como sanción disciplinaria, para castigar en forma drástica aquellos comportamientos que atentan contra la alta dignidad que es propia del cargo de congresista y que por razón de su gravedad y significación ponen o pueden poner en peligro la credibilidad y la estabilidad de nuestras instituciones democráticas.

**NOTA DE RELATORIA:** Consultar sentencia de 12 de octubre de 2010, radicación número 11001-03-15-000-2010-00208-00 (PI), Cojsejera Ponente doctora Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y sentencia de 20 de noviembre de 2007, expediente número 11001-03-15-000-2007-00286-00 (PI), Consejero Ponente doctor Alejandro Ordoñez Maldonado

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA – Causal establecida en el artículo 110 de la Constitución Política. Características**

La estructuración de la causal para la pérdida de la investidura de congresista por ese mismo motivo, presenta las siguientes características: En primer lugar, se trata de una prohibición general que cobija a todas aquellas personas que desempeñen funciones públicas. En segundo término, la prohibición comprende dos tipos de conductas, a saber: la primera, realizar o efectuar contribuciones para financiar el funcionamiento de partidos, movimientos o candidatos políticos; y la segunda, inducir a otros a que hagan tales contribuciones. Por otra parte, la configuración de la causal se sanciona, según sea el caso, con la remoción del cargo o la pérdida de la

investidura. Finalmente, la norma objeto de análisis exceptúa de tal prohibición aquellos eventos expresamente señalados por el legislador.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre características de la causal dispuesta en el artículo 110 de la Constitución Política, consultar sentencia de 2 de marzo de 2010, radicación número 54001-23-31-000-2007-00157-02 (IJ) Pl., Consejera Ponente doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA – Jorge Enrique Rozo Rodríguez / PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA – Causal contenida en el artículo 110 de la Constitución Política. No se demostró**

Como quiera que los medios de prueba allegados al proceso no permiten vislumbrar que haya tenido ocurrencia la conducta endilgada al demandado ni desvirtúan la presunción de inocencia que cobija al demandado, pues Si bien está demostrado que a la tesorería de la campaña política del representante JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ, ingresaron las sumas de dinero mencionadas en los documentos contables obrantes en el proceso, esa sola circunstancia, a juicio de la Sala, no tiene la virtud de demostrar de manera fehaciente e incontrovertible que el Representante ROZO RODRIGUEZ haya incurrido en alguna de las conductas que el ordenamiento jurídico sanciona. Además de ello, es claro que si hubo algún error al realizar los respectivos asientos contables, lo cierto es que los mismos fueron enmendados o corregidos. Por todo lo expuesto, la demanda no está llamada a prosperar.

**NOTA DE RELATORIA:** Con aclaración de voto de la doctora Susana Buitrago Valencia y del doctor Alberto Yepes Barreiro y salvamento de voto de la doctora Stella Conto Díaz del Castillo y del doctor Danilo Rojas Betancourth

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

**Consejero Ponente Dr. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de agosto dos mil once (2011)

**REFERENCIA: Exp. 11001-03-15-000-2011-00164-00 (P.I.)**

**ASUNTO: DEMANDA DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA**

**DEMANDANTE: MARÍA ISABEL RAMÍREZ VANEGAS**

**DEMANDADO: JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ**

Se decide mediante sentencia de única instancia, la solicitud de la actora para que se declare la pérdida de la investidura de congresista que ostenta JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ, como Representante a la Cámara.

#### **I.- LA CAUSAL INVOCADA Y LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA LA DEMANDA**

La señora MARÍA ISABEL RAMÍREZ VANEGAS, en ejercicio de la acción instituida en el artículo 184 de la Constitución Política y las leyes 5ª de 1992 y 144 de 1994, presentó el 10 de febrero de 2011 solicitud para que se decrete la pérdida de investidura del Representante a la Cámara por la Circunscripción Electoral de Cundinamarca, Doctor JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ, quien fue elegido para los períodos constitucionales 2006-2010 y 2010-2014 por el Partido Cambio Radical, invocando al efecto la causal prevista en el artículo 110 de la Constitución Política, según la cual, *“es prohibido a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley”*.

