

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTITURA 2**

**CONSEJERO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicado:** 11001-03-15-000-2024-01495-00 (N.I. 2377)  
**Demandante:** Carlos Mario Patiño González  
**Demandados:** Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Esteban Quintero Cardona, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Paola Andrea Holguín Moreno, María Fernanda Cabal Molina, Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernán Darío Cadavid Márquez, Jhon Jairo Berrio López y Julián Peinado Ramírez

**Tema: Sentencia de primera instancia**

---

1. La Sala Segunda Especial de Decisión de Pérdida de Investitura procede a resolver, en primera instancia, la demanda instaurada por el ciudadano Carlos Mario Patiño González, en ejercicio del medio de control de pérdida de investidura, en contra de los señores senadores de la República Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Esteban Quintero Cardona, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Paola Andrea Holguín Moreno, María Fernanda Cabal Molina y de los señores representantes a la Cámara Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernán Darío Cadavid Márquez, John Jairo Berrio López y Julián Peinado Ramírez, elegidos para el periodo constitucional 2022-2026.

**ANTECEDENTES**

**La solicitud de Pérdida de Investitura**



## Pretensiones

2. El ciudadano Carlos Mario Patiño González, en ejercicio del medio de control de Pérdida de Investidura regulado por la Ley 1881 de 2018, pretende que se decrete la desinvestidura de los senadores Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Esteban Quintero Cardona, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Paola Andrea Holguín Moreno, María Fernanda Cabal Molina y de los representantes a la Cámara Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernán Darío Cadavid Márquez, Jhon Jairo Berrío López, Julián Peinado Ramírez, elegidos para el periodo constitucional 2022-2026; por haber presuntamente incurrido en la causal prevista en el artículo 183, numeral 1 de la Constitución Política, por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades señalado para los congresistas en el artículo 180, numeral 2 de la Constitución y en la Ley 5 de 19921, artículo 282, numeral 2.

## Hechos

3. Mediante el Decreto 2024070001536 del 22 de marzo de 2024, el gobernador de Antioquia reglamentó el mecanismo de aportes voluntarios para la terminación de las vías 4G que atraviesan el departamento de Antioquia y se estableció que dicha operación correspondía a una donación en los términos del artículo 1443 del Código Civil, la cual queda perfeccionada una vez se realice la donación en el portal establecido para tal fin, como fue el pago electrónico a través de la página del ente territorial.

4. Que los congresistas demandados publicaron en la red social X sobre el aporte efectuado al departamento de Antioquia, así:

<b>Nombre</b>	<b>Fecha publicación</b>	<b>Valor donación</b>	<b>Observaciones</b>
María Fernanda Cabal	23/mar/2024 7:11 am	\$1.000.000	Imagen donación efectuada del banco BBVA, número de verificación 531221218, desde CA terminada en 0117
Paola Andrea Holguín Moreno	22/mar/2024 3:29 pm	\$1.000.000	Foto del comprobante físico de consignación de Bancolombia con referencia 551065145, identificando al pagador con la c.c. de la demandada
Andrés Felipe Holguín Moreno	23/mar/2024 7:45 am	No especifica	Publicación en cuenta @leocomunicador_ asociada a su equipo político



Esteban Quintero Cardona	22/mar/2024 14:40 pm	\$1.000.000	Imagen del comprobante digital de una transacción de Bancolombia, con referencia TR240322120215s9q14R, proveniente de CA del mismo banco terminada en 7494
Miguel Uribe Turbay	25/mar/2024 5:33 pm	\$1.000.000	Imagen de la donación mediante el aplicativo web, núm. de recibo 114767711 desde cuenta del BBVA
Susana Paloma Valencia	25/mar/2024	\$1.000.000	Video que informa sobre la donación realizada mediante aplicativo web, con núm. de recibo 1414767711, por PSE desde cuenta del BBVA
Juan Fernando Espinal	22/mar/2024 11:00 am	\$1.000.000	Imagen de la donación con el comprobante TR240322105716qkxBEM, de la cuenta terminada en 0609
Hernán Cadavid Márquez	-	\$1.000.000	Video que informa sobre la donación realizada desde el aplicativo virtual de la CA del BBVA terminada en 0037
Jhon Jairo Berrío López	22/mar/2024 7:07 pm	\$1.000.000	Imagen de la donación realizada desde el aplicativo de Bancolombia, con número de comprobante XT970322106734qkxWIM, de la cuenta terminada en el número 9433
Julián Peinado Ramírez	-	-	Publicó comprobante de la donación realizada desde el aplicativo

### **Fundamentos de Derecho**

5. Afirma que, en virtud del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas, tienen proscrito la celebración de “contrato alguno” con entidades públicas.

6. Señala que los demandados suscribieron un contrato de donación con el departamento de Antioquia, teniendo en cuenta que, según el Decreto 2024070001536 de 2024, expedido por el gobernador de Antioquia, los dineros recibidos en virtud de dicha recaudación serían a título de donación, en los términos del artículo 1443 del Código Civil.

7. Considera que, si bien la norma que regula la donación indica que se trata de un acto jurídico, la doctrina civilista es pacífica respecto a que es un contrato, pues es un acto bilateral en el que la parte pasiva debe aceptar la donación para que se perfeccione la misma. Que, en el caso bajo estudio, el Decreto 2024070001536 de 2024 establece que se presenta una “aceptación general” de la donación, por lo que es posible entender que, una vez realizada, se da su perfeccionamiento.



8. Asegura que, al haberse efectuado las donaciones al departamento de Antioquia por los demandados, se incurre en la causal invocada, pues el contrato se celebró con una entidad territorial del orden público.

### **Trámite procesal**

9. El ciudadano Carlos Mario Patiño González presentó demanda a través de ventanilla virtual el 1 de abril de 2024 y repartida en la misma fecha. Posteriormente, se corrigió por memorial allegado el 3 de abril de 2024.

10. Mediante auto del 9 de abril de 2024 el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y ordenó notificar personalmente a los congresistas demandados y al Ministerio Público<sup>1</sup>.

11. El 18 de abril de 2024, dentro del término legal, los congresistas accionados contestaron la demanda.

12. En providencia del 7 de mayo de 2024 se dispuso: (i) tener como pruebas los documentos aportados con la demanda y con las contestaciones de la misma; (ii) decretar la prueba solicitada por el demandante, correspondiente a oficiar al gobernador de Antioquia para que informe sobre la donación efectuada en virtud del Decreto 2024070001536 del 22 de marzo de 2024, por los congresistas demandados; (iii) decretar los testimonios solicitados por los apoderados de los demandados Julián Peinado Ramírez y Miguel Uribe Turbay; se realizó citación para el 22 de mayo de 2024; y (iv) diferir, hasta antes de terminar el periodo probatorio, la decisión sobre el decreto y práctica del interrogatorio de parte a los demandados<sup>2</sup>.

13. El 22 de mayo de 2024 se llevó a cabo la audiencia pública de recepción de testimonios<sup>3</sup>.

14. Mediante auto del 23 de mayo de 2024 se dio por concluida la etapa probatoria, se negaron por innecesarias, las solicitudes de decreto y práctica de pruebas que estuvieren pendientes de resolver. En la misma providencia se corrió traslado a los sujetos procesales de las pruebas obrantes en el

---

<sup>1</sup> Visible en el índice 7 de Samai.

<sup>2</sup> Visible en el índice 57 de Samai.

<sup>3</sup> Visible en el índice 57 de Samai.



expediente y se fijó para el 19 de junio de 2024, a las 9:00 am, la celebración de la audiencia pública<sup>4</sup>.

15. El 18 de junio de 2024 los Consejeros de Estado, Omar Joaquín Barreto Suárez y Hernando Sánchez Sánchez manifestaron su impedimento para conocer del presente asunto, por considerar que se encuentran incursos en la causal prevista en el numeral 9 del artículo 141 de la Ley 1564 de 2012, en consideración a que tienen una amistad íntima, respectivamente, con los abogados Gustavo Quintero Navas, apoderado del demandado Miguel Uribe Turbay<sup>5</sup> y Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, apoderada de la demandada Paloma Susana Valencia<sup>6</sup>.

16. Mediante auto del 18 de junio de 2024 la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura 2, resolvió: (i) aceptar el impedimento manifestado por el Consejero de Estado, Omar Joaquín Barreto Suárez; y (ii) no aceptar el impedimento manifestado por el Magistrado, Hernando Sánchez Sánchez<sup>7</sup>.

17. El 19 de junio de 2024 en la hora citada se llevó a cabo la correspondiente audiencia pública de pérdida de investidura<sup>8</sup>.

### La contestación de la demanda

18. El representante **Julián Peinado Ramírez**, a través de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando que no se configuran los elementos (i) objetivo y (ii) subjetivo, que permitan evidenciar la existencia de la causal de incompatibilidad alegada por el demandante<sup>9</sup>.

19. Indicó que la causal de incompatibilidad invocada implica la existencia de un sujeto calificado, el congresista, y una conducta prohibitiva, como es celebrar contratos por sí o por interpuesta persona con entidades públicas o ante personas que administren tributos.

20. Explicó que según los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, “*Los contratos que celebren las entidades estatales **constarán por escrito** (...)*”.

---

<sup>4</sup> Visible en el índice 76 de Samai.

<sup>5</sup> Visible en el índice 94 de Samai.

<sup>6</sup> Visible en el índice 97 de Samai.

<sup>7</sup> Visible en el índice 99 de Samai.

<sup>8</sup> Visible en el índice 110 de Samai.

<sup>9</sup> Índice 24 de Samai



Condición que ha sido reconocida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

21. Preciso que el Código Civil<sup>10</sup> define la donación como *“un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que la acepta”*, lo que significa que para el perfeccionamiento del contrato concurren: (i) la voluntad dispositiva de la persona que pretende entregar parte de su patrimonio; y (ii) la aceptación de quien recibirá el beneficio económico.

22. Sostuvo que en este asunto el señor Peinado Ramírez realizó un aporte voluntario por \$1.000.000 al departamento de Antioquia, como persona natural y ciudadano antioqueño, para contribuir a las obras viales del departamento, sin embargo, no se tiene constancia de su aceptación por la entidad territorial, ni que se hubiera celebrado contrato por escrito.

