



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D. C., primero (1.º) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00
Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo
Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

Tema: Conflicto de intereses —numeral 1.º del artículo 183 de la Constitución Política.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Agotado el trámite previsto en la Ley 1881 de 2018¹, la Sala Veintidós Especial de Decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dicta sentencia de primera instancia, dentro del proceso de pérdida de investidura formulado por el ciudadano Alberto Miguel Restrepo Restrepo.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud de pérdida de investidura.

El 5 de noviembre de 2024², en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, y en la Ley 1881 de 2018, el ciudadano Alberto Miguel Restrepo Restrepo pretendió que se decreta la pérdida de investidura de los **senadores**³: **1)** Alex Flórez Hernández, **2)** Pedro Hernando Flórez Porras, **3)** Gloria Inés Flórez Schneider, **4)** Yuly Esmeralda Hernández Silva, **5)** Sandra Yaneth Jaimes Cruz, **6)** Clara López Obregón, **7)** María José Pizarro, **8)** Jael Quiroga Carrillo, **9)** Isabel Cristina Zuleta; **y los representantes a la Cámara:** **10)** Luis Alberto Albán Urbano⁴, **11)** Gloria Elena Arizabaleta Corral⁵, **12)** Norman David Bañol Álvarez⁶, **13)** Jorge Hernán Bastidas Rosero⁷,

¹ Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones. Modificada por la Ley 2003 de 2019 por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

² Según el acta de reparto contenida en el archivo .png «1ED_ACTA [...]» del índice 2 de SAMAI.

³ Todos electos por la coalición Pacto Histórico.

⁴ Por la circunscripción del Valle del Cauca, perteneciente al Partido Comunes.

⁵ Por la circunscripción del Valle del Cauca, electa por la coalición Pacto Histórico.

⁶ Por la circunscripción Especial Indígena, electo por el Movimiento Alternativo Indígena Social –MAIS–

⁷ Por la circunscripción del Cauca, electo por la coalición Pacto Histórico.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

14) Gabriel Becerra Yáñez⁸, **15)** Jorge Andrés Cancimance López⁹, **16)** María Fernanda Carrascal Rojas¹⁰, **17)** Susana Gómez Castaño¹¹, **18)** Dorina Hernández Palomino¹², **19)** Heráclito Landinez Suárez¹³, **20)** Jorge Alejandro Ocampo Giraldo¹⁴, **21)** Gabriel Ernesto Parrado Durán¹⁵, **22)** Carmen Felisa Ramírez Boscán¹⁶, **23)** Leyla Marleny Rincón Trujillo¹⁷, **24)** Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo¹⁸, **25)** Gildardo Silva Molina¹⁹, **26)** Pedro José Suárez Vacca²⁰, **27)** David Alejandro Toro Ramírez²¹ y **28)** Alirio Uribe Muñoz²² (periodo constitucional 2022–2026).

En criterio del actor, los congresistas incurrieron en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 1.º del artículo 183 de la Constitución Política de 1991, en concordancia con los artículos 286 y 296.3 de la Ley Orgánica del Congreso, Ley 5.ª de 1992, en adelante LOC²³. Lo anterior, porque los acusados transgredieron el régimen de conflicto de intereses.

1.2. Hechos.

Los supuestos fácticos y argumentos relevantes de la solicitud de pérdida de investidura son resumidos de la siguiente manera:

El 11 de agosto de 2022, los senadores Yuly Esmeralda Hernández Silva, Jael Quiroga Carrillo, Gloria Inés Flórez Schneider, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Isabel Cristina Zuleta, María José Pizarro, Alex Flórez Hernández, Clara López Obregón, Pedro Flórez Porras y, el representante a la Cámara, Alirio Uribe Muñoz presentaron el Proyecto de Acto Legislativo, en adelante PAL, 018 - Senado - 2022, 243 - Cámara - 2022, en la Secretaría del Senado, «[p]or medio del cual se adopta una reforma Política».

El actor explicó que, con el PAL se suprimían los incisos 4.º y 7.º del actual artículo 109 de la Constitución²⁴; así, los acusados buscaban eliminar los topes

⁸ Por la circunscripción de Bogotá D. C., electo por la coalición Pacto Histórico.

⁹ Por la circunscripción de Putumayo, electo por la coalición Pacto Histórico.

¹⁰ Por la circunscripción de Bogotá D. C., electo por la coalición Pacto Histórico.

¹¹ Por la circunscripción de Antioquia, electa por la coalición Pacto Histórico.

¹² Por la circunscripción de Bolívar, electa por la coalición Pacto Histórico.

¹³ Por la circunscripción de Bogotá D. C., electo por la coalición Pacto Histórico.

¹⁴ Por la circunscripción de Valle del Cauca, electo por la coalición Pacto Histórico.

¹⁵ Por la circunscripción del Meta, electo por la coalición Pacto Histórico.

¹⁶ Por la circunscripción de Ciudadanos en el Exterior, electo por la coalición Pacto Histórico.

¹⁷ Por la circunscripción del Huila, electa por la coalición Pacto Histórico.

¹⁸ Por la circunscripción de Cundinamarca, electo por la coalición Pacto Histórico.

¹⁹ Por la circunscripción de Putumayo, llamado a ocupar la curul; perteneciente a la coalición Pacto Histórico.

²⁰ Por la circunscripción de Boyacá, electo por la coalición Pacto Histórico.

²¹ Por la circunscripción de Antioquia, electo por la coalición Pacto Histórico.

²² Por la circunscripción de Bogotá D. C., electo por la coalición Pacto Histórico.

²³ Artículo 296. Causales. La pérdida de la investidura se produce: [...] 3. Por violación al régimen de conflicto de intereses. [...].

²⁴ 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.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

máximos de los gastos de campañas y las sanciones por superarlos; esto es, la pérdida de investidura o del cargo. Igualmente, indicó que la mencionada iniciativa fue «archivada» después de haber superado cuatro debates en el Senado, uno en la Cámara, así como una conciliación entre las dos células legislativas.

El 9 de marzo de 2024, los representantes a la Cámara Alirio Uribe Muñoz, David Alejandro Toro Ramírez, Pedro José Suárez Vacca, Gabriel Becerra Yáñez, Heráclito Landinez Suárez, Gloria Elena Arizabaleta Corral, Susana Gómez Castaño, María Fernanda Carrascal Rojas, Dorina Hernández Palomino, Norman David Bañol Álvarez, Luis Alberto Albán Urbano, Carmen Felisa Ramírez Boscán, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Jorge Andrés Cancimance López, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Gildardo Silva Molina y Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo radicaron el PAL 277 - Cámara - 2024, en la Secretaría de esa corporación, «[p]or medio del cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones».

La mencionada iniciativa mantuvo el contenido actual de los incisos 4.º y 7.º del artículo 109 de la Constitución Política, pero, a este último, se le adicionó que la reforma regiría «a partir de la vigencia del presente acto legislativo». Por lo tanto, en criterio del extremo activo, la sanción de pérdida de investidura o del cargo, por violación de los topes máximos de financiación de las campañas debidamente comprobada, queda vigente para futuras elecciones, pero deja impunes las financiaciones de campañas anteriores a la vigencia de la reforma.

Asimismo, informó que el mencionado PAL superó un debate en la Cámara y, al momento de la presentación de la solicitud de pérdida de investidura, se encuentra en trámite.

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.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

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. [...].



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

El Consejo Nacional Electoral, en adelante CNE, expidió la Resolución 05175 de 8 de octubre de 2024, por medio de la cual abrió investigación por violación de topes de campaña del presidente de la República –Gustavo Francisco Petro Urrego.

1.3. Fundamentos de derecho de la solicitud

Para el ciudadano, los congresistas convocados incurrieron en la causal de pérdida de investidura invocada, al proponer y participar en las dos iniciativas de reforma política mencionadas, particularmente, en cuanto a las modificaciones del artículo 109 de la Constitución Política, sin haber manifestado impedimento, en contra de lo dispuesto en el artículo 286 de la LOC.

En ese sentido, alegó que, los congresistas no podían proponer ni participar en los proyectos de reforma política ante el evidente conflicto de intereses, toda vez que buscaban garantizar la impunidad de las campañas electorales del Pacto Histórico y la del señor presidente de la República, Gustavo Francisco Petro Urrego. Indicó que los convocados tenían el interés de beneficiarse con la reforma, así como al primer mandatario, al eliminar y/o modificar las reglas constitucionales atinentes a la violación de los topes máximos de los gastos de las campañas electorales, ante las posibles sanciones que pueda tomar el Consejo Nacional Electoral, conforme lo dispuesto en la Resolución 05175 de 2024.

Además, sostuvo que las iniciativas de reforma política fueron formuladas y tramitadas de forma oculta a la ciudadanía y de los demás congresistas, toda vez que se propuso, inicialmente, la eliminación de facto de los incisos 4.º y 7.º del artículo 109 de la Constitución y, luego, la adición de un límite temporal en el inciso 7.º, sin la debida socialización, sustento ni debate.

2. Trámite procesal.

2.1. Inadmisión de la solicitud de pérdida de investidura.

En auto de 7 de noviembre de 2024²⁵, la solicitud fue inadmitida porque no se cumplían los requisitos formales exigidos por el literal b) del artículo 5.º de la Ley 1881 de 2018²⁶. A su turno, y dentro del término legal concedido, el 13 de noviembre de 2024, se subsanó la solicitud. Luego, el ponente emitió los autos de 19 de noviembre y 5 de diciembre de 2024, en los que requirió al Congreso

²⁵ Índice 4 de SAMAI.

²⁶ En la decisión se advirtió que no obraba «la acreditación de la calidad de congresista, expedida por la Organización Electoral Nacional» respecto de algunos de los congresistas demandados.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—
Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00
Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo
Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

de la República y al CNE, respectivamente, para que certificaran la condición de congresistas de algunos de los acusados²⁷.

2.3. Admisión de la solicitud.

A través de auto de 21 de febrero de 2024, el ponente admitió la solicitud de pérdida de investidura por la causal 1.^a del artículo 183 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 286 y 296.3 de la LOC. En consecuencia, ordenó la notificación de lo decidido, por estado, al ciudadano actor y, personalmente, a los congresistas acusados y al Ministerio Público²⁸.

3. Los escritos de oposición.

Los argumentos de los escritos de oposición y el concepto del Ministerio Público a la solicitud de pérdida de investidura, oportunamente presentados, se resumen en la siguiente tabla:

CONGRESISTA	ARGUMENTOS DE DEFENSA
1. Alex Flórez Hernández ²⁹	<p>Sostuvo que el conflicto de intereses alegado carece de fundamento, porque no existe beneficio particular, actual y directo alguno para él ni para sus familiares. En ese sentido, señaló que no hay investigaciones ni sanciones previas por aportes de campaña; igualmente, que, tratándose de reformas de alcance general y futuro —orientadas a fortalecer la transparencia y la equidad electoral—, cualquier ventaja que eventualmente surja resultaría en beneficio de todos los candidatos y no alguno particular.</p> <p>Alegó que la hipótesis prevista en el literal b del artículo 286 de la LOC excluye la configuración de la causal. A su vez, resaltó que el trámite legislativo fue público y reglado. Finalmente, propuso las siguientes excepciones de mérito: i) buena fe, ii) inexistencia de daño y finalidad de la sanción, iii) ausencia de dolo o culpa grave y iv) aplicación de los principios <i>in dubio pro reo</i> y <i>pro homine</i>.</p>
2. Gloria Elena Arizabaleta Corral	<p>Explicaron que la pérdida de investidura por conflicto de intereses solo surge cuando el congresista obtiene un beneficio particular, directo y actual, tesis respaldada por los pronunciamientos del Consejo de Estado y la Corte Constitucional³¹, los cuales coinciden en descartar los intereses hipotéticos, futuros o comunes a todos los legisladores y, además, resaltan que, en tratándose de reformas constitucionales, el interés suele ser público y general, de modo que la carga de probar un provecho privado, inmediato y exclusivo recae íntegramente en el solicitante, exigencia que no se acreditó en el caso concreto.</p>
3. Pedro Hernando Flórez Porras	
4. Gloria Inés Flórez Schneider	
5. Sandra Yaneth Jaimes Cruz	<p>Manifestaron que la presentación y apoyo a los PAL obedecen al ejercicio legítimo de sus funciones como constituyente derivado; explicaron que, al tratarse de reformas políticas de aplicación general, abstracta e impersonal, ningún parlamentario obtiene un beneficio particular, actual y directo. Subrayaron que los textos fueron publicados en las Gacetas, discutidos en sesiones abiertas y votados también por congresistas de otros partidos, lo cual descarta cualquier actuación subrepticia o encubrimiento. Alegaron que aceptar las tesis del accionante conduciría al absurdo de impedir toda reforma constitucional que incida en el régimen electoral, porque involucraría a todo el Congreso.</p>
6. Clara López Obregón	
7. María José Pizarro ³⁰	
	<p>Invocaron las siguientes excepciones: i) carencia jurídica de los elementos estructurales del conflicto de intereses; ii) inexistencia de dolo o culpa grave; iii) inexistencia de ilicitud sustancial o daño al bien jurídico y iv) aplicación de los principios <i>in dubio pro reo</i> y <i>pro homine</i>.</p>

²⁷ Índices 13 a 41 de SAMAI.