La violación de esta norma la deduce del hecho de que el representante inculpado haya inducido a la doctora CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO, identificada con la cédula de ciudadanía 20'928.128, Asesora Grado IV de la Unidad de Trabajo Legislativo adscrita a su Despacho, a realizar aportes económicos para el financiamiento de su campaña. Se infiere lo anterior de la información contenida en el libro de rendición de cuentas de ingresos y gastos de la campaña, en especial de los formularios 5 y 7 presentados ante la organización electoral, debidamente refrendados por el revisor fiscal y por el propio Doctor ROZO RODRIGUEZ, en donde aparece que la precitada profesional aportó a la campaña la suma de cinco millones cuatrocientos mil pesos m/cte (\$5'400.000.00) a título de donación, y la suma de veinte millones de pesos m/cte (\$20'000.000.00) a título de préstamo.

## **II. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El apoderado del congresista JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ, respondió la demanda de manera oportuna (*folios 155 a 189*), manifestando su oposición a la pretensiones de la misma, argumentando que la causal invocada no se configura en este caso, pues para la época de los hechos su defendido ya no ostentaba la calidad de servidor público, por haber renunciado al cargo de Representante a la Cámara. En efecto, mediante Resolución número MD-005-2010 de fecha 13 de enero de 2010, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, le aceptó la renuncia presentada con

efectividad a partir del 15 de enero de esa misma anualidad, siendo llamado a ocupar la curul el Doctor HEBERTH ARTUNDUAGA ORTIZ. Como quiera que la causal invocada solamente se aplica a quienes tienen la calidad de servidores públicos, no hay razón alguna para acceder a las pretensiones de la demanda.

Además de desmentir que la doctora CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO, haya sido designada por el Representante ROZO RODRIGUEZ, el apoderado de este último puso de presente que las sumas de dinero mencionadas en la demanda si ingresaron a la campaña, pero no a título de donación o préstamo efectuados por la doctora MONTEALEGRE CASTILLO, sino por concepto del préstamo realizado por el señor YAIR MONTEALEGRE CASTILLO. En el escrito de contestación de la demanda se agregó que al contabilizar dichos ingresos, los mismos quedaron registrados de manera equivocada, como si hubiesen sido aportados por aquella, error que fue objeto de aclaración y corrección ante las autoridades electorales por orden del congresista demandado. La única donación que recibió su campaña, fue la que hizo el partido Cambio Radical.

### **III. PRUEBAS**

Se incorporaron al expediente diversas pruebas documentales relacionadas con los hechos, aportadas y solicitadas por ambas partes, a las cuales se hará mención en lo pertinente, y se recibieron además los testimonios de JUAN CARLOS TRUJILLO BERNAL (*folios 202 a*

208), y CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO (folios 209 a 213), solicitados por el apoderado del demandado.

#### IV. AUDIENCIA PÚBLICA

En cumplimiento de los artículos 10 y 11 de la Ley 144 de 1994, se realizó el 12 de abril del año en curso la audiencia pública prevista en tales disposiciones, contando con la asistencia de la peticionaria, del señor Procurador Séptimo Delegado ante esta Corporación, del congresista acusado y de su apoderado (folios 243 a 248), cuyas intervenciones se resumen así:

**1. Intervención de la solicitante:** La peticionaria reiteró la solicitud de pérdida de investidura, bajo el argumento de que el Congresista cuya investidura es objeto de demanda, indujo a la doctora CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO a realizar la donación de \$5´400.000.00 pesos m/cte y el préstamo de \$20´000.000.00 de pesos m/cte, para cubrir gastos de su campaña electoral, lo cual consta en el libro de rendición de cuentas de ingresos y gastos y en los formularios 5 y 7 entregados a la organización electoral, lo cual permite señalar que el demandado incurrió en la prohibición de que trata el artículo 110 de la C. P.

Aparte de ello, hizo especial énfasis en el hecho de que la corrección de los supuestos errores contables en que se incurrió al registrar la donación y el préstamo efectuado a la campaña por parte de la doctora

MONTEALEGRE CASTILLO, haya tenido lugar con posterioridad a la radicación de la demanda y puso de relieve que el diligenciamiento de los documentos aclaratorios no sólo fue extemporáneo sino incompleto, y en ellos se cambia “olímpicamente” el nombre de quien donó o prestó tales recursos, todo lo cual le resta veracidad al argumento esgrimido por el apoderado del Congresista demandado.