23. Que, según certificación de 12 de abril de 2024 expedida por la Secretaría de Hacienda de Antioquia, no se han aceptado los aportes realizados en el marco de la iniciativa conocida como la “VACA” por Antioquia y no se han incorporado al presupuesto del departamento.

24. El espíritu de la incompatibilidad alegada en la demanda es evitar que quienes ocupan un cargo de elección popular obtengan un provecho para sí o para otros, existiendo interés ilícito y un enriquecimiento colateral en detrimento de las arcas estatales, por lo que la misma fue diseñada con un propósito de conservación de los dineros y bienes públicos.

25. Adujo que el actor hace una interpretación sesgada de la causal, al indicar que le está prohibido al congresista realizar un aporte voluntario, pues el mismo se hizo con recursos propios para que la comunidad pueda acceder a obras públicas y satisfacer necesidades de interés general a cargo del departamento, lo que no constituye una causal de pérdida de investidura.

26. De acuerdo con el artículo 283 de la Ley 5ª de 1992 *“Las incompatibilidades constitucionales no obstan para que los congresistas puedan directamente o por medio de apoderado (...) 8. Intervenir, gestionar o convenir en*

---

<sup>10</sup> Artículo 1443 del Código Civil.



todo tiempo, ante los organismos del Estado en la obtención de cualquier tipo de servicios y ayudas en materia de salud, educación, vivienda y obras públicas para beneficio de la comunidad colombiana”, por lo que una interpretación contraria al sentir de la norma desconoce los principios *pro homine* e *in dubio pro-reo*.

27. Por otro lado, refirió que no se configura el elemento subjetivo de la causal de incompatibilidad, porque no existe prueba alguna que demuestre un comportamiento doloso o gravemente culposo del demandado.

28. Los senadores **Andrés Guerra Hoyos y Esteban Quintero Cardona, y el representante Jhon Jairo Berrío López<sup>11</sup>**, a través de apoderado, se opusieron a las pretensiones de la demanda porque se configura la excepción de inexistencia de causa para demandar, pues el comportamiento de los accionados no se enmarca en alguna de las conductas prohibitivas de los artículos 180, numeral 2 de la Constitución y 282 de la Ley 5 de 1992, ya que no realizaron ningún aporte económico proveniente de su peculio a favor del departamento de Antioquia.

29. Que según el artículo 1495 del Código Civil, en el contrato “*una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa*”, bajo un criterio de reciprocidad, mientras que la donación se trata de un acto unilateral (artículo 1443 *ibídem*), en el que solamente una parte se obliga a transferir a otra una parte de sus bienes.

30. En el caso bajo estudio no existió un contrato estatal, pues según el artículo 39 de la Ley 80 de 1992 no se cumple uno de los requisitos para su perfeccionamiento, ya que no consta por escrito.

31. El apoderado refirió que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el acceso a cargos de elección popular es taxativo y de interpretación restrictiva, tal como lo señaló el Consejo de Estado en Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2019<sup>12</sup>, de manera que no puede efectuarse una interpretación subjetiva y abierta como lo pretende el

---

<sup>11</sup> Visible en el índice 25 de Samai

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Magistrada Ponente: Rocío Araujo Oñate; Bogotá D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil diecinueve (2019); Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00031-00; Demandante: Dora Marcela Chamorro Chamorro; Demandado: Hernán Gustavo Estupiñán Calvache – Representante a la Cámara por el Departamento de Nariño, período 2018-2022-; Asunto: Nulidad Electoral – Sentencia de unificación de única instancia- Inhabilidad 179.5 de la Constitución Política- Parentesco- Factor temporal



accionante, pues con ello se puede limitar o desconocer el ejercicio de derechos políticos como “elegir y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos”, así como el principio de legalidad y el debido proceso.

32. Propuso como excepción la inexistencia de incompatibilidad y la configuración de una excepción al régimen de incompatibilidades, prevista en el numeral 8 del artículo 283 de la Ley 5ª de 1992.

33. También invocó la excepción de inexistencia del elemento subjetivo requerido en los juicios de pérdida de investidura, dado que no existe prueba que demuestre un comportamiento doloso o gravemente culposo de los demandados, por cuanto no participaron, ni hicieron aporte alguno a favor del departamento de Antioquia, siendo este un presupuesto esencial para la configuración de la causal de pérdida de investidura de conformidad con lo dispuesto por el Consejo de Estado – Sección Primera, en la sentencia de 5 de mayo de 2023, proferida en el radicado: 050012333000202101485-03, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

34. Aclaro que quienes participaron en los aportes voluntarios lo hicieron amparados en la confianza legítima otorgada por el precedente contenido en la sentencia del 3 de noviembre de 2016 del Consejo de Estado - Sección Primera, radicado: 2015-00489-01(PI), C.P. Guillermo Vargas Ayala.

35. La senadora **Paola Andrea Holguín Moreno y el representante a la cámara Juan Fernando Espinal Ramírez**<sup>13</sup>, a través de apoderado, se opusieron a las súplicas de la demanda, al considerar que el demandante confunde el concepto de donación, con la celebración de un contrato estatal, en el cual se generan obligaciones recíprocas, tal como lo establece el artículo 3º de la Ley 80 de 1993.

36. Que en virtud del principio *pro homine* y de *in dubio pro reo* las causales de pérdida de investidura son de interpretación restrictiva, por tanto, la conducta prohibida, que en el caso objeto de estudio consiste en la celebración de un contrato estatal, no se constituye.

---

<sup>13</sup> Índice 26 de Samai



37. Indicó que no se puede tener por perfeccionada la presunta donación, pues se encuentra sujeta a la verificación de los recursos, certificación de su recaudo y posterior incorporación al presupuesto.

38. Que el 2 de abril de 2024 se publicó en la Gaceta 24228 el Decreto 2024070001536 de 2024, por lo que el actor confunde la divulgación del acto administrativo en los canales de comunicación del departamento de Antioquia, con el requisito de publicación, condición que implica eficacia y oponibilidad general.

39. Refirió que el ordenamiento jurídico tiene excepciones a la causal de incompatibilidad que expone el demandante, como las dispuestas en los numerales 6º y 8º del artículo 283 de la Ley 5ª de 1992.

40. Por último, destacó que el demandante no acreditó el elemento subjetivo que exige la acción promovida y, al contrario, se infiere que los demandados actuaron con prudencia y diligencia, pues las normas y jurisprudencia sobre las incompatibilidades validan los apoyos de las corporaciones públicas por propender por el interés general.

41. El representante **Hernán Darío Cadavid**<sup>14</sup>, a través de apoderada judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda, al considerar que no se ha vulnerado el régimen de incompatibilidades de los congresistas.

42. Adujo que el demandante no cumplió con lo establecido en el referido literal c, artículo 5 de la Ley 1881 de 2018, pues no explica ni fundamenta en debida forma el cumplimiento de la causal invocada, ya que no allegó prueba del contrato, incumpliendo las cargas sustanciales y procesales que le correspondían para ejercer la acción judicial.

43. Alegó que existe cosa juzgada porque el Consejo de Estado ya se pronunció en un asunto similar<sup>15</sup> sobre la pérdida de investidura, por la causal de "*celebración de contratos de donación, con entidades públicas*".

44. Que el contrato de donación se regula por los artículos 1443, 1450 y

---

<sup>14</sup> Índice 27 SAMAI

<sup>15</sup> Sentencia con radicado 2015-00489-01 (PI), del 3 de noviembre de 2016, Consejero Ponente Guillermo Vargas Ayala)



1468 del Código Civil, de cuyo contenido se puede extraer que **no existe, hasta tanto** el donante manifieste su voluntad libre de donar y el donatario manifieste su voluntad de aceptar o no la donación y la notifique al donante.

45. Afirmó que, según los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, el contrato estatal es solemne, por lo que se perfecciona “*únicamente*” cuando es elevado a escrito, sin este requisito no puede crear efectos jurídicos.

46. Explicó que los apoyos voluntarios para el financiamiento de las vías 4G ingresarán al presupuesto del departamento de Antioquia una vez la Asamblea Departamental apruebe la ordenanza que permita integrar los recursos entregados por los ciudadanos y contribuyentes, previamente recaudados en una cuenta convenio para que la entidad bancaria que los recibe verifique en las diferentes listas y sistemas de información antes de admitirlos y aceptarlos, por lo que dichos actos no denotan la celebración de un contrato y menos aún, de un Contrato Estatal.

47. Mencionó que el demandado actuó convencido de que se encontraba cumpliendo un deber constitucional (numeral 9 del artículo 95 de la Constitución<sup>16</sup>), sin incurrir en un comportamiento contrario a la moral y al ordenamiento jurídico en detrimento del interés general.

48. Resaltó que, según la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, las causales de pérdida de investidura deben ser interpretadas de manera restrictiva, pues de existir duda frente a la conducta se debe resolver favorablemente al demandado en virtud de los principios “*pro homine*” e “*indubio pro reo*”.

49. Agregó que el acto jurídico por el cual se llevó a cabo el aporte voluntario fue revocado y devuelto por el departamento de Antioquia, en consecuencia, no existe una actividad incompatible con el ejercicio de las competencias propias de la función del congresista.

50. La senadora **Paloma Susana Valencia Laserna**<sup>17</sup>, a través de apoderada, contestó la demanda y se opuso a las pretensiones de la

<sup>16</sup> Constitución Política. Artículo 95 “(...) 9 Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

<sup>17</sup> Índice 28 de Samai.



demanda, argumentando que la contribución realizada no se hizo mediante la figura de la donación, sino que fue un mero aporte del que se espera un beneficio a la comunidad (interés general).

51. Adujo que, en el evento de considerarse el aporte de la accionada como una donación, esta figura no es un contrato, sino un acto jurídico unilateral en el que, si bien hay un donante y un donatario, no se encuentra presente el elemento sinalagmático del negocio jurídico. Sin embargo, de entenderse la donación como un contrato, no cumple con los elementos y características de un contrato estatal, según los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993.

52. Aseveró que el aporte realizado por la demandada es válido y permitido conforme a las excepciones preceptuadas en el artículo 243 de la Ley 5 de 1992 cuando se enmarcan en el interés general.

53. Mencionó que la donación no se concretó, toda vez que la accionada presentó solicitud de revocatoria de su intención de donar, aceptada por la entidad antes de que se incorporaran los recursos al patrimonio del departamento.