²⁸ Índice 43 de SAMAI.

²⁹ Por medio de apoderado, índice 78 de SAMAI.

³⁰ Los 6 congresistas actuaron por medio del mismo apoderado judicial, índice 83 de SAMAI.

³¹ En la contestación se acudió a los siguientes pronunciamientos: Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 24 de febrero de 2015, rad. 11001-03-15-000-2012-01139-00, M. P. María Claudia Rojas



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

CONGRESISTA	ARGUMENTOS DE DEFENSA
<p>8. Yuly Esmeralda Hernández Silva³²</p>	<p>Pidió negar la acción de pérdida de investidura. Afirmó que la reforma al artículo 109 de la Constitución —en particular los incisos 4.º y 7.º— perseguía fortalecer la igualdad democrática mediante una financiación preponderantemente estatal de las campañas, de modo que no existió provecho propio ni dolo alguno. Recordó que, para configurar el conflicto de intereses, se exige un beneficio directo y actual para el parlamentario.</p> <p>Sostuvo que la causal alegada no se configura, porque ni ella ni los demás congresistas tienen sanciones en firme del Consejo Nacional Electoral por sobrepasar topes. Destacó que la Resolución 05175 del 8 de octubre de 2024 sólo abrió investigación y no constituye decisión definitiva, tal y como el Consejo de Estado lo ha concluido³³. En cuanto a la transparencia del trámite legislativo, manifestó que se garantizó su publicidad y amplia participación ciudadana. Por tanto, no hubo ocultamiento ni inducción en error a la oposición.</p>
<p>9. Jael Quiroga Carrillo³⁴</p>	<p>Se opuso a la prosperidad de lo pretendido, del contenido del artículo 286 de la LOC, explicó que, para configurar conflicto de intereses, se exige acreditar un beneficio particular, directo e inmediato. A su turno, dijo que la jurisprudencia ha indicado que los impedimentos son excepcionales en reformas constitucionales, porque sus efectos son generales; sólo procede si se demuestra un interés privado concurrente³⁵. Además, alegó que la acción incumple la debida explicación que exige el artículo 5.c de la Ley 1881 de 2018³⁶, pues no se sustentó en debida forma. Finalmente, subrayó el carácter excepcional y garantista del juicio de investidura, para remarcar que, sin prueba plena del interés privado, la sanción no puede imponerse³⁷.</p> <p>Destacó que los PAL no le reportan provecho personal alguno. Manifestó que la supresión de la sanción de tope sólo buscaba coherencia con un esquema de financiación enteramente pública, no impunidad. Enfatizó en que ni ella ni su partido han sido sancionados por exceder topes; sostuvo que la Resolución del CNE indicada por el actor es un acto de trámite, de modo que no podía generar un interés directo ni actual³⁸. Añadió que las iniciativas se tramitaron públicamente, lo que descarta cualquier ocultamiento o inducción en error a sus colegas.</p>
<p>10. Isabel Cristina Zuleta³⁹</p>	<p>Argumentó que la solicitud de pérdida de investidura carece de sustento fáctico y jurídico. Afirmó que los PAL perseguían fines generales de fortalecimiento democrático, sin generar un beneficio particular, actual y directo para ella, sus parientes o terceros. Además, señaló que no existen investigaciones formales en su contra. Destacó que todo el trámite y debate legislativo fue público. Además, indicó que las imputaciones de fraude procesal, prevaricato y falsa motivación frente a la reforma propuesta y que el actor alude: son figuras ajenas al trámite legislativo, los cuales deben ser controlados vía constitucionalidad y no mediante la sanción de pérdida de investidura.</p> <p>Enfatizó en que la configuración de la causal invocada exige la concurrencia conjunta de un beneficio particular, actual y directo; también invocó las hipótesis legales que excluyen su existencia cuando la reforma otorga beneficios de carácter general. Igualmente, indicó que los impedimentos y recusaciones son excepcionales en trámites de reforma constitucional y sólo proceden si se demuestra un interés privado concurrente inequívoco, tal y como lo ha concluido la Corte Constitucional⁴⁰.</p>
<p>11. Luis Alberto Albán Urbano⁴¹</p>	<p>Afirmó que no se configura conflicto de intereses, porque el artículo 286 de la LOC exige un beneficio particular, directo y actual; el cual se predica como inexistente en reformas constitucionales⁴². Además, invocó la garantía de inviolabilidad parlamentaria⁴³, para</p>

Lasso; Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 12 de abril de 2011, rad. 11001-03-15-000-2010-01325-00, M. P. Enrique Gil Botero; Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 17 de octubre de 2000, rad. AC-1116, M. P. Mario Alario Méndez; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1572 del 28 de abril de 2004, M. P. Flavio Augusto Rodríguez Arce y Corte Constitucional sentencia C-1040 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³² La congresista contestó la demanda sin apoderado judicial, índice 69 de SAMAI. Luego, designó a un profesional del derecho para su defensa, previo a la realización de la audiencia pública.

³³ En ese sentido, citó la providencia de 14 de noviembre de 2024, rad. 11001-03-28-000-2024-00207-00.

³⁴ Índice 84 de SAMAI.

³⁵ En ese sentido, citó la sentencia C-1040 de 2005 de la Corte Constitucional.

³⁶ En ese sentido, citó la sentencia C-237 de 2012 de la Corte Constitucional.

³⁷ En ese sentido, citó la sentencia C-247 de 1995 de la Corte Constitucional.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Por medio de apoderado, índice 57 de SAMAI.

⁴⁰ En ese sentido, citó la sentencia C-1040 de 2005 de la Corte Constitucional.

⁴¹ Por medio de apoderado, índice 73 de SAMAI.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

CONGRESISTA	ARGUMENTOS DE DEFENSA
	<p>subrayar que sólo un conflicto fehacientemente demostrado limita la libertad de voto.</p> <p>Recordó la regla de irretroactividad legislativa, efecto inmediato y ultraactividad de la ley⁴⁴, en cuanto a la vigencia intacta del inciso 7.º del art. 109 Constitucional, para explicar que, aun si un acto legislativo llegara a aprobarse, la Constitución le atribuiría efectos hacia el futuro, mientras que las conductas ya consumadas continúan sometidas al régimen vigente cuando ocurrieron. En ese sentido, planteó las siguientes excepciones: (i) falta manifiesta de legitimación en la causa, porque los PAL están «archivados» y, por tanto, no existe conducta atribuible a los congresistas; (ii) carencia actual de objeto, pues la supuesta infracción no podría producir efectos jurídicos.</p>
<p>12. Norman David Bañol Álvarez⁴⁵</p>	<p>Sostiene que ninguno de los hechos descritos por el actor es verificable: los califica de conjeturas o simples opiniones, y recuerda que la pérdida de investidura por conflicto de intereses exige acreditar un beneficio particular, directo y actual conforme al artículo 286 de la LOC. Subrayó que los PAL están archivados, que su trámite fue público y que, por tratarse de reformas constitucionales de alcance general, no podían conferir ventajas individuales ni afectar investigaciones en curso.</p> <p>Propuso la excepción que denominó «inexistencia de hechos y falta de prueba del interés ilícito», alegó que la solicitud de pérdida de investidura carece de soporte probatorio, pues no existe investigación del CNE ni proceso que involucre al congresista, a sus parientes o a su movimiento —MAIS—. Refutó la tesis de un interés ligado al presidente o a la coalición de Gobierno; en ese sentido, señaló que una eventual reforma no eliminaría responsabilidades previas por financiación de campañas porque no sería retroactiva.</p>
<p>13. Jorge Hernán Bastidas Rosero⁴⁶</p>	<p>Alegó que la demanda se sustenta en conjeturas sin prueba; igualmente, que ni siquiera firmó como autor el PAL 277-2024, ni intervino en el PAL 018-2022/243-2022, ambos ya archivados. Planteó que, al no existir proyecto en curso ni investigación alguna por topes de campaña, no hay beneficio particular, directo y actual como exige el artículo 286 de la LOC⁴⁷. En ese sentido, señaló que esta corporación ha archivado casos similares por carencia de objeto cuando los actos legislativos ya no están en trámite⁴⁸.</p> <p>Explicó que, tratándose de reformas constitucionales, el conflicto de intereses sólo procede en casos excepcionales⁴⁹. Formuló las siguientes excepciones: i) inexistencia de la causal por falta de interés particular, ii) ausencia de dolo o culpa grave, iii) falta de legitimación en la causa, y iv) aplicación del principio <i>in dubio pro reo</i>⁵⁰.</p>
<p>14. Gabriel Becerra Yáñez⁵¹</p>	<p>Indico que los dos PAL se encuentran archivados; por ello, formuló las excepciones «falta de legitimación en la causa por pasiva y de carencia actual de objeto», apoyándose en la línea jurisprudencial del Consejo de Estado⁵² según la cual la acción de pérdida de investidura exige que persista un objeto jurídico cierto. Explicó que el carácter subjetivo y punitivo de la sanción implica que cualquier duda debe resolverse en favor del acusado <i>in dubio pro reo</i>⁵³.</p> <p>En lo sustantivo de la causal invocada, señaló que la transgresión del régimen de conflicto</p>

⁴² En ese sentido, citó las siguientes providencias: Corte Constitucional sentencia C-1040 de 2005 y del Consejo de Estado, entre otras, sentencias del 3 de septiembre de 2002, rad. 11001-03-15-000-2002-0447-01 y del 9 de noviembre de 2016, Rad. 2015-01333-00, M. P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁴³ En ese sentido, citó la sentencia SU-047 de 1999 de la Corte Constitucional.

⁴⁴ En ese sentido citó las sentencias C-619 de 2001, C-763 y C-673 de 2002 de la Corte Constitucional.

⁴⁵ Por medio de apoderado, índice 66 de SAMAI.

⁴⁶ Por medio de apoderado, índice 59 de SAMAI.

⁴⁷ En ese sentido, citó las siguientes providencias: Corte Constitucional sentencia C-094 de 2021, M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera y del Consejo de Estado sentencias de 8 de febrero de 2011, rad. 11001-03-15-000-2010-00990-00, M. P. Ruth Stella Correa Palacio; de 18 de febrero de 2021, rad. 85001-23-33-000-2020-00012-02, M. P. Roberto Augusto Serrato Valdés de 28 de enero de 2020, rad. 11001-03-15-000-2019-02135-01, M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁴⁸ En ese sentido, citó la siguiente sentencia: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 3 de diciembre de 2020, M. P. Hernando Sánchez Sánchez, rad. 25000-23-15-000-2019-00212-01.

⁴⁹ En ese sentido, citó la sentencia C-1040 de 2005 de la Corte Constitucional.