Con respecto al testimonio rendido por el Gerente de la Campaña, Doctor JUAN CARLOS TRUJILLO BERNAL, la actora señaló que él se advierte su marcado interés de dejar a salvo las responsabilidades evidentes que incumben al demandado en la realización de la conducta que sirve de sustento a la demanda.

En relación con el testimonio de la doctora CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO, la parte demandante expresó que el mismo se encuentra lleno de contradicciones, pues afirmó *“no tener casi ningún contacto con el Representante ROZO RODRIGUEZ, cuando fue él quien dispuso su nombramiento”* y cuando después de haber afirmado que no manejó ni recibió dineros de la campaña, asegura haber recibido de su hermano, el señor OSCAR MONTEALEGRE, las sumas de \$5´400.000.00 y de \$20´000.000.00 que debía entregar al Gerente de la Campaña, doctor JUAN CARLOS TRUJILLO.

**2. Intervención del Ministerio Público:** El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, luego de referirse en forma



condensada a los antecedentes del proceso y de señalar que se encuentra debidamente acreditada la calidad de Congresista del demandado, hizo alusión al marco jurídico de la causal invocada, destacando que para que la misma se configure es preciso acreditar que la inducción a terceros a realizar contribuciones destinadas al financiamiento del partido, movimiento político o candidato, tuvo lugar *“en un momento en el que se desempeñaban funciones públicas”*, toda vez que el artículo 110 de la Constitución exige que el sujeto infractor ostente la condición de servidor público al momento de transgredir la prohibición prevista en ese precepto superior.

En ese orden de ideas y con independencia de que los recursos hayan ingresado a la campaña a título de préstamo o donación y de que se hayan efectuado o no las correcciones en los asientos contables, el señor agente del Ministerio Público puso de relieve que en el presente proceso no aparece debidamente acreditado si los hechos proscritos por el ordenamiento jurídico y que sirven de sustento a la demanda, acaecieron antes o después de la renuncia presentada por el doctor JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ como Representante a la Cámara, esto es, antes o después de perder su condición de servidor público. En virtud de lo anterior, *“No encontrando forma [...] de precisar este elemento temporal, fuerza concluir [...] que la petición de pérdida de investidura no está llamada a prosperar y que la misma debe ser denegada.”*

**3. Intervención del demandado.** El Representante a la Cámara cuya investidura es objeto de demanda, hizo uso de la palabra para señalar simplemente que la defensa de sus intereses estaría a cargo de su apoderado.

**4.- Intervención del apoderado del demandado.** El apoderado del actor, al realizar su intervención, reafirmó su oposición a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, indicando que si bien el Representante a la Cámara fue elegido para el período 2006-2010, en realidad sólo ostentó tal calidad hasta el 15 de enero de 2010, fecha en la cual la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes le aceptó la renuncia, siendo llamado a ocupar la curul el doctor HERBERTH ARTUNDUAGA ORTIZ por el resto del período. De igual modo, hizo expresa referencia al hecho de haber sido elegido como Representante a la Cámara para el período constitucional 2010-2014 por el Partido Cambio Radical.

Señaló además que el nombramiento de la doctora CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO como Asesora IV adscrita a la Unidad de Trabajo Legislativo del Despacho del Congresista demandado, fue realizado por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes en ejercicio de sus atribuciones legales, aceptando en todo caso que su nombre fue postulado por el doctor ROZO RODRIGUEZ.

En cuanto a la contribución económica que se atribuye a la doctora MONTEALEGRE CASTILLO a la campaña del Congresista

demandado, el apoderado de este último manifestó que en realidad se trató de una contribución hecha por su hermano, el señor OSCAR YAIR MONTEALEGRE CASTILLO y que debido a un error en el registro contable quedó como si la donación y el préstamo hubiesen sido realizados por aquella, equivocación que fue objeto de aclaración y corrección al ser advertida por el propio Congresista.

Indicó igualmente que para la época de los hechos que se le imputan al Representante ROZO RODRIGUEZ, éste no ostentaba la calidad de funcionario público en los términos del artículo 123 de la Carta Política y como consecuencia de ello no era destinatario de la prohibición prevista por el artículo 110 *ejusdem*, motivo por el cual deben desestimarse las pretensiones de la demanda.