54. Que, ante la falta de claridad de si es un contrato, deben prevalecer los principios del *in dubio pro reo* y *pro homine* y el derecho a ser elegido del demandado, acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>18</sup>.

55. Finalmente, señaló que no se configura el elemento subjetivo de la causal alegada, toda vez que no se acreditó que la accionada actuara bajo una conducta dolosa o gravemente culposa, como lo exige el artículo 1° de la Ley 1881 de 2018 (modificado por el artículo 4° de la Ley 2003 de 2019).

56. El senador **Miguel Uribe Turbay**<sup>19</sup>, a través de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda, porque en su criterio no se configuran los supuestos fácticos y jurídicos para declarar probada la causal de pérdida de investidura alegada por la parte actora.

57. Afirmó que en los argumentos de la demanda no se evidencia cuál es

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 3 de noviembre del 2016 de radicado, radicado 23001-23-33-004-2015-00489-01 (PI).

<sup>19</sup> Índice 29 de Samai.



el presunto interés privado o a favor de un tercero reprochado al accionado, ni se advierte el presunto desmedro generado al interés general por la cooperación brindada al departamento de Antioquia.

58. Advirtió que la incompatibilidad prevista en el numeral 2° del artículo 180 implica el despliegue de una actividad por parte del servidor público de elección popular encaminada a la obtención de un interés ajeno al ejercicio de esta función.

59. Expuso que no existió un contrato estatal, derivado de la contribución del accionado, pues no se cumplen los elementos de existencia de este, según los artículos 32, 39 y 41 de la Ley 80 de 1993.

60. Sostuvo que el demandado realizó un aporte como persona natural y ciudadano y no como congresista, por lo que tal situación desvirtúa la causal de incompatibilidad alegada por el demandante.

61. El demandante no efectuó un análisis subjetivo de la causal de incompatibilidad invocada, ni demostró la existencia de dolo o culpa en el comportamiento del demandado.

62. La senadora **María Fernanda Cabal Molina**<sup>20</sup>, a través de apoderado, manifestó que se opone a las pretensiones de la demanda porque según los artículos 1443, 1450, 1468, y 1469 del Código Civil, para que se perfeccione la donación es necesaria su aceptación, que en este caso debe ser efectuado por funcionario competente a través de acto administrativo motivado, el cual no se da en el presente asunto.

63. Advirtió que la senadora demandada actuó convencida que se encontraba cumpliendo un deber constitucional, previsto en el numeral 9 del artículo 95 de la Carta Política, máxime cuando no se valió de su investidura para realizar dicho aporte.

64. La donación es un acto jurídico unilateral y no un contrato, por lo que no se configura el supuesto de hecho que señala la incompatibilidad alegada en la demanda.

---

<sup>20</sup> Índices 31,33,34 y 59 de Samai.



65. Informó que antes de notificarse a la demandada del acto administrativo de aceptación de la contribución voluntaria, mediante escrito con radicado N° 2024010153319 del 9 de abril de 2024, le solicitó al departamento de Antioquia la devolución del aporte realizado. En respuesta, el secretario de Hacienda del departamento de Antioquia, a través de la comunicación No. 2024030090582 del 10 de abril de 2024, accedió a la solicitud y ordenó iniciar los trámites correspondientes para la devolución del dinero, toda vez que no se había perfeccionado la donación, por lo que no se evidencia una actividad incompatible con el ejercicio de las competencias propias de la función de la congresista.

66. Además, tampoco hay intereses conflictivos que pudieran comprometer su imparcialidad o independencia en el desempeño de sus funciones.

### **Pruebas**

#### **Pruebas documentales aportadas por la parte demandante**

67. La demanda se acompañó con las siguientes pruebas documentales visibles en el índice 3 de Samai:

68. Copia digital de la Resolución E-3332 del 19 de julio de 2022, expedida por el Consejo Nacional Electoral, en la cual se declara la elección, entre otros, de los senadores Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Esteban Quintero Cardona, Andrés Felipe Guerra Hoyos y María Fernanda Cabal Molina, Paola Andrea Holguín Moreno.

69. Copia digital del Acuerdo 003 de 16 de julio de 2022, expedida por la Organización Electoral, mediante la cual, en su artículo noveno declaró elegidos, entre otros, a los representantes a la Cámara del departamento de Antioquia para el periodo constitucional 2022-2026, a los ciudadanos Hernán Darío Cadavid Márquez, Juan Fernando Espinal Ramírez y Julián Peinado Ramírez.

70. Copia digital del Decreto 2024070001536 del 22 de marzo de 2024, expedido por el gobernador de Antioquia.



71. Archivo documental con “screenshots” y links de las publicaciones efectuadas en la red social X, con miras a demostrar las donaciones efectuadas por los congresistas demandados.

### **Pruebas documentales aportadas por los demandados**

72. Copia de la constancia suscrita por el Secretario de Hacienda del departamento de Antioquia, de 12 de abril de 2024, sobre los aportes realizados en el marco de la iniciativa la “vaca”, aportada por los demandados Julián Peinado, Paola Holguín, Juan Fernando Espinal, Hernán Cadavid y Paloma Valencia (índs. 24, 26, 27 y 28 de Samai).

73. Copia digital del concepto rendido por la abogada coordinadora de la UTL, Ailyn Johana Echeverry y el abogado de la UTL, Sebastián Sánchez Gallo, con asunto “*Concepto frente a la posibilidad jurídica que Congresista realice aporte voluntario a una entidad pública*”, aportada por el demandado Julián Peinado (ín. 24 de Samai).

74. Correo del 22 de abril de 2024, con una prueba “sobreviniente” visible en el índice 38 de Samai, que corresponde a la respuesta a la petición emitida el 22 de abril de 2024, por el Secretario de Hacienda del departamento de Antioquia, aportada por el demandado Julián Peinado.

75. Copia digital de la certificación expedida por Bancolombia S.A. del 18 de abril de 2024, en la cual se informa que el señor Jhon Jairo Berrío López tiene en ese banco una cuenta corriente terminada en 5782, abierta el 9 de marzo de 2012, con estado: activa, visible en el índice 25 de Samai.

76. Copia digital del Oficio del 17 de abril de 2024, suscrito por el Secretario de Hacienda del departamento de Antioquia, en el cual se informa que, una vez verificada la pasarela de pago no se registra aporte voluntario a nombre de Jhon Jairo Berrío López (índ. 25 de Samai).

77. Copia de la certificación expedida por el Banco de Occidente del 17 de abril de 2024, en la cual se informa que el señor Andrés Felipe Guerra Hoyos tiene en ese banco una cuenta corriente terminada en 6676, abierta el 8 de noviembre de 2019, con estado: activa y vigente (índ. 25 de Samai).



78. Copia digital de la certificación expedida por Bancolombia del 16 de abril de 2024, en la cual se informa que el señor Andrés Guerra Hoyos tiene en ese banco una cuenta de ahorros terminada en 8554, abierta el 13 de noviembre de 2013, estado: bloqueo cuenta por cobrar (índ. 25 de Samai)
79. Copia digital de la certificación expedida por Bancolombia del 17 de abril de 2024, en la cual se informa que el señor Esteban Quintero Cardona tiene en ese banco una cuenta de ahorros terminada en 1291, fecha de apertura 24 de febrero de 2009, con estado: cancelada (índ. 25 de Samai).
80. Copia de la certificación expedida por el banco BBVA, en la cual se indica que el señor Esteban Quintero tiene una cuenta de ahorros terminada en 8175, fecha de apertura 29 de julio de 2019 y que desde el 22 de marzo al 12 de abril de 2024 no ha realizado transferencia alguna al convenio 8183 con el departamento de Antioquia en Bancolombia (índ. 25 de Samai).
81. Copia de la Gaceta Departamental N 24428 de 2 de abril de 2024, en la cual se publicó el Decreto D2024070001536 de 22 de marzo de 2024 (índ. 27 de Samai).
82. Copia del correo electrónico del 10 de abril de 2024 por el ciudadano Hernán Cadavid a la Tesorería del departamento de Antioquia, en el cual solicitó la devolución del aporte "Vaca por las vías" (índ. 27 de Samai).
83. Copia de la respuesta del 10 de abril de 2024 por el departamento de Antioquia al señor Hernán Darío Cadavid, en el cual se indica que es viable y pertinente la voluntad de revocar el apoyo solidario (índ. 27 de Samai).
84. Copia de la respuesta del 10 de abril de 2024 por el departamento de Antioquia a la señora Paloma Valencia, en la cual se indica que es viable y pertinente a voluntad de revocar el apoyo solidario (índ. 28 de Samai).
85. Copia digital de la petición remitida por correo electrónico remitido el 9 de abril de 2024 por la ciudadana María Fernanda Cabal Molina al departamento de Antioquia, en el cual solicitó la devolución del aporte efectuado por ella a las "Vías de Antioquia" (índ. 31, 33, 34 y 59 de Samai).



86. Copia digital de la respuesta emitida el 10 de abril de 2024 por el Secretario de Hacienda del departamento de Antioquia a la señora María Fernanda Cabal Molina, en el cual se indica que es viable y pertinente la voluntad de revocar el apoyo solidario (índ. 31, 33, 34 y 59 de Samai).

### **Pruebas decretadas y practicadas**

#### **Documental**

87. Oficio con radicado: E-2024030136446, del 14 de mayo de 2024, suscrito por el gobernador de Antioquia, informando sobre la “donación realizada en virtud del decreto 2024070001536 del 22 de marzo de 2024, por parte de los congresistas demandados” a favor del ente territorial, en respuesta a lo solicitado en auto del 7 de mayo de 2024 (índ. 72 de Samai).