⁵⁰ En ese sentido, citó la siguiente sentencia: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de julio de 2019, rad. 05001-23-33-000-2018-02483-01. M. P. Hernando Sánchez Sánchez.

⁵¹ Índice 87 de SAMAI.

⁵² En ese sentido, citó la sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 21 de mayo de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-00395-00, M. P. Stella Conto Díaz del Castillo.

⁵³ En ese sentido, citó la sentencia SU-424 de 2016 de la Corte Constitucional.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

CONGRESISTA	ARGUMENTOS DE DEFENSA
	de intereses carece de los tres elementos exigidos por la LOC —beneficio particular, directo y actual— tal y como lo ha indicado el Consejo de Estado ⁵⁴ . Además, señaló que según la Corte Constitucional los impedimentos no proceden en reformas constitucionales, porque los efectos de las reformas constitucionales son generales ⁵⁵ .
15. Jorge Andrés Cancimance López	Plantearon la inexistencia de fundamento fáctico de la solicitud de pérdida de investidura, porque los PAL ya están archivados conforme a los artículos 224 y 225 de la LOC, de modo que no existe algún beneficio personal de ellos. Explicaron que, según los artículos 183 constitucional y 286 de la LOC, se requiere un beneficio particular, directo y actual; inexistente en este caso ⁵⁷ .
16. Pedro José Suárez Vacca	Formularon las siguientes excepciones: (i) inexistencia de fundamentos de la demanda de pérdida de investidura; (ii) inexistencia de un conflicto de intereses en el trámite de PAL relacionados con la modificación del artículo 109; (iii) aplicación de la norma en el tiempo; (iv) inexistencia de un juicio de reproche sobre las funciones constitucionales de los congresistas y (v) respeto por los principios y fundamentos del Estado Social de Derecho.
17. David Alejandro Toro Ramírez⁵⁶	
18. María Fernanda Carrascal	Por medio de apoderado, la representante presentó escrito de oposición; sin embargo, no lo hizo en forma oportuna. Por tanto, no serán expuestos los argumentos allí contenidos ⁵⁸ .
19. Susana Gómez Castaño⁵⁹	Argumentó que no está acreditado algún interés directo, particular y actual ⁶⁰ del cual se halla beneficiado; por ende, indicó que no se configuró la causal alegada. Informó que los PAL no siguen en trámite, de modo que carecen de efectos jurídicos ⁶¹ . Sostuvo que, conforme al artículo 114 constitucional, la simple participación del congresista en reformas políticas no genera impedimento alguno, y que la carga probatoria corresponde al actor ⁶² . En consecuencia, planteó las siguientes excepciones: (i) ausencia de los elementos que configuran la causal de conflicto de intereses; (ii) archivo del PAL 018 Senado 2022-243 Cámara 2022; (iii) ausencia de dolo en las actuaciones de los congresistas demandados; (iv) inexistencia de ilicitud sustancial por tratarse del ejercicio legítimo de las funciones legislativas; (v) imposibilidad de configurar conflicto de intereses respecto al Proyecto de Acto Legislativo 277 Cámara 2024 y (vi) improcedencia de la demanda por falta de legitimación en la causa.
20. Dorina Hernández Palomino⁶³	Con fundamento en los artículos 182 y 183 constitucionales, 286 y 291 LOC, manifestó que la acción carece de objeto, pues el actor no acredita interés personal. Explicó que los PAL están archivados, por lo que no pueden generar beneficio particular, actual y directo ni configurar conflicto de intereses ⁶⁴ . De acuerdo con lo anterior, formuló las siguientes excepciones: (i) inexistencia de

⁵⁴ En ese sentido, entre otras, citó las siguientes providencias del Consejo de Estado: sentencia de 3 de septiembre de 2002, rad. 11001-03-15-000-2002-0447-01; sentencia de 22 de noviembre de 2011 y sentencia de 9 de noviembre de 2016, rad. 2015-01333-00, M. P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁵⁵ En ese sentido, citó la sentencia C-1040 de 2005 de la Corte Constitucional.

⁵⁶ Los congresistas presentaron escrito de oposición de forma conjunta, índice 89 de SAMAI.

⁵⁷ Como sustento de su defensa, los congresistas citaron, entre otras, las siguientes providencias: Corte Constitucional, sentencias C-619 de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; sentencia C-673 de 2002, M. P. Jaime Araujo Rentería y sentencia C-1040 de 2025. Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia de 3 de septiembre de 2002, rad. 11001-03-15-000-2002-0447-01; sentencia de 8 febrero de 2005, rad. 11001-03-28-000-1999-00090-01; sentencia de 9 de noviembre de 2016, rad. 2015-01333-00, M. P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁵⁸ Tal y como se determinó en el auto de 13 de marzo de 2025, índice 134 de SAMAI.

⁵⁹ Por medio de apoderado, índice 86 de SAMAI.

⁶⁰ En ese sentido, citó la sentencia del Consejo de Estado de 19 de noviembre de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-02245-00.

⁶¹ En ese sentido, citó la sentencia del Consejo de Estado de 13 de noviembre de 2019, rad. 11001-03-15-000-2019-03953-00.

⁶² En ese sentido, entre otras, citó las siguientes sentencias del Consejo de Estado: 6 de junio de 2017, rad. 11001-03-15-000-2015-01908-00 y 11001-03-15-000-2016-02279-00; 9 de noviembre de 2016, rad. 2015-01333-00, M. P. Ramiro Pazos Guerrero; 3 de septiembre de 2002, rad. 11001-03-15-000-2002-0447-01. Y Corte Constitucional sentencia C-1040-2005.

⁶³ Índice 77 de SAMAI.

⁶⁴ Como fundamento jurisprudencial, entre otras, citó las siguientes sentencias del Consejo de Estado: 3 de septiembre de 2002, rad. 11001-03-15-000-2002-0447-01; 8 de febrero de 2005, rad. 11001-03-28-000-1999-00090-01; 23 de marzo de 2010, rad. 11001-03-15-000-2009-00198-00, M. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; 9 de noviembre de 2016, rad. 2015-01333-00, M. P. Ramiro Pazos Guerrero. Corte Constitucional: sentencias C-619 de 2001, C-673 de 2002 y C-1040 de 2005.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—
Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00
Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo
Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

CONGRESISTA	ARGUMENTOS DE DEFENSA
	fundamentos de la demanda, (ii) ausencia de legitimación, (iii) inexistencia de conflicto de intereses, (iv) aplicación de la ley en el tiempo —señaló los principios de irretroactividad y ultraactividad de la ley en el tiempo—, (v) inexistencia de juicio de reproche por falta de dolo o culpa grave.
21. Heráclito Landínez Suárez⁶⁵	<p>Manifestó que la acción de pérdida de investidura carece de objeto, porque los PAL que menciona el actor están archivados; por ende, al no existir norma aprobada, desaparece cualquier beneficio particular, directo y actual exigido por el artículo 286 de la LOC para configurar conflicto de intereses⁶⁶. Además, sostuvo que el trámite legislativo fue debidamente publicitado.</p> <p>Precisó que sólo se admiten impedimentos en reformas constitucionales cuando exista un beneficio particular, directo e inmediato. Invocó las siguientes excepciones (i) inexistencia de conflicto de intereses; (ii) inexistencia de dolo y (iii) inducción al error.</p>
22. Jorge Alejandro Ocampo Giraldo⁶⁷	<p>A partir del contenido del artículo 286 de la LOC, señaló que el conflicto de intereses debe ser particular, directo y actual, nunca hipotético ni genérico; indicó que la excepción legal excluye los debates de alcance general y alude al eventual conflicto moral, pero sostuvo que no existe evidencia de beneficio propio alguno, no está investigado por financiación electoral ni ligado a quienes sí lo están.</p> <p>Informó que los PAL que el actor alude fueron archivados, de modo que su actuación no le reporta provecho personal. En suma, afirmó que no se configuran los requisitos de pérdida de investidura por la causal prevista en el artículo 183.1 de la Constitución en atención a lo siguiente: a) falta de interés personal; b) ausencia de efectos concretos por el archivo de las iniciativas; y c) carencia de prueba de dolo.</p>
23. Gabriel Ernesto Parrado Durán⁶⁸	<p>Se opuso a la configuración de conflicto de intereses alegado y manifestó que la solicitud carece de objeto, porque los PAL a que se refiere no produjeron efectos jurídicos. Explicó que no fue autor ni ponente de esas iniciativas y que contra él —ni contra la lista del Pacto Histórico, en el departamento del Meta, existe pesquisa alguna por violar los toques de financiación de campaña.</p> <p>Expresó que el único sustento del actor es la Resolución 05175 del 8 de octubre de 2024 del CNE, pero aquella versa sobre la campaña presidencial y es ajena a su curul. En suma, alegó que no se presentan los elementos estructurantes de las conductas descritas en los artículos 109 y 183.1 constitucionales y 286 la LOC. Finalmente, formuló las siguientes excepciones: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva; (ii) no acreditación de interés directo, particular y actual; y (iii) no acreditación de conflicto de intereses.</p>
24. Carmen Felisa Ramírez Boscán⁶⁹	<p>Empezó por formular dos excepciones: (i) falta de legitimación por pasiva, en su criterio, los hechos imputados no guardan nexo funcional con la congresista⁷⁰ y (ii) carencia actual de objeto, ya que los PAL de reforma política señalados por el accionante fueron archivados, con base en los artículos 224 y 225 de la LOC, de modo que no pueden producir efectos jurídicos ni sustentar pérdida de investidura, ya que no se configuran los elementos estructurantes de la causal alegada⁷¹.</p> <p>Seguidamente, formuló las siguientes exceptivas: a) inexistencia de conflicto de intereses; b) inexistencia de dolo o culpa grave, recordando que la pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva y que el actor no allegó prueba alguna de intención fraudulenta y c) improcedencia por regla temporal⁷²; en ese sentido, sostuvo que una eventual reforma no exime investigaciones ya iniciadas ni genera beneficio personal alguno.</p>
	Sostuvo que los PAL señalados por el actor se encuentran archivados; por ende, no existe

⁶⁵ Índice 82 de SAMAI.

⁶⁶ En ese sentido, entre otras, citó las siguientes sentencias: Consejo de Estado, sentencia de 13 de noviembre de 2019, rad. 11001-03-15-000-2019-03953-00 M. P. Stella Jeannette Carvajal Basto; sentencia de 16 de julio de 2019, rad. 2019-02830-00, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio; y sentencia de 12 de abril de 2011, rad. 11001-03-15-000-2010-01325-00, M. P. Enrique Gil Botero. Corte constitucional: sentencias C-227 de 2009 y C-294 de 2021.

⁶⁷ Índice 76 de SAMAI.

⁶⁸ Índice 65 de SAMAI.

⁶⁹ Por medio de apoderado.

⁷⁰ En ese sentido, citó: Consejo de Estado, sentencia de 21 de mayo de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-00395-00, M. P. Stella Conto Díaz del Castillo.