## **V. CONSIDERACIONES**

### **1.- Competencia de la Sala**

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para conocer de la solicitud de pérdida de investidura de congresistas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 184 y 237 numeral 5 de la Constitución Política; 1º de la Ley 144 de 1994; y 37, numeral 7, de la Ley 270 de 1996 - Estatutaria de la Administración de Justicia.

### **2.- Calidad de Congresista del demandado**

Se encuentra debidamente acreditado en el expediente que el Doctor JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ, candidato del Partido Cambio Radical, fue elegido como Representante a la Cámara por la Circunscripción Electoral de Cundinamarca para los períodos constitucionales 2006-2010 y 2010-2014, según consta en el Acuerdo N° 001 del 9 de junio de 2010 proferido por el Consejo Nacional Electoral visible a folios 1 a 119 del expediente; en los documentos electorales obrantes a folios 120 a 130; y la certificación de tiempo de servicios que aparece a folio 130.

### **3.- Procedencia de la acción incoada y su finalidad**

La Constitución Política de Colombia consagra las causales de pérdida de investidura (Art. 183); establece que cualquier ciudadano o la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente puede solicitar la pérdida de investidura de los congresistas (Art. 184); y que la misma también puede ser solicitada por el Procurador General de la Nación, directamente o por intermedio de sus delegados (Art. 277, numerales 6 y 7).

La Sala ha reiterado en varias ocasiones el carácter de mecanismo de control ético que tiene esta acción pública y su consecuente finalidad de purificar las costumbres políticas, rescatar la dignidad e imagen del Congreso de la República y enaltecer la dignidad del Congresista, así como asegurar la necesaria dedicación de sus integrantes a las

funciones que les corresponde cumplir por mandato de la Constitución y la ley.

#### **4.- La causal invocada**

Tal como se indicó al resumir los antecedentes del proceso, se endilga al Congresista demandado la violación de la prohibición establecida por el artículo 110 de la Constitución Política de Colombia, cuyo texto es como sigue:

“Artículo 110.- **Se prohíbe a quienes desempeñen funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley.** El incumplimiento del cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura” (se adicionan negrillas).

La norma anteriormente transcrita forma parte del Título IV de la Constitución Política, que trata *“De la participación democrática y de los partidos políticos”*, y específicamente del Capítulo 2° del mismo, identificado bajo el epígrafe *“De los partidos y de los movimientos”*. Por lo tanto, la causal en comento tiene directa y estrecha relación con la del artículo 109 que la precede, en el que se regula el tema de la financiación de los partidos y movimientos políticos y de las campañas electorales. En ese sentido, la estructuración de la causal para la pérdida de la investidura de congresista por ese mismo motivo, presenta las siguientes características:

En primer lugar, se trata de una prohibición general que cobija a todas aquellas personas **que desempeñen funciones públicas**.

En segundo término, la prohibición comprende dos tipos de conductas, a saber: la primera, realizar o efectuar contribuciones para financiar el funcionamiento de partidos, movimientos o candidatos políticos; y la segunda, **inducir a otros a que hagan tales contribuciones**.

Por otra parte, **la configuración de la causal se sanciona**, según sea el caso, **con** la remoción del cargo o **la pérdida de la investidura**.

Finalmente, la norma objeto de análisis exceptúa de tal prohibición aquellos eventos expresamente señalados por el legislador.

Coincide lo anterior con lo expresado por la Sala Plena en su sentencia del 2 de marzo de 2010, Radicación número: 54001-23-31-000-2007-00157-02(IJ)PI, Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ, en donde se expresó lo siguiente en cuanto concierne a lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución:

Según el derrotero jurisprudencial trazado por esta Sala y la interpretación que se ha dado al texto constitucional que invoca el actor (art. 110 C.N), se tiene: **i)** la causal de pérdida de investidura, prevista en dicho precepto, comprende dos conductas a saber: la primera consistente en realizar contribuciones para financiar partidos, movimientos o candidatos políticos y la segunda inducir a otros a que lo hagan; **ii)** la expresión “*contribución*”, a que alude la norma Superior precitada, en armonía con el alcance que le atribuye el artículo 109 ibídem, significa financiar o entregar dinero para el funcionamiento de partidos o movimientos, o para promover campañas; **iii)** los destinatarios de tal precepto son, sin excepción, quienes desempeñan funciones públicas en términos del artículo 123 de la Constitución Política, vale decir los servidores públicos, dentro de los cuales se encuentran los Diputados de las Asambleas Departamentales y **iii)** quienes incumplan la prohibición señalada en la norma que se comenta, se hacen acreedores a la remoción del cargo o a la pérdida de su investidura, según sea el caso.