#### **Testimoniales**

88. El 22 de mayo de 2024 se adelantó la audiencia de recepción de testimonios, de acuerdo con lo previsto en la providencia del 7 de mayo de 2024. En dicha audiencia se recibieron los siguientes testimonios:

#### **Testimonio de Ailyn Johana Echeverry Márquez**

89. La testigo es coordinadora de la UTL del representante a la Cámara, Julián Peinado. El presidente de la audiencia le pidió que indicara lo que sabe de la supuesta donación que hizo el congresista al departamento de Antioquia. Al respecto, contestó:

*“[...] El día 22 de marzo sale una publicación del gobernador de Antioquia, en donde el invita a los antioqueños a donar para financiar las vías 4G del departamento que según aducen se encuentran desfinanciadas. El congresista me llama y me consulta si realizar un aporte voluntario o una donación le puede constituir un problema o una incompatibilidad en su hacer congresional, lo que yo hago dentro de mis labores legislativas, que es emitir conceptos o investigar todo lo que el representante me solicita, llamo a mi abogado junior [...] y le solicito que investigue un poco si realizar una donación ante la gobernación de Antioquia le puede constituir al representante una incompatibilidad [...], mi compañero que se llama Sebastián Sánchez me llama y me dice que no, que considera que no, porque hay una sentencia del Consejo de Estado que dice que las donaciones no se consideran un contrato estatal. [...]”*

90. La testigo afirmó que efectuó un concepto dirigido al representante a la Cámara, en el cual le indicó que en otras oportunidades al interior del



Congreso se habían realizado este tipo de aportes sin ningún inconveniente y que, según la sentencia del Consejo de Estado proferida en el año 2016 que sirvió de fundamento para el concepto, no puede considerarse que la donación hace parte de los contratos estatales.

91. Por su parte, el apoderado del demandado Julián Peinado interrogó a la testigo y le preguntó si conoce la existencia de algún concepto dictado por el departamento de Antioquia en el que se explique jurídicamente el alcance del aporte voluntario que hicieron los congresistas al ente territorial. R/.

*“[...] Posteriormente a la demanda, conocemos de un derecho de petición que fue contestado por la gobernación de Antioquia, en donde se le pregunta si existe algún tipo de contrato entre el representante a la cámara y la gobernación y el concepto ... dice que efectivamente no que no existe...ningún contrato entre el representante y la gobernación, por lo tanto no se encuentra ni en el Secop [...] y que tampoco se ha perfeccionado porque no ha sido aceptado, pues en caso de que llegase a existir, sin embargo, ellos son como muy claros en el documento que ellos hacen, aduciendo que si bien puede existir alguna duda entre si la donación es un contrato o no, no podría entenderse como un contrato estatal, sin embargo, que ellos iban a revisar el tema y que al momento no habían aceptado la donación, pues me imagino que esperando como tener todo legalmente claro. [...]”.*

#### **Testimonio de Sebastián Sánchez Gallo**

92. El testigo se encuentra vinculado en la UTL del representante a la Cámara Julián Peinado, desde el 4 de julio de 2023. El Magistrado conductor de la audiencia le preguntó sobre lo que sabe del supuesto aporte efectuado por el Congresista, a lo que indicó:

*“[...] lo que les puedo comentar es que el 22 de marzo del presente año al medio día la coordinadora de la UTL, Johana Echeverry se comunicó conmigo para comentarme que se estaba realizando todo este tema de la “vaca” y que el Honorable Representante a la Cámara Julián Peinado requería un concepto, que por favor hiciera la investigación respecto a cuáles elementos nos podrían funcionar frente al tema y me dediqué pues a analizar el Código Civil en su artículo 1443, [...], con posterioridad revisé jurisprudencia y el libro de Fernando Brito sobre la pérdida investidura, cuando hice el análisis jurisprudencial encontré una sentencia del Consejo de Estado en apelación que tenía como ciertos elementos que nos podían funcionar, me comuniqué con la coordinadora de la UTL para explicarle y realizamos el concepto para compartírselo a nuestro jefe. [...]”.*

#### **Testimonio de Óscar de Jesús Marín**

93. El testigo es el Subsecretario de Hacienda del departamento de Antioquia y su declaración fue solicitada por el apoderado del demandando,



Uribe Turbay. El presidente de la Audiencia le solicitó al testigo que relate lo que sabe y le conste en relación con el hecho que interesa a la solicitud de pérdida de investidura. El declarante indicó que el ente territorial emitió un decreto para recaudar fondos para avanzar en obras viales del departamento. Para ello, la Secretaría de Hacienda de la entidad dispuso la apertura de una cuenta para recaudar los aportes voluntarios, los cuales aún están sin vincularse al presupuesto departamental por estar pendiente el análisis de riesgos de estos. Por ello, hasta hoy, cualquier aportante puede retractarse de esa intención de donar, o el departamento puede repudiar o rechazar las donaciones.

94. El abogado del demandado le preguntó si se previó que aquellas personas que hicieran la donación pudiesen obtener algún beneficio particular, si lo sabe y si le consta. El testigo respondió:

*“[...] No me consta y lo que sí le puedo contar al despacho y a todos, es que hasta hoy llevamos cerca de quince mil ciudadanos que han manifestado a través de esta transacción bancaria su voluntad de aportar y ninguno de esos quince mil se ha arrimado a ningún despacho del departamento de Antioquia pidiendo algo a cambio para poder manifestar esa voluntad de aporte [...]”.*

95. Se preguntó al testigo si hubo alguna devolución a algunas personas que querían contribuir con esa iniciativa. A lo cual el declarante respondió:

*“[...] Sí señor, en el proceso en el que estamos hoy lo que existe es una cuenta recaudadora donde cualquier ciudadano solidario, altruista como solemos ser los colombianos, pueda allí plasmar su voluntad de hacer el aporte voluntario. Viene ya todo un proceso que venimos haciendo de análisis de cada uno de esos aportes voluntarios y para luego pasar a la incorporación, a la aceptación o repudio de ese aporte y una vez tengamos la certeza de cuáles fueron los aportes que efectivamente aceptamos, entrarán a incorporarse al presupuesto del departamento [...] cualquiera de los quince mil ciudadanos que ha donado, puede en este momento retractarse y pedir devolución, o nosotros desde el departamento si desde el análisis vemos que hay que repudiar o rechazar alguno de esos aportes, también lo haremos. [...]”.*

96. Se cuestionó también al declarante si cualquier persona puede pedir en este momento la devolución de los dineros aportados, sin que pueda haber ninguna condición por parte de la gobernación.

*“[...] No, solo con la manifestación, así como cuando manifestó su voluntad de aportar lo hizo libre y espontáneamente, así mismo, libre y espontáneamente mientras [...] no se le haya aceptado la donación y mientras los recursos no hayan sido incorporados al departamento, lo puede hacer, puede pedir la devolución tranquilamente. [...]”.*



97. El demandante procedió a interrogar al testigo y le preguntó si los recursos aportados a una cuenta de depósito pertenecen al titular de la cuenta y quién es el titular de la cuenta de la denominada “vaca”. El testigo al respecto respondió:

*“[...] La cuenta aperturada como para recaudar está al nombre del departamento y la contrapartida o como los recursos no pertenecen aún al presupuesto departamental, se está llevando una especie de pasivo por pagar a quienes hicieron el aporte, ese pasivo permanecerá, esos recursos seguirán siendo de terceros hasta tanto no se haga todo este proceso de análisis y de depuración del que hemos venido hablando, y no se perfeccione la donación, o se repudie, o se devuelva, y se incorporen entonces los recursos al departamento de Antioquia. [...]”.*

98. El demandante le consultó al declarante si conoce el contenido del artículo 2 del Decreto 2024070001536 de 22 de marzo de 2024 y sobre la manifestación que ha hecho relacionada con que no se ha aceptado la donación. Contestó:

*“[...] La interpretación o el querer de quienes lo elaboraron cuando se refiere de forma general, es de acuerdo a la ley, un decreto no se puede leer o un contenido del acto administrativo no puede ir más allá de lo que la ley le diga y cuando va uno a buscar en el Código Civil se dice que una donación tiene que perfeccionarse, se requiere de las dos voluntades, hoy tenemos la voluntad de quienes han ido su aporte voluntario en la cuenta recaudadora, pero falta la voluntad de aceptación de la otra parte. [...]”.*

99. El demandante preguntó si el departamento dispuso de los recursos recaudados y si la secretaría de hacienda puede expedir certificados de donación deducibles de declaración de renta para el universo de los donantes. En respuesta a lo último, el testigo respondió:

*“[...] cuando ya se materialicé las donaciones, se perfeccione la donación, se deben expedir los certificados tributarios en el marco de la legislación tributaria, del Estatuto Tributario [...] el que meramente dona y luego se pueda descontar o deducir un porcentaje de esa donación, pues está enmarcado en la ley tributaria, pero no cree uno que el beneficio final de quien esté haciendo una donación de manera solidaria y altruista sea que le expidan el certificado, porque el certificado o la deducción jamás será el 100% de lo que haya donado. [...]”.*

100. El abogado Jaime Andrés López le preguntó al testigo si alguno de los aproximadamente quince mil donantes ha celebrado contrato con el departamento de Antioquia, ante lo cual el testigo respondió que no.

## **Audiencia Pública**



101. El 19 de junio de 2024, la Sala Segunda Especial de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado llevó a cabo la sesión presencial de la audiencia pública de que tratan los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 2018, registrada bajo el acta número 11, la cual se inició a las nueve y seis minutos de la mañana (9:06 am), contando con la presencia del agente del Ministerio Público, del demandante, los apoderados de los demandados y el accionado Julián Peinado. Las intervenciones se realizaron siguiendo el orden establecido, de la siguiente manera:

### **Intervención de la parte demandante**

102. El demandante se refirió a la realización objetiva y subjetiva de la causal de pérdida de investidura en el asunto bajo estudio. Frente a la primera, indicó que la jurisprudencia de las Altas Cortes y los doctrinantes del derecho civil consideran que la donación es un contrato bilateral en el que existe una voluntad de donar y una voluntad de recibir el contrato.

103. Que según el artículo 2 del Decreto 2024070001536 de 2024, se aceptan todas las donaciones efectuadas en virtud de este, es decir, que el contrato de donación está perfeccionado.

104. Que el Subsecretario de Hacienda del departamento de Antioquia en testimonio rendido en este proceso, indicó que el dinero recaudado estaba en una cuenta depósito cuyo titular es el departamento de Antioquia, por lo que el recurso donado compone hoy su patrimonio.

105. Agregó que, según el artículo 180, numeral 2 de la Constitución Política, la pérdida de investidura se constituye también por actuar a través de un tercero, como en el caso del congresista Jhon Berrío, quien hizo una comunicación pública sobre la donación efectuada.

106. La devolución de la donación no puede exonerar la responsabilidad de los demandados, pues se celebró el contrato de donación bajo presunción de legalidad por disposición del decreto, según el cual se aceptó en general y la devolución del departamento constituye una donación en contravención del artículo 355 constitucional.