⁷¹ En ese sentido, citó: Consejo de Estado, sentencia de 9 de noviembre de 2016, rad. 2015-01333-00, M. P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁷² En ese sentido, citó las siguientes sentencias de la Corte Constitucional C-619 de 2001; C-763 de 2002 y C-1040 de 2005.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

CONGRESISTA	ARGUMENTOS DE DEFENSA
25. Leyla Marleny Rincón Trujillo ⁷³	transgresión del régimen de conflicto de intereses, porque ningún congresista obtuvo un beneficio particular, actual y directo ⁷⁴ , aunado a que, en materia de reformas constitucionales, hay conflicto si se prueba un interés privado excepcional, lo cual no ocurre en el <i>sublite</i> . En consecuencia, propuso las excepciones de falta manifiesta de legitimación en la causa por pasiva y carencia actual de objeto ⁷⁵ .
26. Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo ⁷⁶	Explicó que los PAL señalados por el actor se encuentran archivados; por ende, no existe transgresión del régimen de conflicto de intereses, porque no obtuvo un beneficio particular, actual y directo. En consecuencia, propuso las excepciones de falta manifiesta de legitimación en la causa por pasiva y carencia actual de objeto. Además, alegó que no se configura el conflicto de intereses ante la ausencia de conducta dado que, una eventual reforma constitucional, no altera investigaciones por violación de topes de campaña vigentes y, porque, en reformas constitucionales, los impedimentos solo proceden excepcionalmente ⁷⁷ .
27. Gildardo Silva Molina ⁷⁸	Manifestó que, entre 2022 y marzo de 2024, no era congresista y, en consecuencia, nada tuvo que ver con el trámite de los PAL que el actor indicó es su solicitud de pérdida de investidura. Además, alegó que la acción carece de objeto y que no procede reproche alguno dada la ausencia de interés directo, particular y actual que exige la doctrina y la jurisprudencia ⁷⁹ . Propuso las siguientes excepciones: (i) ineptitud sustantiva de la demanda; (ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, porque sólo se posesionó el 19 de marzo de 2024; (iii) inexistencia de conflicto de intereses al no existir beneficio particular ni votación definitiva; (iv) inexistencia de la conducta reprochable, pues los PAL de reforma política no se han materializado; y (v) irrelevancia jurídica del PAL 277C-2024 mientras no superen los ocho debates constitucionales.
28. Alirio Uribe Muñoz ⁸⁰	Pidió que se nieguen las pretensiones de la solicitud. Planteó las siguientes excepciones: (i) carencia absoluta de sustento fáctico-probatorio, pues los PAL que invocó el actor ya están archivados; (ii) atipicidad de la conducta, porque el actor no demostró la existencia de un beneficio particular, directo y actual, que exige el artículo 286 de la LOC ni los presupuestos del artículo 183.1 superior; (iii) inviolabilidad parlamentaria; explicó que conforme al artículo 185 constitucional se ampara la presentación y el voto de iniciativas por parte de los congresistas; y (iv) uso temerario del proceso, contrario a los deberes de buena fe y lealtad contenidos en los artículos 78 y 79 del Código General del Proceso ⁸¹ .

4. Concepto del Ministerio Público.

Pese a que fue notificado en debida forma⁸², guardó silencio en esta etapa procesal.

⁷³ Por medio de apoderado, índice 68 de SAMAI.

⁷⁴ En ese sentido, citó las siguientes sentencias del Consejo de Estado 3 de septiembre de 2002, rad. 11001-03-15-000-2002-0447-01; 22 de noviembre de 2011; 9 de noviembre de 2016, rad. 2015-01333-00, M. P. Ramiro Pazos Guerrero. Y Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005.

⁷⁵ En ese sentido, citó la siguiente sentencia del Consejo de Estado: 21 de mayo de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-00395-00, M. P. Stella Conto Díaz del Castillo.

⁷⁶ Índice 70 de SAMAI.

⁷⁷ En ese sentido, entre otras, citó las siguientes sentencias del Consejo de Estado: 9 de noviembre de 2016, rad. 2015-01333-00, M. P. Ramiro Pazos Guerrero; 21 de mayo de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-00395-00, M. P. Stella Conto Díaz del Castillo; 23 de marzo de 2010, rad. 11001-03-15-000-2009-00198-00, M. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Y Corte Constitucional, sentencias C -619 de 2001, C-673 de 2002 y C-1040 de 2005.

⁷⁸ Índice 53 de SAMAI.

⁷⁹ En ese sentido, citó la sentencia SU-326 de 2022 de la corte constitucional.

⁸⁰ Índice 61 de SAMAI.

⁸¹ En ese sentido, entre otras, citó las siguientes sentencias del Consejo de Estado: 3 de septiembre de 2002, rad. 11001-03-15-000-2002-00447-01, M. P. Roberto Medina López; 8 de febrero de 2018, rad. 25000-23-41-000-2016-02068-01, M. P. Roberto Serrato Valdés. Y Corte Constitucional, sentencias SU-515 de 2013 y C-027 de 29 de enero de 2020.

⁸² Índice 48 de SAMAI.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

5. Auto que decreta pruebas y otros asuntos procesales.

5.1. Mediante providencia de 7 de febrero de 2025⁸³, y con fundamento en lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1881 de 2018, el ponente dictó auto de pruebas dentro del presente proceso de pérdida de investidura⁸⁴.

5.2. El 13 de febrero de 2025⁸⁵, la representante a la Cámara, María Fernanda Carrascal Rojas, por medio de apoderado, solicitó que se tuviera en cuenta su escrito de contestación; al efecto, aludió que, el 20 de enero de 2025, no pudo radicar su memorial debido a una falla del sistema SAMAI. Previo a adoptar una determinación sobre el particular, el 5 de marzo de 2025⁸⁶, el ponente dictó auto en el que ordenó que se oficiara a la Oficina de Sistemas del Consejo de Estado (CETIC) y a la Secretaría General de la Corporación para que certificaran si en la mencionada fecha se presentó alguna irregularidad con el sistema mencionado⁸⁷.

A través de auto de 13 de marzo de 2025⁸⁸, se concluyó que no se presentó falla o novedad alguna que impidiera la presentación oportuna del escrito de contestación a la solicitud de pérdida de investidura, de acuerdo con las certificaciones requeridas⁸⁹. En consecuencia, se dispuso a tener por extemporánea la contestación de la congresista.

6. Auto que fijó fecha y hora para realizar la audiencia pública.

Después de realizado el traslado ordenado en el auto de 21 de marzo de 2025⁹⁰, el ponente fijó como fecha para llevar a cabo la audiencia pública, de que tratan los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 2018, de manera virtual, el 14 de mayo de 2025 a las 10:00 a. m.

7. La audiencia pública

El 14 de mayo de 2025 a las 10:32 a. m., con la presencia de todos los magistrados que integran esta Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, se llevó a cabo la audiencia pública de manera virtual⁹¹. En la

⁸³ Índice 103 de SAMAI. La providencia fue notificada por estado a los sujetos procesales el 10 de febrero de 2025, índice 106 de SAMAI. Los oficios de citación a los testigos fueron enviados por la Secretaría General del Consejo de Estado el 5 de abril de 2024, conforme consta en los índices 45 y 46 de SAMAI.

⁸⁴ Índice 119 de SAMAI.

⁸⁵ Índice 115 de SAMAI.

⁸⁶ Índice 127 de SAMAI.

⁸⁷ Índice 127 de SAMAI.

⁸⁸ Índice 134 de SAMAI.

⁸⁹ Índices 131 y 132 de SAMAI.

⁹⁰ Índice 141 de SAMAI.

⁹¹ Índice 74 de SAMAI. La diligencia se realizó a través de la plataforma Teams:

Link 1 audiencia: <https://sistemagrabaciones.ramajudicial.gov.co/share/6509fb57-c1ff-4b46-a7f4-c4671cc566a5>

Link 2 audiencia: <https://sistemagrabaciones.ramajudicial.gov.co/share/a15e17df-10ff-4df3-a4de-9ec200798460>



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

diligencia los sujetos procesales⁹² reiteraron sus argumentos, peticiones y defensas⁹³. A su turno, el Ministerio Público pidió negar la solicitud dado que no se probó la configuración del elemento objetivo de la causal alegada.

8. Solicitud probatoria

El 19 de junio de 2025, el apoderado de los acusados: Gloria Elena Arizabaleta Corral, Pedro Hernando Flórez Porras, Gloria Inés Flórez Schneider, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Clara López Obregón y María José Pizarro, aportó documental para que obrara como prueba dentro del presente proceso⁹⁴. A través de auto de 26 de junio de 2025⁹⁵, la solicitud fue negada, dado que la oportunidad con la que cuenta el extremo pasivo para esa finalidad, en primera instancia, es con la contestación a la solicitud de pérdida de investidura; momento que feneció en el presente trámite.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala Veintidós Especial de Decisión del Consejo de Estado es competente para conocer, en primera instancia, de la solicitud de pérdida de la investidura promovida por el ciudadano Alberto Miguel Restrepo Restrepo contra los congresistas mencionados en el numeral 1 del acápite de antecedentes de esta providencia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 184 y 237.5 de la Constitución Política, 2.º de la Ley 1881 de 2018 y 37, numeral 7, de la Ley 270 de 1996.

2. Problema jurídico

Conforme a los planteamientos expuestos por el solicitante, corresponde a la sala determinar si los convocados, en su condición de congresistas, incurrieron en la causal de conflicto de intereses, consagrada en el artículo 183.1 constitucional, al haber propuesto y participado, sin haber manifestado impedimento, en la discusión de los PAL 018 - Senado - 2022, 243 - Cámara - 2022 y 277 - Cámara - 2024, a través de los cuales se propuso y discutió una

⁹² El resumen de las intervenciones realizadas puede ser consultado en la respectiva acta de la diligencia (índice 196 de SAMAI). Asimismo, los escritos que de alegatos de conclusión de los intervinientes se encuentran en los índices 177 a 195 de SAMAI, conforme el magistrado sustanciador les permitió, luego de finalizada la diligencia, que aportaran al expediente digital, de acuerdo con las previsiones del artículo 12 de la Ley 1881 de 2018. El único acusado que no compareció fue el representante a la Cámara Gabriel Becerra Yáñez, pese a que fue notificado de la fecha y hora para la realización de la diligencia por parte de la Secretaría general de esta Corporación, tal y como consta en los índices 152 y 155 de SAMAI; los demás sujetos procesales acudieron por medio de sus apoderados o directamente.

⁹³ La audiencia pública finalizó a las 2:20 p. m. del 14 de mayo de 2024, tal y como consta en el acta que obra en el índice 196 de SAMAI.

⁹⁴ Índice 201 de SAMAI.

⁹⁵ Índice 203 de SAMAI. El auto de ponente se notificó por estado electrónico del 1º de julio de 2025 (índice 206 de SAMAI) y el expediente reingresó al despacho para dictar fallo el 7 de julio de 2025, índice 209 de SAMAI.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

reforma política, en la que se modificaba el artículo 109 de la Constitución Política, en cuanto a que la transgresión de topes de financiación de campaña no implicara causal de pérdida de investidura ni pérdida del cargo, resultando beneficiados los convocados, así como el señor presidente de la República – elemento objetivo—.

En caso afirmativo, habrá lugar establecer si el elemento subjetivo de la causal se configura o no.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá al alcance de la causal invocada de acuerdo con la jurisprudencia de la corporación. Seguidamente, decidirá el caso concreto.

3.1. Marco normativo y jurisprudencial de la pérdida de investidura y la causal prevista en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política

3.1.1. La institución jurídica de la pérdida de investidura

De manera reiterada la jurisprudencia ha sostenido que la pérdida de investidura prevista en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política es una acción pública ciudadana, que tiene por objeto sancionar las conductas que afectan la dignidad y el decoro de la labor congresual y busca preservar el buen nombre y la legitimidad del Congreso de la República. Su trámite está asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante un procedimiento previsto, actualmente, en la Ley 1881 de 2018. En esta línea se ha pronunciado la Corte Constitucional para destacar la naturaleza, finalidad y consecuencia jurídica de la sanción como a continuación se expone:

[...] constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que se define con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la violación al código de conducta que deben observar los congresistas en razón al valor social y político de la investidura detentada. Una vez aplicada la sanción, el congresista pierde su calidad de tal y además, queda inhabilitado de manera permanente para ser congresista. Esta sanción particularmente drástica se estableció en la Constitución, con fundamento en la altísima dignidad que supone ser Representante a la Cámara o Senador, a los intereses sociales que representa en virtud de la confianza depositada por los electores y a la significación del Congreso dentro del Estado Democrático⁹⁶.