## **5.- Examen de la situación procesal**

Se atribuye al demandado el hecho de haber inducido a la Doctora CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO, Asesora IV adscrita a la Unidad de Trabajo Legislativo del Despacho del Congresista demandado, a realizar contribuciones a su campaña electoral, lo cual es constitutivo de una infracción a lo que se dispone en el artículo 110 de la Constitución Política.

A efectos de poder definir el sentido de la decisión que ha de adoptarse en este proceso, es preciso reseñar los hechos más relevantes que se encuentran acreditados en el mismo.

Pues bien, de acuerdo con lo que se desprende de las pruebas documentales allegadas por las partes, se observa que además de haberse demostrado la condición que ostenta el Doctor ROZO RODRIGUEZ como Representante a la Cámara durante los períodos constitucionales 2006-2010 y 2010-2014, aparece igualmente demostrado que aquél presentó renuncia de dicho cargo con efectividad a partir del 15 de enero de 2010, siendo remplazado por el Doctor HEBERTH ARTUNDUAGA ORTIZ y que posteriormente, tras ser elegido como Representante a la Cámara para el período constitucional en curso, volvió a tomar posesión del cargo el día 20 de julio de 2010, lo que equivale a decir, que entre el período comprendido

entre el 15 de enero y el 20 de julio de 2010, el demandado no ostentaba la condición de servidor público (folio 160).

Está probado además, que la doctora CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO, ingresó al servicio de la Cámara de Representantes el día 21 de julio de 2006, en el cargo de Asesora IV adscrita a la Unidad de Trabajo Legislativo del Representante ROZO RODRIGUEZ. En virtud de lo anterior, no puede afirmarse que durante el período comprendido entre el 15 de enero y el 20 de julio de 2010, la precitada servidora pública dependiese jerárquicamente del demandado, pues como queda dicho, en ese período este último no fungía como congresista.

Que según se desprende del formulario 5-A, correspondiente al Informe Individual de Ingresos y Gastos de la Campaña del Candidato JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ, diligenciado por la contadora MARINA ARENAS VILLABA y avalado por el Representante JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ (folios 120 a 126) y del formulario 7-A, correspondiente al Informe Integral de Ingresos y Gastos de la Campaña del Partido Cambio Radical, diligenciado por la contadora YADIRA CÓRDOBA PARRA y avalado por el Representante Legal de la Campaña, doctor ANTONIO ALVAREZ LLERAS (folios 128 a 134), documentos que fueron radicados ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, la Doctora CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO, identificada con la cédula de ciudadanía 20'928.128, aportó a la campaña a título de



contribución o donación la suma de \$5'400.000.00 de pesos m/cte. (folio 122) y a título de crédito la suma de \$20'000.000.00 de pesos m/cte. (folio 124). Las cifras en mención fueron tomadas el día 28 de enero de 2010 del libro de ingresos y gastos de la campaña registrado ante la organización electoral (folio 165), pero no dan cuenta exacta de la fecha en la cual la Doctora MONTEALEGRE CASTILLO hizo la donación y el préstamo anteriormente mencionados.

Que de conformidad con los documentos visibles a folios 164 a 167 del expediente, radicados ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, la contadora MARINA ARENAS VILLABA y el Representante JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ, procedieron a corregir el formulario 5-A obrante a folios 120 a 126, en el sentido de aclarar que la suma de \$25'400.000,00 aportada por la señora CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO, en realidad fue entregada por el señor OSCAR MONTEALEGRE, identificado con la cédula de ciudadanía número 3'170.900, a título de crédito.

Que el Doctor JUAN CARLOS TRUJILLO BERNAL, quien fungió como Gerente de la Campaña del Candidato a la Cámara de Representantes ROZO RODRIGUEZ, señaló en su testimonio que la única donación recibida por la campaña fue la que realizó el Partido Cambio Radical y que si en el informe inicialmente radicado ante la Organización Electoral quedó registrada una donación y un préstamo supuestamente efectuados por la doctora CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO, fue por un error al realizar los asientos contables

respectivos, pues en realidad tales recursos provenían del crédito otorgado por el señor OSCAR YAIR MONTEALEGRE CASTILLO, error que fue objeto de aclaración y corrección ante las autoridades electorales por expresa instrucción del demandado.