107. En cuanto a la realización subjetiva de la causal, consideró que existe dolo en el actuar de los congresistas para realizar la donación, pues publicaron sobre ello en sus redes sociales. Frente al demandado Julián Peinado, afirmó que tampoco se pudo acreditar su cautela antes de donar, pues con los testimonios del proceso no se estableció si el concepto de los funcionarios de la UTL fue anterior a la publicación en la red social.

108. Agregó que las normas que tienen que ver con las incompatibilidades e inhabilidades buscan la protección de la moralidad pública, que trata sobre el comportamiento que deben tener los funcionarios. Por todo lo anterior, solicitó que se acceda a las pretensiones de la demanda y se decrete la pérdida de investidura de los demandados.

#### **Intervención del Ministerio Público**

109. El doctor Jaime Alejandro Díaz Vargas, Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado se refirió a los antecedentes de hecho y de derecho planteados en la demanda, a los supuestos fácticos probados en el expediente, y a la causal invocada en la misma.

110. Para el agente del Ministerio Público se demuestra en el expediente que los señores *“Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Paola Andrea Holguín Moreno, María Fernanda Cabal Molina, Juan Fernando Espinal Ramírez y Hernán Darío Cadavid Martínez (sic), solicitaron la devolución de los referidos aportes voluntarios, la cual fue aceptada por el Departamento, por encontrarlo procedente, según da cuenta la certificación expedida por el gobernador de Antioquia, de 14 de mayo de 2024”*.

111. A partir de lo anterior, consideró que no se configura la donación, en los términos del artículo 1443 del Código Civil, pues: (i) se solicitó la devolución del aporte, la cual fue aceptada por la entidad territorial; y (ii) no se presentó, por una parte, disminución de patrimonio y, por otra, aumento del mismo.

112. Respecto a los aportes de los congresistas Julián Peinado, Esteban Quintero Cardona y Andrés Felipe Guerra, adujo que, según la certificación del gobernador de Antioquia de 14 de mayo de 2024, se encuentran



pendientes de aceptación o repudio por parte del ente territorial; y los recursos transferidos no se han incorporado al presupuesto departamental. Por esta razón no se configura el acto de donación entre vivos.

113. Por otro lado, en lo que respecta al señor Jhon Jairo Berrío, el departamento de Antioquia no encontró registro de aporte voluntario a su nombre, por lo que no se acreditó el supuesto de hecho alegado en la demanda, pues la captura de pantalla de sus publicaciones en redes sociales no es prueba suficiente para acreditar el aporte enunciado.

114. La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>21</sup>, ha señalado que las acciones sancionatorias, deben salvaguardar el debido proceso y atender principios como los de *pro personae*, favorabilidad, *pro libertate*, *in dubio pro sancionado*, legalidad, prohibición de la aplicación de la analogía o extensión, culpabilidad, razonabilidad y proporcionalidad, dadas las gravísimas consecuencias que puede acarrear una condena.

115. Con fundamento en lo anterior, solicitó que se niegue la solicitud de pérdida de investidura.

### **Intervención de la parte demandada**

116. El congresista **Miguel Uribe Turbay**, a través de su apoderado, reiteró parte de los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, e insistió que en el asunto objeto de estudio no existe un contrato estatal celebrado entre el demandado y el departamento de Antioquia y no se demostró una conducta dolosa o gravemente culposa del accionado.

117. Se refirió al testimonio del secretario de Tesorería de la Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia, que obra en el proceso, para advertir que los aportes realizados por los demandados y otros ciudadanos no se han aceptado ni incorporado al presupuesto departamental, y que el senador Miguel Uribe Turbay solicitó la devolución de lo aportado. Por lo anterior, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda.

118. La congresista **Paloma Susana Valencia**, a través de su apoderada,

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, sentencia de 11 de octubre de 2021, rad.: 11001-03-15-000-2019-01599-00(PI).



reiteró los planteamientos expuestos en la contestación de la demanda.

119. Sostuvo que, se encuentra acreditado que (i) el acto de donación no había sido objeto de aceptación, pues la senadora desistió de efectuar la contribución y los recursos le fueron devueltos, y (ii) no se puede entender que la aceptación de la supuesta donación opera de forma automática.

120. Concluyó su intervención solicitando que se nieguen las pretensiones de la demanda de pérdida de investidura.

121. El apoderado de los congresistas **Andrés Guerra Hoyos, Esteban Quintero Cardona, y Jhon Jairo Berrío**, insistió en que los accionados no efectuaron aporte voluntario a la iniciativa promovida por el departamento de Antioquia y señaló que las pruebas aportadas al proceso demuestran las excepciones planteadas en la contestación de la demanda

122. Así mismo, resaltó que el demandante no cumplió con la carga argumentativa de demostrar la culpabilidad de los accionados y, en todo caso, la conducta de los demás congresistas que efectuaron el aporte voluntario se enmarca en las excepciones previstas en el numeral 8 del artículo 283 de la Ley 5ª de 1992. Por consiguiente, solicitó que se desestimen las pretensiones de la demanda.

123. El apoderado de los congresistas **Paola Andrea Holguín y Juan Fernando Espinal Ramírez** señaló que, en el caso concreto, no se puede hablar de una donación, pues el Decreto 2024070001536 de 2024 no señala expresamente que todos los aportes sean donaciones.

124. El apoderado manifestó que el demandante no cumplió con demostrar el elemento subjetivo que exige esta acción, pues no analizó la culpabilidad y, en todo caso, los demandados actuaron con buena fe, prudencia, diligencia y en el marco de la confianza legítima. lo anterior, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda.

125. La senadora **María Fernanda Cabal Molina**, a través de su apoderado, ratificó lo manifestado en la contestación de la demanda y señaló que está probado que la entidad devolvió la contribución voluntaria, por lo que la



donación fue revocada antes de su perfeccionamiento. Por consiguiente, solicitó que se nieguen las pretensiones.

126. El congresista **Hernán Darío Cadavid Márquez**, a través de su apoderada, se acogió a los argumentos expuestos por los demás integrantes de la parte demandada, y enfatizó que el demandante omitió desplegar una carga argumentativa y probatoria tendiente a justificar y demostrar los elementos objetivo y subjetivo de la causal de pérdida de investidura alegada en la demanda.

127. El representante a la Cámara, **Julián Peinado Ramírez**, a través de su apoderado, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y señaló que, para decretar la pérdida investidura se deben probar los elementos objetivo y subjetivo.

128. Advirtió que no se cumple el elemento subjetivo porque el demandado actuó con diligencia y cuidado antes de hacer el aporte voluntario al departamento de Antioquia y que, según lo declarado por el Subsecretario de Hacienda del departamento de Antioquia en el presente asunto, el dinero aportado por el congresista Peinado Ramírez dentro de la “vaca” por Antioquia se encuentra en una cuenta bancaria, es decir, no ha sido aceptado por el departamento ni se ha perfeccionado la donación. En virtud de lo anterior, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda.

129. El Presidente de la Audiencia le otorgó la palabra al congresista Julián Peinado, quien manifestó que la donación se realizó con el fin de contribuir al departamento por la importancia de las obras viales en la región y que su aporte tenía un fin altruista.

## **CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

130. La Sala Segunda Especial de Decisión del Consejo de Estado es competente para conocer, en primera instancia, de la demanda de pérdida de investidura de los congresistas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 184 y 237 numeral 5 de la Constitución Política, 37 numeral 7 de la



Ley 270 de 1996, 2 de la Ley 1881 de 2018 y el Acuerdo 011 del 31 de enero de 2018 proferido por la Sala Plena de esta Corporación.

### **Legitimación en la causa**

131. La calidad de ciudadano colombiano del demandante, señor Carlos Mario Patiño González, se encuentra plenamente acreditada en el expediente, al ser portador de la cédula de ciudadanía número 1.035.422.512. Se ha demostrado que los señores Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Esteban Quintero Cardona, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Paola Andrea Holguín Moreno y María Fernanda Cabal Molina fueron elegidos senadores de la República para el periodo 2022-2026. De la misma manera, se encuentra acreditada la calidad de representantes a la Cámara, por la circunscripción electoral de Antioquia, de los señores Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernán Darío Cadavid Márquez, John Jairo Berrio López y Julián Peinado Ramírez, elegidos para el mismo periodo constitucional.

### **Problema Jurídico**

132. La Sala debe establecer si los congresistas demandados incurrieron en la causal primera de pérdida de investidura, por haber violado el régimen de incompatibilidades a que se refiere el artículo 180 numeral 2 de la Constitución Política, esto es, gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos antes las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, **celebrar con ellas, por si o por interpuesta persona, contrato alguno**; para lo cual será necesario establecer: (i) si se celebró un contrato de donación con la gobernación del departamento de Antioquia, por el aporte voluntario realizado por algunos de los congresistas demandados en virtud de la convocatoria ciudadana efectuada por la gobernación del departamento de Antioquia para terminar el proyecto denominado 4G; y (ii) en caso afirmativo, si la conducta fue dolosa o gravemente culposa.

133. Para efectos de resolver el problema jurídico, se emprenderá el siguiente estudio metodológico: 1) Naturaleza jurídica del proceso de pérdida de investidura; 2) Definición de los elementos de la causal de pérdida de investidura objeto de estudio; 3) hechos probados; y 4) caso concreto.



## Naturaleza Jurídica del Proceso de Pérdida de Investidura

134. La Constitución Política de 1991, en sus artículos 183 y 184, amplió y desarrolló las causales de pérdida de investidura de la institución que había sido incorporada al ordenamiento constitucional colombiano mediante el acto legislativo 01 de 1979, otorgándole al Consejo de Estado la competencia para conocer de dicho proceso y adoptar la correspondiente decisión.