Así entonces, el juicio de pérdida de investidura es una manifestación del principio de participación democrática, a través del cual los ciudadanos ejercen un control político dirigido a preservar la dignidad de la función congresual y la transparencia en el desempeño de la tarea legislativa. Es un proceso autónomo, de naturaleza jurisdiccional y de carácter sancionatorio⁹⁷ en el que se impone un

⁹⁶ Corte Constitucional, sentencia SU- 399 de 31 de mayo de 2012. MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹⁷ Sobre la naturaleza de esta acción, se pueden consultar, entre otras sentencias, las siguientes: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de agosto de 2012, radicación:



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—
Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00
Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo
Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

castigo intemporal que impacta los derechos políticos del sancionado en cuanto implica la separación inmediata del cargo y una inhabilidad irredimible en el tiempo para cargos de elección popular, lo que se traduce en la imposibilidad para el sancionado de aspirar a ser elegido en el futuro⁹⁸. En punto a los propósitos fundamentales de esta figura, esta corporación ha señalado lo siguiente:

El procedimiento especial a través del cual se impone esta sanción surge como consecuencia de una acción pública cuya finalidad principal es:

- a. Garantizar a los ciudadanos que aquellos a quienes se ha distinguido con esta investidura, no abusen de su poder aprovechándolo para alcanzar sus fines personales^[99]
- b. Procurar por la transparencia absoluta de los miembros de las corporaciones públicas en relación con sus actuaciones^[100] y
- c. Proteger la confianza que el electorado ha depositado en sus elegidos [...] porque además sanciona:
 - i. La falta de posesión en el cargo y
 - ii. La inasistencia a sesiones plenarias en las que se voten proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura en número definido por la Constitución. Esto último como un castigo al llamado “ausentismo parlamentario”.

Esta acción constituye una ampliación de los mecanismos de participación democrática,^[101] que busca la sujeción del congresista a los límites fijados en el ordenamiento constitucional, y desterrar prácticas indebidas, depurar conductas indecorosas, evitar abusos de poder con fines personales, garantizar el interés público y recuperar el prestigio del órgano legislativo^[102].¹⁰³

Ahora bien, la naturaleza sancionatoria de la pérdida de investidura conlleva un juicio de responsabilidad subjetiva que impone la observancia de todas las garantías al debido proceso, de manera que, la sanción sólo puede derivarse de la conducta dolosa o culposa¹⁰⁴ del congresista que incurra en cualquiera de las

11001-03-15-000-2011-00254-00(PI) MP. Hernán Andrade Rincón. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de agosto de 2017, radicación: 11001-03-15-000-2016-01700-00(PI), MP. Milton Chaves García. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 3 de abril de 2018, radicación: 11001-03-13-000-2017-00328-00(PI), MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de marzo de 2021, radicación: 11001-03-15-000-2019-04144-01. MP. Oswaldo Giraldo López.

⁹⁸ Constitución Política, art.179.4; Ley 617 de 2000, arts. 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1.

⁹⁹ Cita original «¹⁶ [...] Corte Constitucional, sentencia C-497 de 1994; Citado en Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de noviembre de 2014, radicación 110010315000201200900-00 (2012-00899 Y 2012-00960 acumulados)».

¹⁰⁰ Cita original «¹⁷ [...] Ramírez, Jorge Octavio. P. 26».

¹⁰¹ Cita original «¹⁸ Derecho político calificado de fundamental, previsto en el artículo 40 constitucional. Ver Sentencia SU-1159 de 2003 de la Corte Constitucional».

¹⁰² Cita original «¹⁹ [...] Ramírez Ramírez, Jorge Octavio. P. 26».

¹⁰³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 28 de mayo de 2019, radicación: 11001-03-15-000-2018-03883-01 (PI), MP. William Hernández Gómez.

¹⁰⁴ Artículo 1 de la Ley 1881 de 2018 <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 2003 de 2019.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

causales previstas en los artículos 183 constitucional, 109, modificado por el artículo 3.º del Acto Legislativo 1 de 2009¹⁰⁵ y 110 de la Constitución Política¹⁰⁶.

3.1.2. La causal de pérdida de investidura invocada –artículo 183.1 constitucional–.

El artículo 182 de la Constitución Política establece que «los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabiten para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones».

A su turno, el artículo 183.1 de la Constitución Política, prevé que «[l]os congresistas perderán su investidura: [...] 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses [...]». En ese sentido, el reglamento del Congreso de la República, Ley 5.ª de 1992 -LOC-, reprodujo el texto normativo del precepto constitucional en los tres primeros numerales del artículo 296¹⁰⁷. Como se observa, el artículo constitucional mencionado es una norma en blanco o de reenvío toda vez que, para determinar su contenido y alcance es preciso acudir a otras disposiciones y preceptos que regulan expresamente los regímenes de inhabilidades, de incompatibilidades y de conflicto de intereses de los congresistas.

En el primer caso, se sanciona la configuración de un hecho previo a la elección que impedía a la persona acceder al empleo público; en el segundo, se reprocha una circunstancia sobreviniente, cuando la persona ya desempeña el cargo que le impedía permanecer vinculado a la corporación respectiva y, finalmente, el conflicto de intereses censura la concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar.

Específicamente, el régimen del conflicto de intereses hace parte del desarrollo de los principios constitucionales de prevalencia del interés general, moralidad y transparencia en el ejercicio de funciones públicas, así como de respeto por la confianza ciudadana en el ejercicio del cargo¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Artículo 109. <Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley. [...] Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los toques 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.

¹⁰⁶ Artículo 110. Se prohíbe 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. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura (destaca la Sala).

¹⁰⁷ Artículo 296. Causales. La pérdida de la investidura se produce: [...] 1. Por violación del régimen de inhabilidades. [...] 2. Por violación del régimen de incompatibilidades. [...] 3. Por violación al régimen de conflicto de intereses. [...].

¹⁰⁸ Eljach Pacheco, Gregorio, “La Pérdida de Investidura de Congresistas”. Editorial Ibáñez. Segunda Edición Página 61.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

El artículo 286 de la LOC¹⁰⁹, modificado por el artículo 1.º de la Ley 2003 de 2019, estableció, respecto al régimen de conflicto de intereses de los congresistas, lo siguiente:

Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) <Literal INEXEQUIBLE>

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

¹⁰⁹ «Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.»



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

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

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

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

En tal sentido, esta corporación, ha manifestado en cuanto a la causal contemplada en el artículo 183 numeral 1.º de la Carta Política, específicamente, en relación con el conflicto de intereses, lo siguiente:

Habrà lugar a la pérdida de investidura de congresistas por conflicto de intereses. Lo prevé el numeral 1º del artículo 183 constitucional (...) y esa preceptiva guarda estrecha relación sistemática con (...) lo regulado en los artículos 286, 287, 288 y 291 de la Ley 5º de 1992 y el artículo 16 de la Ley 144 de 1994.

3.2.- Repárese que la noción de conflicto de intereses presupone el deber del Congresista de suministrar información relevante, veraz, auténtica y completa, lo que impone i) revelar cualquier situación que lo inhiba de participar en asuntos sometidos a su consideración ii) registrar las cuestiones relacionadas con su actividad privada en el libro que para el efecto establece cada Cámara, donde se deberá incluir la participación en sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, similares, o en cualquier organización o actividad con o sin ánimo de lucro en el país o fuera de él, y iii) declararse impedido cuando observe un conflicto de intereses en un asunto en el que deba participar, bien sea por desprenderse un interés para su cónyuge, compañera o compañero permanente, parientes ubicados dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o de sus socios de hecho o derecho o por tener incidencia directa el asunto objeto de consideración con las actividades e intereses privados del Congresista o su núcleo familiar.

3.3.- Así, una situación de conflicto de intereses se estructura si y solo si en una o un congresista (o su círculo cercano de personas), dotado de poder deliberativo y decisorio y sujeto al cumplimiento de las obligaciones públicas dispuestas por el derecho, concurre un interés privado que, objetivamente considerado, puede ejercer influencia preponderante en la formación de su juicio racional a la hora de intervenir en la deliberación y toma de una decisión opuesta al deber de obrar consultando la justicia, el bien común y el interés general.

3.4.- Se trata de una especialísima situación donde el interés privado rivaliza de manera incompatible con el general, evento en el cual se actualiza y concreta en cabeza de la (o el) congresista la prohibición de tomar parte en un asunto del que pueda desprenderse un beneficio para sí o para terceros vinculados a él, dada la flagrante trasgresión a las reglas de transparencia e imparcialidad que gobiernan la deliberación democrática en el foro legislativo y el desconocimiento del primado del interés general, lo que, a la postre, perturba el proceso de toma de decisiones.

3.5.- No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que *per se* el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.

3.6.- Por ende, sólo si el interés que rodea al legislador satisface los prenotados calificativos, podrá imputársele un auténtico e inexcusable deber jurídico de separarse del conocimiento del asunto vía impedimento, so pena de defraudar la expectativa normativa que gobierna el actuar congresional y abrir paso a su desinvestidura.

3.7.- Finalmente, la jurisprudencia ha considerado que para la estructuración de la sanción constitucional en comento por ocurrir un conflicto de intereses es menester la reunión favorable de los siguientes presupuestos: (i) La calidad de congresista, elemento transversal y común a todo juicio de desinvestidura, (ii) La concurrencia de un interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza de quien es congresista o su círculo cercano, (iii) su no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación, (iv) haber conformado el quorum o participado el congresista en el debate o votación del asunto y (v) que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del congresista, cualquiera sea su naturaleza, lo que no circunscribe la causal a las cuestiones legislativas, sino a toda materia que conforme al ordenamiento sea de competencia del Congreso de la República¹¹⁰.

Así entonces, el conflicto de intereses, censura la discrepancia entre el interés particular del parlamentario y el interés general contenido en los asuntos de los que debe participar, conocer y decidir en el ejercicio de cualquiera de las funciones congresales, «porque de su decisión, en un sentido u otro, el congresista deriva o podría derivar un provecho o ventaja personal o para sus círculos cercanos, con la consecuente afectación de la moralidad, la confianza legítima de sus electores y probidad exigidas de los congresistas»¹¹¹.

3.2. Excepciones propuestas por algunos convocados.

Previo a abordar el estudio del caso concreto, la sala observa que algunos acusados formularon los siguientes medios exceptivos:

¹¹⁰ Ver entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 16. Expediente 11001-03-15-000-2016-02279-00(PI). Providencia del 6 de junio de 2017. M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Sala Especial de Decisión 6. Expediente 11001-03-15-000-2019-02830-00(PI). Providencia de 16 de julio de 2019. Consejero de Estado: Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹¹¹ Entro otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 6, expediente 11001 03 15 000 2024 03204 00, M.P., Omar Joaquín Barreto Suárez. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, expediente 11001 03 15 000 2016 02279 00, M.P., Jaime Orlando Santofimio Gamboa y Sentencia de 8 de septiembre de 2021, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, radicado 11001-03-15-000-2021-00068-00(PI).



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

- **Carencia actual de objeto.**

Argumentaron que los PAL 018 - Senado - 2022, 243 - Cámara - 2022, «[p]or medio del cual se adopta una reforma Política» y 277 - Cámara - 2024, «[p]or medio del cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones»; el primero, fue retirado de acuerdo con las previsiones del artículo 155 de la LOC y; el segundo, fue archivado de acuerdo con los artículos 224 y 225 *ibidem*.

Al respecto, además de lo expuesto en el acápite 4.2.1. de esta sentencia, sea lo primero precisar que la Sala Plena de esta corporación, en cuanto a esta causal de pérdida de investidura, también ha sostenido lo siguiente:

El hecho de no haberse tramitado¹¹² o aprobado el proyecto no impide a la Sala pronunciarse sobre la causal de pérdida de investidura invocada por el actor, pues de la normativa constitucional y legal de esta causal no se desprende que sea presupuesto del conflicto de intereses, que el trámite legislativo en que haya intervenido el Congresista, a pesar de su impedimento, culmine con la aprobación del proyecto o decisión¹¹³.

De acuerdo con lo anterior, para esta colegiatura la excepción formulada no tiene vocación de prosperidad, pues el hecho de que no se haya aprobado los proyectos de acto legislativo no impide *per se* que se analice la posible configuración de la causal invocada.