La Doctora CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO, manifestó en su testimonio que ella no hizo ningún tipo de contribución económica ni de ninguna otra clase a la campaña del Representante ROZO RODRIGUEZ y *“por ende no hubo ningún tipo de constreñimiento ni inducción”*. Si bien manifestó no haber tenido la oportunidad de manejar, recibir o recaudar recursos por concepto de donaciones o préstamos destinados al financiamiento de la mencionada campaña electoral, admitió haberle hecho el favor a su hermano de entregarle al Gerente de la Campaña las sumas de dinero anteriormente mencionadas, añadiendo que al momento de entregarlas a su destinatario pensó que se trataba de recursos relacionados con el giro normal de los negocios que su hermano sostenía con el Doctor JUAN CARLOS TRUJILLO y que sólo después vino a enterarse de que tales recursos habían sido prestados con destino al financiamiento de la campaña.

Ahora bien, si se analiza con detenimiento el Informe Individual de Ingresos y Gastos de la Campaña del Representante ROZO RODRIGUEZ visible a folios 120 a 126, se puede apreciar que el mismo encuentra debidamente avalado por el contador de la campaña y por el propio representante. Tal como se puede constatar dicha

contabilidad, es en extremo sencilla, en la medida en que contiene unos pocos registros, lo cual permitía advertir o detectar la presencia de los errores e inconsistencias a las cuales aluden tanto los testigos como el apoderado de la parte demandada. No obstante lo anterior, no encuentra la Sala que la parte demandante haya logrado desvirtuar en el proceso que el hecho de haberse anotado la supuesta donación efectuada por la doctora CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO, no haya sido fruto del error. En ese orden de ideas, las afirmaciones de la parte actora referidas al hecho de haberse inducido la donación de unos recursos a la campaña en contravía de lo dispuesto por el artículo 110 de la Constitución Política, no tienen un adecuado respaldo en los medios de convicción arrimados al proceso, insuficiencia probatoria ésta que la Sala no puede entrar a suplir.

En ese orden de ideas, es pertinente señalar que la Sala comparte el concepto rendido por el Señor Agente del Ministerio Público, cuando asegura que la actora no demostró que la supuesta contribución o donación realizada por la Doctora CAROLINA OTILIA MONTEALEGRE CASTILLO, hubiese sido realizada durante la época en la cual el Representante ROZO RODRIGUEZ ostentaba la condición de servidor público. Si se analizan de manera escrupulosa los documentos que conforman el acervo probatorio y en particular los referidos al asiento contable que aquí se cuestiona (*folios 120 a 126, 128 a 138, 164 y 165 del expediente*), es preciso concluir que si el libro de contabilidad de la campaña se registró ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales el día 28 de enero de 2010, es decir,

después de haber transcurrido trece (13) días desde la fecha en que se hizo efectiva la aceptación de la renuncia del Representante ROZO RODRÍGUEZ, lo cual lleva a pensar que ese registro contable se efectuó en fecha posterior o incluso en esa misma fecha, es decir, cuando el demandado ya no ostentaba la calidad de congresista.

En aras de poder corroborar las anteriores afirmaciones, se hace necesario tener presentes las fechas que se relacionan a continuación, a efectos de poder puntualizar los momentos más determinantes de la situación fáctica planteada, buscando con ello establecer si el demandado tenía o no la condición de servidor público al momento de realizarse el ingreso de los dineros que supuestamente fueron donados a su campaña:

- **ACEPTACIÓN DE LA RENUNCIA COMO REPRESENTANTE A LA CÁMARA:** A partir del 15 de enero de 2010 (*Folios 160 a 162*).
- **REGISTRO DEL LIBRO DE CONTABILIDAD DE LA CAMPAÑA:** 28 de enero de 2010 (*folios 120 y 165*).
- **INSCRIPCIÓN DE LA CANDIDATURA:** 14 de marzo de 2010 (*folios 214 a 216*).
- **INFORME INDIVIDUAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA CAMPAÑA DEL REPRESENTANTE ROZO RODRIGUEZ:** 29 de marzo de 2010 (*folios 120 a 126*).
- **INFORME INTEGRAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL PARTIDO:** 14 de marzo de 2010 (*folios 128 a 138*).
- **NUEVA POSESIÓN DEL DEMANDADO COMO CONGRESISTA:** 20 de julio de 2010 (*Folio 160*).