135. Desde su institucionalización, se ha concebido el proceso de pérdida de investidura como de naturaleza jurisdiccional y parte integradora del denominado “derecho punitivo del Estado”; es decir, de las manifestaciones del poder represivo y sancionador por conductas atribuibles o reprochables de un sujeto. En ese sentido, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 7 de marzo de 1985, precisó lo siguiente:

*“(...) el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política (impeachment), y que por lo tanto son comunes y aplicables siempre a todas estas modalidades específicas del derecho punible, y no sólo respecto de una de ellas ni apenas de vez en cuando, las garantías señaladas en la Constitución y en la legislación penal sustantiva y procesal que las desarrolle, las cuales, en sustancia, son las que siguen:*

*1. El principio de la estricta y preexistente legalidad punitiva o de la certidumbre normativa previa (...) 2. El del debido juez competente (...) 3. El del debido proceso y del derecho de defensa, los cuales exigen el respeto a las formas normadas también preexistentes de procedimiento para cada juicio, la carga de la prueba para el Estado y no para el sindicado, la controversia probatoria plena y previa a la evaluación y decisión y la prohibición no solo de la penalidad sino también del juzgamiento ex-post-facto, (...) 4. La cláusula general de permisibilidad y el principio de mayor favorabilidad y por lo tanto la prohibición de aplicar la analogía juris, la analogía legis, o la interpretación extensiva, “in malam partem” o para desfavorecer y en cambio la permisión para hacerlo “in bonam partem” o para favorecer. 6. (sic) La garantía del “non bis in idem” ... 7. Lo anterior deja entender entonces que siendo del mismo género punible el procedimiento penal y el procedimiento disciplinario, no son de la misma especie, pero que, por lo mismo, por ser especies diferentes de un mismo género, tienen no sólo rasgos propios que los caracterizan y diferencian, sino, además, elementos comunes que los aproximan. (sic)*

*Ciertamente, como ya lo ha sostenido la Corte en jurisprudencia anterior, la Constitución no sigue ni impone escuela o doctrina alguna del derecho punible. Pero lo que sí es claro es que aquella no admite teoría alguna que desconozca los principios y garantía enunciados atrás (...). (Cursivas ajenas al texto original)<sup>22</sup>.*

<sup>22</sup> Corte Suprema de Justicia – Sala Plena, sentencia de constitucionalidad del 7 de marzo de 1985, exp. 1259, M.P. Manuel Gaona Cruz. Extracto tomado de “Jurisprudencia y Doctrina”, Edit. Legis S.A., Tomo XIV, N. 161, mayo de



136. Con la expedición de la Ley 1881 del 15 de enero de 2018, “*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*”, el Congreso de la República derogó la regulación contenida en la Ley 144 de 1994, desarrolló los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y garantizó el principio de la doble instancia para el proceso de pérdida de investidura, dado su carácter sancionatorio.

137. Con fundamento en la amplia jurisprudencia del Consejo de Estado, la pérdida de investidura ha sido definida, a partir de sus notas características, como un proceso jurisdiccional de naturaleza sancionatoria, cuyo objeto responde a un carácter ético, que genera impacto directo sobre los derechos políticos de los asociados, conllevando a la realización de un juicio de responsabilidad subjetiva, cuyos efectos de la sentencia son de carácter permanente.

138. Su naturaleza sancionatoria deviene del *ius puniendi* del Estado y, a diferencia de los procesos sancionatorios administrativos, la competencia para tramitarlo y decidirlo corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en el procedimiento previamente establecido por el legislador, con estricto apego a todos y cada uno de los subprincipios y subreglas que integran el derecho al debido proceso, contenidos en el artículo 29 de la Carta Política, incluido el de favorabilidad<sup>23</sup>.

139. El objeto del proceso es ético<sup>24</sup>, en tanto las causales establecidas por el Constituyente reflejan un código de conducta, que tiene por finalidad reprochar y sancionar comportamientos contrarios a la dignidad del cargo que ejercen los representantes del pueblo. Dignidad que surge con el voto ciudadano y el principio de representación democrática.

140. A partir de la tipificación de las conductas objeto de reproche, ha de entenderse que el juez de la pérdida de la investidura debe juzgar si

---

1985, págs. 428 y 429. Mediante esta sentencia se juzgó la constitucionalidad de algunas de las normas del Decreto-ley 1835 de 1979, contentivo del régimen disciplinario para la Policía Nacional.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 8 de marzo de 2018, exp. 2017-00474-01, M.P. María Elizabeth García González.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de agosto de 2012, exp. 201100-254-00(PI), M.P. Hernán Andrade Rincón.



determinada conducta, acto o acción de quien ostenta la representación popular, se ajusta a lo que el Constituyente y el legislador esperan de él.

141. Entonces, el juez de la pérdida de investidura debe determinar si el acusado lesionó con su conducta la dignidad del cargo que ostenta y el principio de representación, a partir del análisis de las específicas causales que fijó el Constituyente. Son causales que imponen deberes y restricciones comportamentales a los aspirantes (inhabilidades) y a los integrantes (incompatibilidades y otras prohibiciones) de las corporaciones de elección popular.

142. El carácter jurisdiccional del proceso de pérdida de investidura, cuya sentencia sancionatoria de desinvestidura no es conmutable, sino permanente, genera un impacto directo sobre los derechos políticos de quien resulta sancionado, dado que, si se remueve la investidura del congresista, se produce una inhabilidad para ocupar cargos de elección popular; así como una ruptura del principio democrático, sobre la base de la seria afectación de los derechos a elegir de los ciudadanos que concurrieron a las urnas con la expectativa legítima de ser representados y tenidos en cuenta para la materialización de sus intereses, aspiraciones y postulados programáticos.

143. De ese modo, la Constitución envía un mensaje claro: la dignidad de ser representante del pueblo es un valor tan alto y delicado que cualquiera de las causales de pérdida de investidura es suficiente para expulsar definitivamente de la vida política a quien resulte responsable de la afectación de la dignidad del Congreso, por incurrir en alguna de las conductas previstas como causal de pérdida de investidura<sup>25</sup>.

144. Ahora bien, el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva, porque es preciso que se verifique que la conducta del congresista o excongresista, al incurrir en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución, fue dolosa o gravemente culposa, tal como lo establece el artículo 1º de la Ley 1881 de 2018 y la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de febrero de 2020. M.P. Dra. María Adriana Marín.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-424 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



145. El análisis subjetivo del juicio de responsabilidad que debe realizar el operador jurídico al momento de determinar el encuadramiento de la conducta reprochada al congresista en alguna de las precisas causales establecidas en el artículo 183 Superior, encuentra su principal fundamento en la propia prescripción normativa que realiza el artículo 1° de la Ley 1881 de 2018, al disponer lo siguiente:

*“Artículo 1°. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.” (Cursiva ajena al texto original).*

146. Cuando el anterior precepto señala que el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es «*un juicio de responsabilidad subjetiva*» está significando que no basta simplemente con establecer si la conducta reprochada al congresista se encuadra o no en alguna de las causales de pérdida de investidura previstas en la Constitución, sino que, además de ello, es necesario que las acciones u omisiones constitutivas de la falta puedan atribuirse a título de culpa grave o dolo.

147. Si se revisan con algún detenimiento los antecedentes del proyecto de ley rotulado bajo las referencias Senado-106/17 y Cámara 263/17, el cual habría de convertirse en la Ley 1881 de 2018<sup>27</sup>, resulta fácil advertir, cómo la sustentación de la iniciativa se apoya en los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, al señalar que la desinvestidura de un congresista “[...] es equiparable, por sus efectos y gravedad, a la destitución de los altos funcionarios públicos, pues su finalidad es garantizar el prestigio y respetabilidad de quienes desempeñan la función legislativa [...]” y “[...] 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

<sup>27</sup> Vid. Gacetas del Congreso 300/17, 478/17, 668/17, 716/17, 803/17, 905/17, 1094/17, 1104/17 y 1106/17.



*confianza depositada por los electores y a la significación del Congreso dentro del Estado Democrático [...]”.*

148. De conformidad con los antecedentes de la ley, al ser el proceso de pérdida de investidura un proceso sancionatorio que, se reitera, comporta el ejercicio del *ius puniendi*, ha de darse aplicación y plena observancia a las garantías y requisitos constitucionales del debido proceso según lo previsto en el artículo 29 de la Constitución. *«[...] En este sentido, la pérdida de investidura es un mecanismo de control político de los ciudadanos y un instrumento de depuración en manos de las corporaciones públicas contra sus propios integrantes, cuando estos incurran en conductas contrarias al buen servicio, el interés general o la dignidad que ostentan. La finalidad de la pérdida de investidura es entonces rescatar el prestigio y la respetabilidad del Congreso y garantizar el ejercicio transparente, efectivo y probo de la actividad legislativa [...]»<sup>28</sup>.*

149. En ese mismo sentido, prosiguiendo con el alcance que sobre la figura ha sostenido la jurisprudencia de las altas cortes, se reitera que la pérdida de investidura afecta de forma severa y definitiva los derechos políticos de una persona y, por ello, el análisis de la conducta no puede limitarse a un simple ejercicio de subsunción en la descripción objetiva de cada causal, pues es de rigor verificar si se obró con dolo o culpa grave.

150. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 27 de septiembre de 2016<sup>29</sup>, al referirse al tema de la responsabilidad subjetiva, expresó:

*“[...] el examen en este proceso es sobre la conducta del demandado, en otros términos, el análisis del juez del proceso de la pérdida de la investidura es subjetivo, y pretende sancionar al congresista por defraudar el principio de representación democrática. Como la pérdida de investidura gira en torno a la conducta desplegada por un sujeto de derechos, esto es, una persona natural, y va encaminada a imponer una sanción, la acción de pérdida de investidura está gobernada por el principio de presunción de inocencia, que se desvirtúa endilgándole al demandado una responsabilidad subjetiva. [...]”.*

---

<sup>28</sup> *Op. Cit.*

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 27 de septiembre de 2016, Consejero Ponente Alberto Yepes Barreiro, Exp. 11001-03-15-000- 2014-03886-00.



151. En esta misma dirección, la Corte Constitucional en la sentencia SU-424 de 2016 hace un amplio y riguroso desarrollo sobre los principios aplicables al proceso de pérdida de investidura y concluyó:

*“[...] en un Estado de Derecho los juicios que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva, y las sanciones que se adopten en ejercicio del ius puniendi deberán verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la ley (principio de legalidad o tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuridicidad) y culpable.*

*Así pues, en lo aquí pertinente, tras verificar la configuración de la causal, el juez de pérdida de investidura examina si en el caso particular se configura el elemento de culpabilidad (dolo o culpa) de quien ostenta la dignidad, esto es, atiende a las circunstancias particulares en las que se presentó la conducta y analiza si el demandado conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión.*

*En ese sentido, el juez de este proceso sancionatorio debe determinar si se configura la causal y si a pesar de que ésta aparezca acreditada, existe alguna circunstancia que excluya la responsabilidad del sujeto, bien sea porque haya actuado de buena fe o, en caso de que la causal lo admita, se esté ante una situación de caso fortuito o fuerza mayor, o en general exista alguna circunstancia que permita descartar la culpa. [...]”.*

152. En ese mismo sentido, debe precisarse que en tanto el proceso de pérdida de investidura incorpora un juicio de tipo punitivo y de carácter subjetivo, que acarrea una pena política de carácter indefinida, además de aplicar las garantías procesales previstas en la constitución política y los principios propios del derecho sancionatorio, también le deben ser las garantías contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los lineamientos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en virtud del control de convencionalidad.