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva.**

En este sentido, se sostuvo que la configuración de la causal invocada exige la materialización de una conducta específica, es decir, una actuación o proceder directamente vinculado con las funciones propias de la investidura. Sin embargo, como se precisó en el auto de admisión de este proceso y se corroborará en el siguiente acápite, los 28 convocados tienen la calidad de congresistas. En consecuencia, los alegatos en este sentido no tienen vocación de prosperidad.

3.3. Caso concreto.

Análisis de los presupuestos estructurantes del elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura.

A partir de los cargos formulados y la valoración de las pruebas aportadas por el ciudadano actor, el contenido del numeral 1.º del artículo 183 superior, los artículos 286 y 296 de la LOC y el marco jurisprudencial de esta corporación, se

¹¹² No existe prueba en el expediente de que el proyecto radicado haya sido sometido a debate.

¹¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, expediente 11001-03-15-000-2009-01352-00, M.P., Martha Teresa Briceño Valencia.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

verificará la configuración o no de elementos estructurantes de la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses.

Como se anotó, la causal alegada se configura cuando se reúnen los siguientes presupuestos: (i) la calidad de congresista, elemento transversal y común a todo juicio de desinvestidura, (ii) la concurrencia de un beneficio directo, particular y actual o inmediato en cabeza de quien es congresista o su círculo cercano, (iii) su no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación, (iv) haber conformado el *quorum* o participado el congresista en el debate o votación del asunto y (v) que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del congresista, cualquiera sea su naturaleza, lo que no circunscribe la causal a las cuestiones legislativas, sino a toda materia que conforme al ordenamiento sea de competencia del Congreso de la República.

Ahora bien, en el caso concreto se tiene lo siguiente:

i) La calidad de congresista.

Se encuentra demostrado en el proceso que los convocados son congresistas de la República de acuerdo con los siguientes documentos que obran en el expediente digital:

CONGRESISTA	ACTO DE ELECCIÓN O CERTIFICADO
Alirio Uribe Muñoz	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 230, Formulario E-26 CAM Bogotá, D. C., índice 2 de SAMAI.
David Alejandro Toro Ramírez	Archivo .pdf «14RECIBEMEMORIA [...]», pág. 57, Acuerdo 003 de 16 de julio de 2022 del CNE. índice 15 de SAMAI.
Pedro José Suárez Vacca	Archivo .pdf «26RECIBEMEMORIAL [...]», pág. 6, Formulario E-28, índice 24 de SAMAI.
Gabriel Becerra Yáñez	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 230, Formulario E-26 CAM Bogotá, D. C., índice 2 de SAMAI.
Heráclito Landinez Suárez	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 230, Formulario E-26 CAM Bogotá, D. C., índice 2 de SAMAI.
Gloria Elena Arizabaleta Corral	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 254, Formulario E-26 CAM Valle. índice 2 de SAMAI.
Susana Gómez Castaño	Archivo .pdf «14RECIBEMEMORIA [...]», pág. 57, Acuerdo 003 de 16 de julio de 2022 del CNE, índice 15 de SAMAI.
María Fernanda Carrascal Rojas	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 230, Formulario E-26 CAM Bogotá, D. C. índice 2 de SAMAI
Dorina Hernández Palomino	Archivo .pdf «26RECIBEMEMORIAL [...]», pág. 11, Formulario E-28, índice 24 de SAMAI.
Norman David Bañol Álvarez	Archivo .pdf «14RECIBEMEMORIA [...]», pág. 82, Formulario E-26 CAM - Circunscripción Indígenas-. índice 15 de SAMAI.
Luis Alberto Albán Urbano	Archivo .pdf «12RECIBEMEMORIAL [...]», pág. 14, Resolución E-3333 de 19 de julio de 2022 del CNE, índice 13 de SAMAI.
Carmen Felisa Ramírez Boscán	Archivo .pdf «14RECIBEMEMORIA [...]», pág. 79, Formulario E-26 CAM -Consulados-



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

	. índice 15 de SAMAI.
Gabriel Ernesto Parrado Durán	Archivo .pdf «26RECIBEMEMORIAL [...]», pág. 7, Formulario E-28, índice 24 de SAMAI.
Leyla Marleny Rincón Trujillo	Archivo .pdf «26RECIBEMEMORIAL [...]», pág. 8, Formulario E-28, índice 24 de SAMAI.
Jorge Alejandro Ocampo Giraldo	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 254, Formulario E-26 CAM Valle, índice 2 de SAMAI.
Jorge Andrés Cancimance López	Archivo .pdf «26RECIBEMEMORIAL [...]», pág. 9, Formulario E-28, índice 24 de SAMAI.
Jorge Hernán Bastidas Rosero	Archivo .pdf «26RECIBEMEMORIAL [...]», pág. 10, Formulario E-28, índice 24 de SAMAI.
Gildardo Silva Molina	Archivo .zip «58RECIBEMEMORIAL [...]», pág. 2, Certificación de 9 de diciembre de 2024 de la Secretaría General de la Cámara de Representantes, índice 41 de SAMAI.
Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo	Archivo .pdf «26RECIBEMEMORIAL [...]», pág. 12, Formulario E-28, índice 24 de SAMAI.
Yuly Esmeralda Hernández Silva	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 280, Formulario E-26 SEN, índice 2 de SAMAI.
Jael Quiroga Carrillo	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 281, Formulario E-26 SEN, índice 2 de SAMAI.
Gloria Inés Flórez Schneider	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 280, Formulario E-26 SEN, índice 2 de SAMAI.
Sandra Yaneth Jaimes Cruz	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 281, Formulario E-26 SEN, índice 2 de SAMAI.
Isabel Cristina Zuleta,	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 281, Formulario E-26 SEN, índice 2 de SAMAI.
María José Pizarro	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 280, Formulario E-26 SEN, índice 2 de SAMAI.
Alex Flórez Hernández	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 280, Formulario E-26 SEN, índice 2 de SAMAI.
Clara López Obregón	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 280, Formulario E-26 SEN, índice 2 de SAMAI.
Pedro Flórez Porras	Archivo .pdf «4ED_Demanda [...]», pág. 280, Formulario E-26 SEN, índice 2 de SAMAI.

Como se observa los 28 convocados tienen la calidad de congresistas. En consecuencia, se cumple con el primer presupuesto estructurante del elemento objetivo de la causal.

ii) Que el congresista o sus parientes cercanos, en los grados que establece la ley, tengan un interés directo, particular y actual o inmediato.

Para esta sala, no se encuentra configurado el segundo presupuesto estructurante del elemento objetivo, por las siguientes razones:

Como se anotó, la solicitud de desinvestidura plantea que, con las reformas constitucionales –PAL 018 - Senado- 2022, 243 -Cámara- 2022 y 277 -Cámara- 2024–¹¹⁴, los acusados propusieron modificar los montos máximos de

¹¹⁴ El actor manifestó que con la primera de las reformas –PAL 018 - Senado - 2022, 243 - Cámara - 2022– se suprimía los incisos 4.º y 7.º del actual artículo 109 de la Constitución; así, los acusados buscaban eliminar los toques máximos de los gastos de campañas y las sanciones por superarlos, y, en cuanto al segundo PAL 277 - Cámara - 2024, se mantuvo el contenido actual de los incisos mencionados, pero, en el núm. 7.º, adicionaron que la reforma regiría «a partir de la vigencia del presente acto



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

financiación de las campañas electorales y eliminar las sanciones previstas por superar tales montos. Bajo el anterior planteamiento, se considera que existió un beneficio de los acusados al intentar reformar las consecuencias jurídicas que acarrearían, ante posibles investigaciones por violación de topes máximos en la financiación de las campañas con las que resultaron electos, así como también beneficiar al presidente de la República electo para el periodo 2022-2026.

Para acreditar sus afirmaciones, el actor aportó las siguientes pruebas documentales ¹¹⁵:

- a) Proyecto de Acto Legislativo 018 Senado 2022, radicado, en la Secretaría del Senado, el día 11 de agosto de 2022, entre otros, **por los senadores: Alex Flórez Hernández, Pedro Hernando Flórez Porras, Gloria Inés Flórez Schneider, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Clara López Obregón, María José Pizarro, Jael Quiroga Carrillo, Isabel Cristina Zuleta, y el representante a la Cámara: Alirio Uribe Muñoz.** En punto a la financiación de campañas, se indica que los objetivos de la iniciativa son los siguientes: «[...] Acabar con la financiación personalizada de las microempresas electorales [...] Garantizar la financiación preponderadamente estatal de las campañas políticas [...]».
- b) Gaceta núm. 1453 de 17 de noviembre de 2022, que contiene el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 243 de 2022 Cámara, 18 de 2022 Senado, acumulado con los PAL número 06, 16, y 26 de 2022 Senado, en donde se mencionan, entre otros ponentes, a los representantes a la Cámara: **Heráclito Landinez Suárez y Luis Alberto Alban Urbano.**

En dicho documento se expusieron los motivos de la reforma. En punto a las modificaciones de las previsiones del artículo 109 constitucional, el texto explica que la propuesta busca un régimen de financiamiento político mixto, con preponderancia de recursos estatales para la financiación anticipada de campañas electorales, así como para el funcionamiento de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos; los aportes privados estarán permitidos, pero sujetos a un control efectivo a través del Fondo de Financiación de Campañas y Partidos Políticos, e indica que la ley regulará el porcentaje de votación requerido y el monto a asignar desde el presupuesto nacional, buscando garantizar la transparencia y legitimidad de la representación política.

Respecto al conflicto de intereses, los representantes manifestaron que no se configura en la discusión y aprobación de la reforma por tratarse de una norma de carácter general, impersonal y abstracto, en los términos del literal a) del artículo 286 de la LOC. Se citó la siguiente providencia judicial: «Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 17 de octubre de 2000, Rad. AC 11106 (acumulados) [fundamento jurídico 2]».

- c) Captura de pantalla de la página web del Senado de la República, con fecha de 21 de mayo de 2025, en la que se enlistan las gacetas correspondientes al Proyecto de

legislativo»; lo que, implicaba que la sanción de pérdida de investidura o del cargo, por violación de los topes, aplica para elecciones futuras, dejando impunes las campañas anteriores a su vigencia.

¹¹⁵ Archivo. pdf «004ED [...]», índice 2 de SAMAI.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

Acto Legislativo S018 de 2022 - C243 de 2022 (Legislatura 2022-2023)¹¹⁶ de la siguiente manera:

- Gaceta del Congreso núm. 911 de 11 de agosto de 2022.
- Gaceta del Congreso núm. 151 de 28 de septiembre de 2022.
- Gaceta del Congreso núm. 1271 de 19 de octubre de 2022.
- Gaceta del Congreso núm. 1453 de 17 de noviembre de 2022.
- Gaceta del Congreso núm. 1552 de 30 de noviembre de 2022.
Ponentes: HR – Heráclito Landínez Suárez [...] HR – Luis Alberto Albán Urbano.
- Gaceta del Congreso núm. 1568 de 2 de diciembre de 2022.
- Gaceta del Congreso núm. 1570 de 2 de diciembre de 2022.
- Gaceta del Congreso núm. 1586 de 5 de diciembre de 2022.
- Gaceta del Congreso núm. 1592 de 6 de diciembre de 2022.
- Gaceta del Congreso núm. 1597 de 6 de diciembre de 2022.
- Gaceta del Congreso núm. 1627 de 12 de diciembre de 2022.
- Gaceta del Congreso núm. 1654 de 14 de diciembre de 2022.
- Gaceta del Congreso núm. 1658 de 14 de diciembre de 2022.
- Gaceta del Congreso núm. 167 de 17 de marzo de 2023.
- Gaceta del Congreso núm. 169 de 17 de marzo de 2023.

d) Gaceta núm. 911 de 11 de agosto de 2022, en la que se publicó ante el Senado de la República el «PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 18 DE 2022 SENADO por medio del cual se adopta una reforma política». En dicho documento se encuentra digitalizada la exposición de motivos del citado PAL que se sintetizó en el literal a).

e) «INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No.243 DE 2022 CÁMARA – 018-2022 SENADO ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO No. 006, 016 Y 026 DE 2022 EN PRIMERA VUELTA» en el cual el representante a la Cámara **Heráclito Landínez Suárez** y otros congresistas presentaron el texto conciliado ante las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. En cuanto al artículo 109 superior, se señaló que se acogió el texto definitivo de la Cámara de Representantes, contenido en la Gaceta núm. 271 de 2022¹¹⁷.