- **CERTIFICACIÓN DE LA CONTADORA RECLASIFICANDO LA DONACIÓN COMO CRÉDITO:** Radicada el 13 de diciembre de 2010 ante el Consejo Nacional Electoral. (*Folio 164*).
- **PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA:** 10 de febrero de 2011 (*folio 145*).
- **ADMISIÓN DE LA DEMANDA:** 16 de febrero de 2011 (*Folios 148 y 149*).
- **NOTIFICACIÓN PERSONAL DE LA DEMANDA:** 2 de marzo de 2011 (*folio 153*).

Las fechas antes mencionadas, además de demostrar que JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ ya no era congresista al momento de formalizarse el registro del libro de contabilidad, vienen a contradecir las afirmaciones de la actora relativas al hecho de haberse corregido el registro contable con posterioridad y con ocasión de la presentación de la demanda, pues como bien se no puede observar, dicha corrección tuvo lugar el día 13 de diciembre de 2010 (*ver folio 164*), casi dos (2) meses antes de la fecha de presentación de la demanda, cuya notificación personal se efectuó el día 2 de marzo de 2011.

Sumado a lo anterior, es necesario poner de relieve que en el expediente no milita ningún medio de prueba ni ninguna evidencia que demuestre que el pluricitado congresista haya ejercido actos de constreñimiento o inducción encaminados a lograr que la Doctora MONTEALEGRE realizara las contribuciones o donaciones que la actora le atribuye.

No sobra añadir también que siendo el proceso de pérdida de investidura un juicio de responsabilidad ética de carácter judicial

disciplinario, que procede contra los Congresistas que han incurrido en alguna de las causales taxativa y expresamente señaladas en los artículos 110 y 183 de nuestra Carta Política, se exige que por razón de la severidad, las implicaciones y los prolongados efectos de la sanción, derivados de la inhabilidad permanente para desempeñar cargos de elección popular que aquella trae aparejada, se demuestre de manera rotunda, concluyente y fehaciente que el congresista demandado ha realizado las conductas típicas que el ordenamiento jurídico proscribire. Al fin y al cabo, en una democracia como la nuestra, la declaratoria de pérdida de investidura constituye una limitación legítima y justificada al derecho político fundamental que tiene todo ciudadano de participar en *“la conformación, ejercicio y control del poder político”*, la cual se consagra en la propia Constitución como sanción disciplinaria, para castigar en forma drástica aquellos comportamientos que atentan contra la alta dignidad que es propia del cargo de congresista y que por razón de su gravedad y significación ponen o pueden poner en peligro la credibilidad y la estabilidad de nuestras instituciones democráticas.

En consonancia con lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 12 de octubre de 2010, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00208-00(PI), Consejera ponente Dra. CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ, expresó:

La Constitución Política consagró la acción de pérdida de investidura con el fin de rescatar el prestigio y la respetabilidad del Congreso y garantizar el ejercicio transparente, efectivo y probo de la actividad legislativa, por quienes representan la voluntad popular. || Se trata de

una acción constitucional autónoma que consagra un régimen estricto para los congresistas, dada la necesidad de salvaguardar la institución y hacer realidad los postulados de la Carta Política. || La pérdida de investidura es una sanción impuesta a congresistas e integrantes de corporaciones públicas de elección popular, cuando incurran en las causales establecidas en la Constitución y en la ley, respectivamente. || Dicha sanción no sólo implica la separación del cargo, además, el servidor perderá indefinidamente su derecho a ser elegido [artículo 179 - 4 de la Constitución Política]. || El proceso de pérdida de investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad que, de ser procedente, culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario, equiparable por sus efectos y gravedad, a la destitución de los altos funcionarios públicos. || En cuanto a sus efectos, el congresista desinvestido no puede continuar ejerciendo para el período en que fue elegido, asimismo, no puede jamás volver a ser miembro del Congreso, dada la inhabilidad expresa prevista en el numeral 4 del artículo 179 de la Constitución Política y, por último, no podrá ser Presidente ni Vicepresidente de la República, también por prohibición constitucional (artículos 197 y 204). || El debido proceso, como garantía constitucional, exige que la facultad sancionatoria deba estar autorizada por el Ordenamiento Jurídico. El proceso debe ser acorde con los principios y disposiciones normativas existentes, toda vez que del ejercicio de la aludida facultad pueden resultar lesionados derechos subjetivos de una persona, como lo es en el caso de la desinvestidura, el derecho a la participación política [artículo 40 de la Constitución Política]. || Asociado al debido proceso, se encuentra el principio de tipicidad, entendido en general como el señalamiento legal previo de la conducta y de la consecuente sanción. || Al respecto, juega un papel preponderante la interpretación sobre las causales que originan la pérdida de investidura, pues dado lo gravoso de dicha sanción, se requiere de facultad expresa para imponerla.