### **Elementos de la causal de pérdida de investidura objeto de estudio**

153. El numeral 1 del artículo 183 de la Carta Política, en concordancia con lo establecido en el artículo 296 de la Ley 5 de 1992, consagra como causal de pérdida de investidura la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades y del régimen de conflicto de intereses. Esta previsión busca evitar que los congresistas utilicen su investidura para tramitar los asuntos puestos a su consideración en una u otra forma, con el fin de obtener beneficios o privilegios para ellos o sus parientes, gracias a su cargo, en clara



contravía de los postulados constitucionales que deben orientar su labor legislativa y de control político.

154. En ese sentido, el artículo 183 de la Constitución Política, establece en su numeral 1, lo siguiente:

*“Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura:*

*1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. (...).”*

155. Es una causal que incorpora códigos de conducta para preservar la dignidad del cargo y el principio de representación popular, a partir de deberes y obligaciones para quienes aspiran a ocupar una curul y para quienes se encuentran en su ejercicio, bajo la forma de inhabilidades e incompatibilidades.

156. Tratándose de las incompatibilidades, el artículo 281 de la Ley 5 de 1992 las define como *“todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los Congresistas durante el período de ejercicio de la función”*<sup>30</sup>. Para esta Corporación *“como incompatibilidad se debe entender aquello que no puede hacer el congresista de manera simultánea con el desempeño de la gestión pública que le corresponde, por entenderse que, si las actividades respectivas fueran permitidas, se haría daño al interés público en cuanto se haría propicia la indebida influencia de la investidura para fines particulares”*<sup>31</sup>.

157. De acuerdo con el artículo 180 de la Constitución Política, las causales de incompatibilidad de los congresistas son las siguientes:

***“Constitución Política, artículo 180. Los congresistas no podrán:***

- 1. Desempeñar cargo o empleo público o privado.*
- 2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las*

<sup>30</sup> Ley 5 de 1992, artículo 282. MANIFESTACIONES DE LAS INCOMPATIBILIDADES. Los Congresistas no pueden:

1. Desempeñar cargo o empleo público o privado.

2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno; con las excepciones que establezca la ley.

3. Ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.

4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 5 de agosto de 2003, M.P. Olga Inés Navarrete Forero.



*mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición.*

3. *<Numeral modificado por el párrafo 2o. artículo 2o. del Acto Legislativo No. 3 de 1993. El nuevo texto del numeral es el siguiente:> Ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.*
4. *Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.*

**PARAGRAFO 1o.** *Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria.*

**PARAGRAFO 2o.** *El funcionario que, en contravención del presente artículo, nombre a un Congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta". (Cursivas y subrayas ajenas al texto original)*

158. Según los antecedentes de esta disposición, fue el querer de la Asamblea Nacional Constituyente que se incorporaran talanqueras para que los congresistas utilizaran su poder sobre las otras ramas del poder público y sobre la comunidad en general, para obtener privilegios, y así crear las condiciones para el mejor desempeño del cargo y prevenir, de esta forma, la acumulación de honores o poderes. En la Gaceta 51 de la Asamblea Constituyente del 16 de abril de 1991 se consignó lo siguiente:

*"2.2. Planteamiento General: la condición de parlamentario da a las personas que la ostentan, una excepcional capacidad de influencia sobre quienes manejan dineros del Estado y en general sobre quienes deciden asuntos públicos, que establece condiciones inequitativas de competencia con el común de las gentes amén que puede llevar a la corrupción general del sector público, porque la rama del poder que puede ser en últimas la responsable de la fiscalización, se compromete con los sujetos de esa fiscalización". (Cursivas ajenas al texto original)*

159. Con este propósito, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas, previsto en los artículos 179 al 181 de la Constitución Política, por razones de interés general, incorporó causales de forma expresa y excepcional, como de manera consistente y pacífica se ha precisado en la jurisprudencia constitucional<sup>32</sup> y en la contenciosa administrativa.

<sup>32</sup> la Corte Constitucional, mediante sentencias C-540 de 2001, C-952 de 2001, C-903 de 2008, entre otras, reafirmó el carácter taxativo de las causales de incompatibilidad de los congresistas, precisando que "es importante señalar que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos está previsto en la Constitución y la



160. Asimismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha conceptualizado que *“las causales de inhabilidad e incompatibilidad deben estar expresa y taxativamente establecidas en la Constitución o en la ley y son de aplicación e interpretación restrictivas. Este principio tiene su fundamento en el artículo 6 de la Carta, según el cual los servidores públicos no pueden hacer sino aquello que les está expresamente atribuido por el ordenamiento jurídico; los particulares pueden realizar todo lo que no les esté prohibido”*<sup>33</sup>.

161. Pues bien, como se advierte de la lectura del artículo 180 de la Constitución Política, las incompatibilidades de los congresistas, además de garantizar la dedicación exclusiva a la función legislativa, tienen como finalidad asegurar la independencia y autonomía del Congreso, al tiempo que impedir que la dignidad parlamentaria pueda ser utilizada, dado su reconocimiento e importancia social e institucional, para influir sobre la comunidad o las otras ramas del poder público, con el interés de un beneficio personal o de terceros y no de *“la justicia y el bien común”* como lo ordena el artículo 133 de la Constitución Política.

162. Tratándose del régimen de incompatibilidades de los congresistas, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-349 de 1994, precisó lo siguiente:

*“(...) resulta indudable que la Constitución fue severa y terminante en lo relativo a incompatibilidades de los congresistas, muy concretamente en lo relacionado con la celebración de contratos con entidades públicas o con las privadas que manejan recursos públicos, así como en lo referente a la gestión de intereses propios o ajenos ante los organismos estatales.*

*El objetivo de estas normas es muy claro: se trata de impedir que se confunda el interés privado del congresista, directo o indirecto, con los intereses públicos; evitar que el congresista pueda valerse de la influencia inherente a su función para derivar cualquier tipo de provecho en nombre propio o ajeno.*

*El señalamiento constitucional de incompatibilidades implica necesariamente la consagración de límites y excepciones a la actividad de la persona, la cual no estaría cobijada por ellos si no fuera por el cargo que desempeña. Desde ese punto de vista comporta un trato diferente al aplicable para los demás, pero justificado en razón de los superiores intereses públicos.*

---

ley.”; y que “el legislador no puede modificar los límites fijados directamente por el constituyente” (Sentencia C-540 de 2001)

<sup>33</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2414 del 23 de abril de 2019. M.P. Dr. Edgar González López.



*La incompatibilidad significa imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades. Dada la situación concreta del actual ejercicio de un cargo - como es el de congresista para el caso que nos ocupa - aquello que con la función correspondiente resulta incompatible por mandato constitucional o legal asume la forma de prohibición, de tal manera que, si en ella se incurre, el propio ordenamiento contempla la imposición de sanciones que en su forma más estricta llevan a la separación del empleo que se viene desempeñando. En nuestro sistema, por ejemplo, la violación del régimen de incompatibilidades por parte de los congresistas ocasiona la pérdida de la investidura (artículo 183, numeral 1, de la Constitución) y, además, en cuanto sea pertinente, está sujeta a la imposición de las sanciones penales que la ley contempla”. (Cursivas ajenas al texto original)*

163. De acuerdo con lo previsto por el artículo 284 de la Ley 5 de 1992, *“las incompatibilidades tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior”.* (Cursivas ajenas al texto original).

164. Por su parte, en relación con la incompatibilidad prevista en el numeral 2 del artículo 180 Superior; la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso, en similar sentido, indicó:

*“Manifestaciones de las incompatibilidades. Los Congresistas no pueden:  
(...)  
2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por si o por interpuesta persona, contrato alguno; con las excepciones que establezca la ley.  
(...)”*

165. En cuanto tiene que ver con la prohibición arriba transcrita, también contenida en el numeral 2° del artículo 180 de la Constitución Política, la Sala Plena del Consejo de Estado ha reiterado que apareja una **conducta dinámica, positiva y concreta, frente a una entidad pública o a un sujeto cualificado, encaminada a obtener la satisfacción de un interés especial de personas determinadas, ajenas a la colectividad que representa, independientemente del resultado o la respuesta recibida**<sup>34</sup>.

166. Específicamente, frente a los elementos para la configuración de la incompatibilidad que prohíbe a los congresistas *“celebrar contratos con*

---

<sup>34</sup> Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 6 de abril de 2010, M.P. Myriam Guerrero de Escobar, Exp.2009-00639-01(PI). Actor: Jorge Eliécer Hernández Bustos. Demandado: Manuel Enríquez Rosero.



entidades públicas, por si o por interpuesta persona”, a la que se refiere la causal anteriormente citada, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que puede tipificarse por la participación del congresista en el contrato, bien sea de manera directa o indirecta, en los siguientes términos:

*“[...] En cuanto al (...) el supuesto de la intervención en la celebración de contratos, la Corporación ha sostenido que ella se puede tipificar en forma directa o indirecta, es decir, por la firma directa del contrato escrito en el que se eleva el acuerdo de voluntades o por interpuesta persona, en este último evento a través de un tercero que celebra el contrato por encargo o aparentando actuar en nombre propio y no de quien realmente se beneficia o deriva provecho del mismo.*

*Igualmente, la Corporación partiendo de la existencia del contrato, ha manifestado que la intervención en la celebración de contratos tiene lugar a través de gestiones o actuaciones que indiquen una participación personal y activa, directa o indirecta, en los actos tendientes a su formación, perfeccionamiento y suscripción y de los que se deduzca un interés propio o de terceros en su realización.*

*Bajo ese entendido, (...), es necesario demostrar la existencia de un contrato con una entidad pública en cuya celebración el elegido hubiere intervenido o participado activamente en las gestiones tendientes a su celebración, **en interés propio o en interés de terceros**, (...) y si lo hizo en forma directa o por interpuesta persona [...]”<sup>35</sup>. (Cursivas y resaltado fuera de texto).*

167. De igual manera, respecto al negocio jurídico prohibido al congresista, la jurisprudencia reiterada ha sostenido que no se requiere en todos los casos haber celebrado necesariamente el contrato, sino que basta la participación activa del elegido en los actos preparatorios conducentes a la consolidación de tal<sup>36</sup>.