¹¹⁶ El documento adjunto contiene el siguiente enlace:

«http://www.secretariassenado.gov.co/legibus/legibus/proyecto_acto_legislativo_S0018_2022_legislatura_2022_2023.html[21/05/2024 6:36:17 p. m.]»

Sin embargo, dicho link no permite su acceso, pues se genera el siguiente código de error «404- Artículo no encontrado».

¹¹⁷ ARTÍCULO 3°. El artículo 109 de la Constitución quedará así:

ARTÍCULO 109. El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento 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 de manera anticipada a la contienda electoral, preponderantemente con recursos estatales y aportes privados que deberán ser centralizados y administrados por el Partido. Dichos recursos integrarán el Fondo de Financiación de Campañas y Partidos Políticos.

Quienes hagan aportes para la financiación de las campañas y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, podrán manifestar libremente la destinación específica de dichos recursos. El partido político es responsable de la administración de dichos recursos. 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.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

- f) Proyecto de Acto Legislativo 277 Cámara 2024, radicado, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, por los representantes: **Alirio Uribe Muñoz David, Alejandro Toro Ramírez, Pedro José Suárez Vacca y Gabriel Becerra Yáñez.**

En dicho documento se propuso la modificación al artículo 109 constitucional¹¹⁸, su exposición de motivos y justificación. En ese sentido, se citó la evolución normativa que busca blindar la actividad proselitista frente a la injerencia de recursos ilícitos; se explica que es persistente la dependencia de recursos privados, que facilita la entrada de dineros ilegales, la influencia corporativa, la opacidad de créditos y la inequidad en el acceso a financiación, afectando la igualdad, la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos.

La ley regulará lo establecido en el presente artículo, determinando el porcentaje de votación o garantías, necesarios, para tener derecho a la financiación estatal, así como el monto que deberá ser asignado del presupuesto general de la nación para la financiación de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, y las campañas políticas.

El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda, en coordinación con las entidades territoriales, definirá y asignará el rubro presupuestal necesario para garantizar el servicio de transporte gratuito para la jornada electoral, en todo el territorio nacional.

En los casos de elecciones primarias al interior de los partidos o movimientos políticos como mecanismo democrático en las listas cerradas, la financiación privada será de exclusiva responsabilidad y administración del candidato.

¹¹⁸ Artículo 3. Modifíquese el artículo 109 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

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 exclusivamente con recursos estatales mediante anticipos y reposición de gastos.

La distribución de los anticipos se realizará de conformidad con las siguientes reglas:

(i) El 50% en parte iguales entre todas las organizaciones políticas con candidatos debidamente inscritos.

(ii) Tratándose de elección de una Corporación Pública el 50% se distribuirá así:

(a) un 30% en proporción al número de curules que hayan obtenido en la misma elección en el proceso inmediatamente anterior;

(b) un 10% proporcionalmente al número de personas pertenecientes a pueblos indígenas, negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros, o a comunidades campesinas inscritas como candidatas en cada lista; y,

(c) un 10% proporcionalmente al número de jóvenes inscritos como candidatos en cada lista.

(iii) Tratándose de elección de Presidente de la República, Gobernador o Alcalde, el 50% se distribuirá en proporción al número de curules obtenidas en el Congreso, Asamblea o Concejo respectivo en la elección inmediatamente anterior.

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.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

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.

Es 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.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

Por tanto, para neutralizar esos riesgos, se propuso reformar el artículo 109 de la Constitución y adoptar la financiación exclusivamente estatal de las campañas mediante anticipos y reposición de gastos: el 50 % de los anticipos se repartiría en partes iguales entre las organizaciones con candidatos inscritos; el otro 50 %, tratándose de corporaciones públicas, se distribuiría según curules previas (30 %), personas de pueblos indígenas, NARP¹¹⁹ o campesinas candidatas (10 %) y número de jóvenes candidatos (10 %); en elecciones uninominales, ese 50 % se asignaría proporcionalmente a las curules obtenidas por la respectiva colectividad en la elección anterior.

Así mismo, se planteó que la ley definiría el umbral para acceder a la financiación, los topes de gasto y el monto máximo de contribuciones privadas, para evitar la captura corporativa del Estado, impedir la infiltración de dineros ilegales, superar la desigualdad crediticia y reforzar los valores democráticos de igualdad, libertad y autonomía.

Finalmente, los representantes indicaron que la reforma no genera conflictos de interés para los congresistas, dado que estas suelen afectar por igual a toda la ciudadanía y no se otorgan beneficios particulares ni directos a los parlamentarios, conforme al artículo 291 de la LOC, modificado por la Ley 2003 de 2019) y la sentencia C-1040 de 2005.

- g) Captura de pantalla de la página web de la Cámara de Representantes, con fecha de 18 de septiembre de 2024, en la que se enlistan múltiples iniciativas adelantadas ante la corporación y, en cuanto al PAL núm. «277/2024C REFORMA POLÍTICA», se identifican como sus autores a los siguientes representantes a la Cámara:

Alirio Uribe Muñoz, David Alejandro Toro Ramírez, Pedro José Suárez Vacca, Gabriel Becerra Yáñez, Heráclito Landinez Suárez, Gloria Elena Arizabaleta Corral, Susana Gómez Castaño, María Fernanda Carrascal Rojas, Dorina Hernández Palomino, Norman David Bañol Álvarez, Luis Alberto Albán Urbano, Carmen Felisa Ramírez Boscán, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Jorge Andrés Cancimance López, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Gildardo Silva Molina, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo¹²⁰.

En este punto, de forma previa, se precisa que el representante a la Cámara, Gildardo Silva Molina¹²¹, no promovió ni participó en el PAL 018 - Senado-2022, 243 -Cámara- 2022, pero sí figura como autor del PAL núm. 277 de 2024 Cámara, de acuerdo con la prueba referida en el literal g) expuesto anteriormente.

En todo caso, de la valoración en conjunto de las pruebas, si bien se puede tener por demostrado que los congresistas vinculados a esta causa judicial, entre los años 2022 y 2024, participaron en los Proyectos de Acto Legislativo en mención, las mismas no acreditan que existiera o exista alguna circunstancia personal de los convocados, sus cónyuges, compañeras o compañeros permanentes, parientes ubicados dentro del cuarto grado de consanguinidad,

¹¹⁹ Poblaciones Negras, Afrodescendientes, Raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y Palenqueras de San Basilio de Palenque.

¹²⁰ El documento adjunto contiene el siguiente enlace:

«[https://www.camara.gov.co/secretaria/proyectos-de-ley\[18/09/2024 5:37:07 p. m.\]](https://www.camara.gov.co/secretaria/proyectos-de-ley[18/09/2024 5:37:07 p. m.])»

Sin embargo, dicho link no permite su acceso, pues se genera el siguiente código de error «404».

¹²¹ El representante a la Cámara, se posesionó el 19 de marzo de 2024, en atención a que fue llamado a ocupar la curul, para suplir la falta absoluta generada por la muerte de José Alberto Tejada Echeverri.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

segundo de afinidad o primero civil y que comporte algún beneficio particular, actual y directo.

Es decir, en los términos del artículo 286 de la LOC, no se evidencia un beneficio **particular**, pues la modificación propuesta no afecta investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas en las que se encuentren formalmente vinculados los acusados; **no es actual**, porque no hay circunstancias presentes y existentes al momento en el que los congresistas propusieron y participaron en las iniciativas; y **no es directo**, porque no se demostró que, contra los congresistas acusados o su círculo cercano, existan investigaciones o procesos en curso en el que los convocados se encuentren vinculados por transgresión de topes en la financiación de sus campañas.

En efecto, el extremo activo señaló que, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución 05175 de 8 de octubre de 2024, por lo que le resulta suficiente endilgar la existencia de beneficios particulares; sin embargo, el acto administrativo en mención abrió investigación, por la presunta vulneración al régimen de financiación de la campaña presidencial de la coalición Pacto Histórico 2022-2026.

Es decir, la decisión administrativa mencionada no involucra, no menciona ni afecta a los aquí convocados o a sus parientes –círculo cercano–, pues solo atañe a las siguientes personas: Gustavo Francisco Petro Urrego, Ricardo Roa Barragán, Lucy Aydee Mogollón Alfonso, María Lucy Soto Caro y Juan Carlos Lemus Gómez, al Movimiento Político Colombia Humana y al Partido Político Unión Patriótica –UP–.

Lo anterior, se puede evidenciar del contenido de la decisión del CNE, que fue aportada a este trámite y decretada como prueba con ocasión de la solicitud de la senadora Yuly Esmeralda Hernández Silva:

Por la cual se ABRE INVESTIGACIÓN y se FORMULAN CARGOS a la campaña presidencial de PRIMERA y SEGUNDA vuelta de la COALICIÓN PACTO HISTÓRICO, representada por los ciudadanos GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, candidato; RICARDO ROA BARRAGÁN, gerente de campaña; LUCY AYDEE MOGOLLÓN ALFONSO tesorera, MARIA LUCY SOTO CARO y JUAN CARLOS LEMUS GÓMEZ, auditores; al MOVIMIENTO POLÍTICO COLOMBIA HUMANA y al PARTIDO POLÍTICO UNIÓN PATRIÓTICA “UP”; por la presunta vulneración al régimen de financiación de las campañas electorales, dentro del radicado CNE-E-DG-2023-002164.

En este punto, se debe precisar que la Corte Constitucional, a través de la sentencia SU-275 de 2025¹²², revocó parcialmente el fallo del 2 de diciembre de 2024 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado¹²³;

¹²² Según el comunicado de prensa núm. 31 de 26 de junio de 2025, expediente: T-10.871.254, M.P. Vladimir Fernández Andrade: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/comunicado-31-junio-26-de-2025>

¹²³ Radicado: 11001-03-15-000-2024-05568-00.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

tuteló el derecho al debido proceso del presidente de la República; dejó sin efectos la decisión del 6 de agosto de 2024¹²⁴ de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y declaró competente a la Cámara de Representantes, por conducto de su Comisión de Investigación y Acusaciones, para conocer de las presuntas infracciones que puedan comprometer la permanencia del mandatario en el cargo por la posible transgresión de topes en el financiamiento de la campaña presidencial 2022 - 2026; sin embargo, la decisión precisó que el CNE conserva la facultad de investigar a la campaña y a los demás sujetos distintos al presidente.

Aclarado lo anterior, si bien algunos de los congresistas aquí convocados militan en las organizaciones políticas a que se refiere el mencionado acto administrativo, lo cierto es que el artículo 286 de la LOC no sanciona con la desinvestidura por esa circunstancia.

Para la sala, en este caso, está demostrado que las iniciativas de reforma política –PAL 018 - Senado- 2022, 243 -Cámara- 2022 y 277 -Cámara- 2024— tenían un evidente alcance general, abstracto e impersonal, que no comportaban trasgresión a las reglas de transparencia e imparcialidad que gobiernan la deliberación democrática en el foro legislativo.

En efecto, vale la pena recordar que el texto original de la Constitución Política de Colombia estableció normas tendientes a regular la financiación de las campañas políticas, con el objetivo no solo de que la participación ciudadana y política fuera de la naturaleza más amplia y diversa, sino que además estas reglas se estatuyeran como una forma de garantizar que los dineros que capitalizaran dichas campañas no provinieran de fuentes ilícitas.

Hoy, el artículo 109 constitucional¹²⁵, modificado por los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, establece que la superación comprobada de los topes

¹²⁴Radicado: 11001-03-06-000-2024-00343-00.

¹²⁵ 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.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

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. [...] (La negrilla no es del texto original).