En providencia fechada el 20 de noviembre de 2007, dictada por la Sala dentro del expediente número 11001-03-15-000-2007-00286-00(PI), con ponencia del entonces Consejero de Estado Dr. ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO, se dijo lo siguiente:

Conforme al principio probatorio de la necesidad de la prueba, toda decisión judicial o toda providencia, debe fundarse en pruebas legal,

regular y oportunamente allegadas al proceso, y así expresamente se consagra en los Códigos de Procedimiento Civil y de Procedimiento Penal. Acorde con el principio anotado, y, sin perjuicio de las facultades oficiosas del juez en la oportunidad de ordenar pruebas, a las partes o interesados en una actuación judicial les corresponde aportar los elementos de convicción indispensables para que el juzgador pueda proferir con certeza la decisión que en estricto derecho corresponda. Por tanto, si quien tiene el deber de acreditar un determinado hecho, no lo hace, o lo hace en forma incompleta, irregular o inoportuna, deberá entonces soportar las consecuencias que su deficiente actividad probatoria le reporta y que se traducen en que frente a la inseguridad del juzgador sobre el hecho cuestionado, resultante de la ausencia o insuficiencia probatoria, la decisión que se tome ha de ser contraria a los intereses de quien legalmente no satisfizo la obligación procesal de demostrar a cabalidad los cargos formulados.

Como quiera que los medios de prueba allegados al proceso no permiten vislumbrar que haya tenido ocurrencia la conducta endilgada al demandado ni desvirtúan la presunción de inocencia que cobija al demandado, pues

Si bien está demostrado que a la tesorería de la campaña política del representante JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ, ingresaron las sumas de dinero mencionadas en los documentos contables obrantes en el proceso, esa sola circunstancia, a juicio de la Sala, no tiene la virtud de demostrar de manera fehaciente e incontrovertible que el Representante ROZO RODRIGUEZ haya incurrido en alguna de las conductas que el ordenamiento jurídico sanciona. Además de ello, es claro que si hubo algún error al realizar los respectivos asientos contables, lo cierto es que los mismos fueron enmendados o corregidos. Por todo lo expuesto, la demanda no está llamada a prosperar.



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

### **FALLA**

**Primero.-** Por las razones expresadas en esta providencia, **DENIÉGASE** la solicitud de pérdida de investidura de congresista del Representante a la Cámara **JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ**.

**Segundo.-** **COMUNÍQUESE** lo dispuesto en esta sentencia a la Mesa Directiva de la **Cámara de Representantes**, a la Presidencia del **Consejo Nacional Electoral** y al Ministro del Interior, para su conocimiento y fines pertinentes.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión celebrada el veintitrés (23) de agosto dos mil once (2011).

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**  
Presidente

**GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ**  
ARDILA

**VÍCTOR HERNANDO ALVARADO**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**  
MONSALVE

**GERARDO ARENAS**

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**  
VALENCIA

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
CASTILLO

**STELLA CONTO DÍAZ DEL**

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**  
GONZÁLEZ

**MARIA ELIZABETH GARCÍA**

**ENRIQUE GIL BOTERO**  
GIRALDO

**WILLIAM GIRALDO**

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**  
RODRÍGUEZ

**CARMEN TERESA ORTÍZ DE**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**  
PÁEZ

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE**

**DANILO ROJAS BETANCOURT  
LASSO**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA  
CUERVO**

**MAURICIO TORRES**

**OLGA VALLE DE DE LA HOZ  
RINCÓN**

**ALFONSO VARGAS**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO  
QUINTERO**

**LUIS RAFAEL VERGARA**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**