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

máximos de financiación de campañas acarrea, según el caso, (i) la pérdida de investidura para miembros de corporaciones públicas: ediles, concejales, diputados y congresistas, o (ii) la pérdida del cargo para: alcaldes y gobernadores¹²⁶, reservando a la ley la reglamentación de sus demás efectos¹²⁷. De esta manera, el ordenamiento jurídico colombiano ha buscado depurar la representación popular y salvaguardar los principios de transparencia, igualdad y pluralismo al sancionar severamente la utilización de recursos que excedan los límites constitucionalmente fijados.

Ahora bien, en relación con el conflicto de intereses, en caso de reformas constitucionales tramitadas en el Congreso de la República, como se estudia en esta oportunidad, las instituciones de los impedimentos y recusaciones son excepcionales. En ese sentido, el pleno de esta corporación ha indicado lo siguiente:

En sentencia de 24 de agosto de 2010 la Sala Plena del Consejo de Estado indicó que tanto los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional como de esta Corporación, “(...) *no permiten establecer una regla general e incondicional, en el sentido de afirmar que en los trámites de reformas constitucionales no hay lugar a la configuración de un conflicto de intereses, entonces, será necesario analizar, en cada caso concreto, las circunstancias personales del congresista frente a la reforma que se somete a su consideración...*”.

Y en sentencia de doce (12) de abril de 2011¹²⁸ la Sala Plena al resolver en una acción de pérdida de investidura si el demandado incurrió en conflicto de intereses porque participó en las deliberaciones y votaciones -incluso en sentido favorable- del Proyecto de Acto Legislativo que reformó el art. 107 de la CP, es decir, de la disposición que garantiza el derecho de todas las personas a pertenecer a los partidos políticos y a retirarse de ellos, pero que también dispone que no es posible pertenecer a más de un partido o movimiento político -doble militancia- y que regula la realización de consultas internas de los mismos, consideró que en ese caso no se configuraba el conflicto de intereses, entre otras razones porque:

“(...) la norma aprobada con participación del demandado es de naturaleza constitucional, y la Corte tiene establecido que la participación en su trámite legislativo no hace incurrir en conflicto de intereses a los congresistas que la deben votar -sentencia C-1040 de 2005-. Al respecto estableció: “Para esta Corporación, al igual que lo ha sostenido el Consejo de Estado, al pronunciarse sobre demandas de pérdida de investidura de congresistas, la *regla general* es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con

¹²⁶ A través del medio de control de nulidad electoral. En el caso del presidente y vicepresidente de la República, cuando se demuestre la violación de los topes de financiación previstos en el artículo 109 de la Constitución, pueden ser objeto de sanción. Sin embargo, la autoridad competente para declararla no es el juez contencioso administrativo sino el Congreso de la República, a través del juicio de indignidad política tramitado en la Comisión de Acusaciones de la Cámara y decidido por el Senado, -artículo 21.4 de la Ley 996 de 2005-. En ese sentido, se puede consultar: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2024-00144-00.

¹²⁷ **La pérdida de investidura** para congresistas -Ley 144 de 1994, hoy 1881 de 2018- y, para ediles, diputados y concejales -Ley 617 de 2000-.

La pérdida del cargo de los mandatarios locales -Ley 1475 de 2011-.

También las disposiciones del CPACA.

¹²⁸ Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-01325-00(PI) Demandado: Telésforo Pedraza Ortega.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos *excepcionales* en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso...¹²⁹.

La mencionada tesis de excepcionalidad fue clarificada, posteriormente, a través de la sentencia C-302 de 2021, en la que la Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad del Acto Legislativo 1 de 2011, concluyó que tal acto «[...] sustituía la Constitución, porque generaba la no sanción de los conflictos de interés en el trámite de los actos legislativos y desvirtuaba e inutilizaba [...] la pérdida de investidura [...]».

Al respecto, la Corte consideró que «[...] la institución de los conflictos de interés reviste particular importancia [...] y, para materializar su finalidad, es necesario considerar que, incluso en el trámite legislativo de las reformas constitucionales [...] puede ocurrir que un congresista tenga la intención de promover y aprobar un acto legislativo con el único propósito de satisfacer un interés particular [...]»; de ahí que «[...] tal como puede comprobarse con la lectura de la citada sentencia C-1040 de 2005, la Corte en ningún momento excluyó de manera absoluta la posibilidad de predicar la existencia de conflicto de interés en el trámite de las reformas constitucionales [...] esas figuras sí serían procedentes en casos excepcionales [...]».

Todo lo anterior, permite a la Sala Especial de Decisión concluir lo siguiente:

(i) A través de los PAL¹³⁰, en punto a la reforma del artículo 109 de la Constitución Política, se propuso reconfigurar el modelo de financiación política para cumplir y profundizar el mandato del artículo 262 constitucional, de modo que el financiamiento de campañas, partidos y movimientos sea «preponderantemente público» y provisto de forma anticipada.

Para alcanzar ese objetivo, los textos sugerían: (i) la creación de un Fondo de Financiación de Campañas y Partidos Políticos que centralizara los recursos estatales y supervisara los aportes privados; (ii) la asignación de topes y criterios de distribución basados en el porcentaje de votación o de representación alcanzado; (iii) la conservación, pero sujeción estricta, de los aportes privados a límites cuantitativos, trazabilidad bancaria y controles de origen, de manera que la falta de predominio estatal o la inyección de fondos prohibidos activara sanciones.

Como se observa, las reformas tenían la finalidad de erradicar la actividad proselitista frente a la entrada de recursos ilícitos en las contiendas electorales, procuraban por un sistema de financiamiento con un mayor control respecto de recursos privados, reforzar la obligación de publicidad, rendición de cuentas y

¹²⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, expediente 11001-03-15-000-2011-00084-00 M.P., Gerardo Arenas Monsalve.

¹³⁰ Tal y como se puede observar de la exposición de motivos de los PAL invocados por el actor y que se encuentran en el archivo. pdf «004ED [...]», índice 2 de SAMAI.



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

control efectivo de la autoridad electoral, garantizando la igualdad en la contienda y mitigando la influencia de intereses particulares en la actividad proselitista. Asimismo, ambas iniciativas, dejaban a cargo de la ley determinar las demás consecuencias por las posibles transgresiones en el financiamiento de las campañas electorales.

Lo anterior, implica que las actuaciones endilgadas a los congresistas aquí encausados encuentran sustento en las excepciones a la configuración de conflicto de intereses contenidas en el inciso segundo, literales a y b, del artículo 286 de la LOC, esto es, en los siguientes eventos: «a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios [...], es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. [...] b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro. [...]». Es decir, no se advierte que con los PAL los convocados abusaran de su poder aprovechándolo para alcanzar sus fines personales.

(i) Los congresistas, en ambas iniciativas, manifestaron que, en materia de reformas constitucionales, las instituciones de los impedimentos y recusaciones son excepcionales, situación acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y esta corporación, lo que habilitaba su participación y que primara el ejercicio de sus funciones congresuales.

En efecto, debido al interés público y general de las modificaciones propuestas en los PAL, no puede admitirse la prevalencia de un supuesto beneficio que obligara a la declaración de impedimento, pues en tal circunstancia podrían estar involucrados no solamente los aquí encausados sino los demás parlamentarios lo que, eventualmente, afectaría el quórum requerido para emprender reformas de este tipo.

Asimismo, tornaría nugatorio el mandato conferido por el pueblo al órgano legislativo para el ejercicio cabal de sus competencias, viéndose sacrificado el interés general, ya que no existe la posibilidad de que este último sea reemplazado por congresistas «*ad hoc*». De modo que, el interés con que todos los acusados actuaron era predicable de la integridad de los miembros de las corporaciones legislativas y si ello, como lo sugiere el solicitante, les generaba impedimento, tal reforma constitucional no se hubiese podido tramitar.

(ii) El actor sustentó la configuración del beneficio en situaciones hipotéticas, aleatorias y que desbordan el alcance del artículo 286 de la LOC, pues se requiere de actos, hechos, o desarrollos ulteriores para cristalizar el beneficio personal que se intentó endilgar. En términos del ciudadano solicitante «[...] los proponentes pretendieron salirle al paso a la investigación que eventualmente realizaría el Consejo Nacional Electoral. Ese interés ilícito se observa también en el Proyecto de Acto Legislativo 277 Cámara 2024 [...]».



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

Además, la mayoría de los reparos del solicitante se dirigieron a controvertir la publicidad y conveniencia de las reformas, pero tales alegatos escapan al objeto de la causal invocada y de este medio de control judicial.

(iii) Finalmente, debe recordarse que, en el proceso de pérdida de investidura, rige el principio de libertad probatoria y, por lo tanto, cualquier medio de prueba puede ser utilizado para acreditar los hechos y circunstancias que son objeto de debate, siempre que se respeten las garantías constitucionales y los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad de la prueba.

No obstante, la aplicación del principio «*onus probandi incumbit actori*» acogido en el artículo 167 del CGP, aplicable subsidiariamente por previsión del artículo 21 de la Ley 1881 de 2018, significa que corresponde al solicitante de la pérdida de investidura, la demostración de la conducta que reprochó a los congresistas acusados, tanto en lo que atañe a sus elementos objetivos, como en lo referente al elemento subjetivo. Por lo mismo, si bien la existencia del beneficio particular, actual y directo puede demostrarse con libertad de medios probatorios, debe aclararse que esa libertad no es sinónimo de falta de conexión lógica entre el medio de prueba y el hecho que se pretende demostrar. En este caso, como se expuso, las pruebas que el actor introdujo en el juicio no demostraron la existencia de algún beneficio personal, actual y directo de los acusados.

En suma, la Sala considera que no se configuró el elemento objetivo de la causal de conflicto de intereses y, en consecuencia, se releva de estudiar el elemento subjetivo; por ende, no es necesario entrar a determinar si la conducta reprochada fue gravemente culposa o dolosa. Así las cosas, la Sala negará las pretensiones de la solicitud en relación con los congresistas acusados.

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

III. FALLA

PRIMERO. Declarar no probadas las excepciones de carencia actual de objeto y falta de legitimación invocadas por los congresistas convocados.

SEGUNDO. Negar la solicitud de pérdida de investidura presentada por el ciudadano Alberto Miguel Restrepo Restrepo contra los senadores: Alex Flórez Hernández, Pedro Hernando Flórez Porras, Gloria Inés Flórez Schneider, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Clara López Obregón, María José Pizarro, Jael Quiroga Carrillo, Isabel Cristina Zuleta; y los representantes a la Cámara: Luis Alberto Albán Urbano, Gloria Elena Arizabaleta Corral, Norman David Bañol Álvarez, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Gabriel Becerra Yáñez, Jorge Andrés Cancimance López, María



Referencia: Pérdida de investidura —primera instancia—

Radicación: 11001-03-15-000-2024-05972-00

Solicitante: Alberto Miguel Restrepo Restrepo

Acusados: Yuly Esmeralda Hernández Silva y otros

Fernanda Carrascal Rojas, Susana Gómez Castaño, Dorina Hernández Palomino, Heráclito Landinez Suárez, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Carmen Felisa Ramírez Boscán, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Gildardo Silva Molina, Pedro José Suárez Vacca, David Alejandro Toro Ramírez y Alirio Uribe Muñoz (electos para el periodo constitucional 2022–2026), por las razones expresadas en esta sentencia.

TERCERO. Advertir que, conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018, contra esta sentencia procede el recurso de apelación que deberá interponerse y sustentarse ante la Sala Veintidós Especial de Decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

CUARTO. Comunicar lo dispuesto en esta sentencia a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, para lo de su cargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018.

QUINTO. Ejecutoriada esta sentencia, **archívese** el expediente dejando las anotaciones pertinentes en el sistema de gestión judicial SAMAI.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Veintidós Especial de Decisión del Consejo de Estado en sesión de la fecha.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente de la Sala

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Magistrado

FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
Magistrado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Magistrada [E2]

WILSON RAMOS GIRÓN
Magistrado [E2]

Esta providencia fue firmada electrónicamente. Usted puede consultarla con el número de radicación en el siguiente enlace:

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