168. Con fundamento en lo expuesto, se tiene que para que la causal de pérdida de investidura relativa a la incompatibilidad que prohíbe a los congresistas “celebrar contratos con entidades públicas, por si o por interpuesta persona”, se configure, requiere que la conducta acusada se adecúe a la descripción típica de la causal, que, para este caso, responde a una actuación que debe recorrer los supuestos de hecho, tanto desde el punto

<sup>35</sup> Sentencia de Sala Plena de 21 de abril de 2009, Exp. No. 2007-00581-00(PI), M.P. Ruth Stella Correa Palacio, reiterada en sentencia de 9 de julio de 2013, Exp. 2011-01707- 00(PI), M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 31 de enero de 2013, Exp. 2011-00688-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



de visto objetivo, como subjetivo<sup>37</sup>. En otras palabras, no basta con que la conducta se adecúe a la descripción típica frente a sus elementos objetivamente considerados; sino que se hace necesaria que dicha adecuación, incorpore un ingrediente subjetivo que determine la intención de producir un hecho nocivo que lesione un bien jurídico, o con la potencialidad de afectarlo<sup>38</sup>.

169. Entonces, como lo ha precisado el Consejo de Estado de manera reiterada y pacífica, para la configuración objetiva de la causal de pérdida de investidura, en relación con la incompatibilidad bajo estudio, se requiere que concurren los siguientes elementos: a) que el congresista intervenga de manera directa o indirecta en la celebración de contrato con entidad pública; y b) que el contrato se celebre para satisfacer un interés propio o de terceros determinados o determinables, pues de esta manera se vulnera efectiva y materialmente el bien jurídico tutelado; como pasa a estudiarse.

**a) Que el congresista intervenga de manera directa o indirecta en la celebración de contrato con entidad pública**

170. Los contratos a que se refiere este elemento consisten en actos jurídicos generadores de obligaciones celebrados con entidades públicas, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen en la Ley 80 de 1993 y demás disposiciones legales que la modifiquen y complementen; **pero en todo caso, al margen del régimen aplicable al contrato.**

171. Ahora bien, debe precisarse que la acepción de entidad pública no corresponde a una regla jurídica completa, sino más bien a lo que podría llamarse una descripción típica en blanco, siendo necesario, para determinar su alcance, acudir a interpretaciones y remisiones normativas y doctrinarias sobre la materia, como son la Ley 489 de 1998, especialmente en los artículos

---

<sup>37</sup> Como lo señala Roxin, "hay que tener claro que la acción típica constituye una unidad de factores internos y externos, que no se puede romper, pero sí que pueden tener presentes sus momentos particulares (tanto objetivos, como subjetivos) en sus peculiaridades". Cfr. C. Roxin, G. Arzt y Tiedemann. *Introducción al Derecho Penal y al derecho penal procesal*. Barcelona. Ariel. 1989.. P.303.

<sup>38</sup> "En el tipo subjetivo se examina la disposición "subjetiva" de quien emprendió una acción o de quien incurrió en la omisión de cumplir con un deber que le correspondía, creando o aumentando un riesgo jurídicamente desaprobado, a causa del cual lesionó o puso en peligro un bien jurídico". S.J. Castro. "Lección 14: Tipo subjetivo". En: *Lecciones de Derecho Penal. Parte General*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2002. P. 226.



54, 84, 95, 96, 98, 99, 101, 110, 114, 117 y 120 que utiliza los términos entidad pública y entidades públicas, como sinónimo de persona jurídica de derecho público; y lo precisado por la Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto 1815 del 26 de abril de 2007, ampliado el 31 de mayo de 2007, en tanto que “[...] debe utilizarse el término entidad pública como sinónimo de persona jurídica de derecho público [...]”. Y que “[...] se entiende por entidad pública, en sentido amplio, toda estructura perteneciente a la organización de la administración pública porque ha sido creada o autorizada por la ley (la ordenanza o el acuerdo, en el orden territorial) para el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos y la realización de actividades industriales o comerciales, o porque ha sido constituida con aportes de origen público [...]”. (subrayas fuera del texto)

**b) Que el contrato se celebre para satisfacer un interés propio o de terceros determinados o determinables - vulneración efectiva y material del bien jurídico tutelado**

172. La satisfacción de un “interés propio o de terceros determinados o determinables” en la celebración del contrato, como elemento de tipicidad de la incompatibilidad, conlleva la vulneración del bien jurídico tutelado, el cual recae en la preservación del interés general y el bien común, al que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política<sup>39</sup> y al que responden los intereses y fines esenciales del Estado; así como a la salvaguarda de los principios propios de la moralidad administrativa.

173. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-618 de 1997, precisó que “*quien ha intervenido en nombre propio o de terceros en la celebración de un contrato con la administración, en principio defiende los intereses particulares frente a los intereses del Estado [...]*”.

174. El interés general y el bien común, se encamina a la pretensión de lograr lo bueno o beneficioso para todos los integrantes de la sociedad, con miras a alcanzar las aspiraciones programáticas previstas en el artículo 2 de la Carta Política, de “*servir a la comunidad, promover la prosperidad general y*

---

<sup>39</sup> **ARTICULO 133.** <Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.  
El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.



*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.*

175. Por su parte, la moralidad administrativa alude al derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo con la legislación vigente, con la diligencia y el cuidado propio de un buen funcionario. Su trasgresión, conlleva a la afectación grave y directa de principios como la buena fe, la ética, la honestidad, la negación de la corrupción, entre otros; habiendo lugar a que se *“configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación”*<sup>40</sup>.

176. En el contexto de esta incompatibilidad, celebrar un contrato para satisfacer el interés general o en pro del bien común no podría considerarse una conducta reprochable, en tanto atiende a los fines constitucionales. Lo que quiere sancionar la pérdida de investidura es el comportamiento antiético, deshonesto y provechoso de quien, valiéndose de su dignidad, celebre un contrato en aras de alcanzar intereses personales o de terceros determinados o determinables.

177. Por ello, no se incurre en esta incompatibilidad cuando se está ante los eventos previstos en el artículo 283 de la Ley 5ª de 1992, en tanto se trata de conductas que persiguen un interés general<sup>41</sup>, como así lo dispone:

**“ARTÍCULO 283.** *Excepción a las incompatibilidades. Las incompatibilidades constitucionales no obstan para que los Congresistas puedan directamente o por medio de apoderado:*

- 1. Ejercer la cátedra universitaria.*
- 2. Cumplir las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales, conforme a la ley y en igualdad de condiciones, tengan interés, o su cónyuge, o **compañero o compañera permanente**, o sus padres, o sus*

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 8 de junio de 2011. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 2005-01330-01(AP).

<sup>41</sup> Estas excepciones a la incompatibilidad son desarrollo del principio de reserva de Ley prevista en el artículo 180.2 constitucional.



hijos. **El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-029 de 2009, en el entendido de que en igualdad de condiciones, ellas comprenden también a los integrantes de las parejas de un mismo sexo.**

3. Formular reclamos por el cobro de impuestos fiscales o para fiscales, contribuciones, valorizaciones, tasas o multas que graven a las mismas personas.

4. Usar los bienes y servicios que el Estado ofrezca en condiciones comunes a los que le soliciten tales bienes y servicios.

5. Dirigir peticiones a los funcionarios de la Rama Ejecutiva para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

6. Adelantar acciones ante el Gobierno en orden a satisfacer las necesidades de los habitantes de sus circunscripciones electorales. **Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-497 de 1994, en el entendido de que las acciones, gestiones, intervenciones y convenios en ellos autorizados estarán circunscritos exclusivamente a la satisfacción de necesidades de interés general.**

7. Ejercer las facultades derivadas de las leyes que los autoricen a actuar en materias presupuestales inherentes al presupuesto público. **Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-497 de 1994.**

8. Intervenir, gestionar o convenir en todo tiempo, ante los organismos del Estado en la obtención de cualquier tipo de servicios y ayudas en materia de salud, educación, vivienda y obras públicas para beneficio de la comunidad colombiana. **Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-497 de 1994, en el entendido de que las acciones, gestiones, intervenciones y convenios en ellos autorizados estarán circunscritos exclusivamente a la satisfacción de necesidades de interés general.**

9. Participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley.

10. Siendo profesional de la salud, prestar ese servicio cuando se cumpla en forma gratuita.

11. Participar en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas.

12. Pertenecer a organizaciones cívicas y comunitarias.

13. Las demás que establezca la ley” (Subrayados fuera del texto).

178. Ahora bien, debido al sacrificio mayor de los derechos políticos que conlleva la sanción por pérdida de investidura, no resulta ser suficiente concretar el juicio de responsabilidad a partir del análisis de la tipicidad de la conducta.

179. En efecto, superado el análisis de los de la conducta y concluido que esta encuadra en la precisa descripción normativa de la causal, el juez de la pérdida de investidura debe determinar que se produjeron con culpa grave o dolo, en consideración a la capacidad del enjuiciado de comprender lo reprochable del comportamiento adelantado y la de determinarse de acuerdo con tal comprensión.



180. Resulta ser la determinación de la culpabilidad, por parte del juez colegiado, entonces, el fundamento principal de la imposición de la gravísima sanción de pérdida de investidura y del sustento para la restricción permanente del derecho político a ser elegido del congresista. Pues solamente, de esta manera, la desinvestidura responderá a la realización de un juicio subjetivo de reproche que se enmarca en las garantías constitucionales y armonizado con el principio de jurisdiccionalidad previsto por el artículo 23-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### **Síntesis de los planteamientos de las partes**

181. **El ciudadano Carlos Mario Patiño González** solicitó que se declare la pérdida de investidura de congresistas de los señores Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Esteban Quintero Cardona, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Paola Andrea Holguín Moreno y María Fernanda Cabal Molina, quienes ostentan para el periodo 2022-2026 el cargo de senadores de la República, y de los señores Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernán Darío Cadavid Márquez, John Jairo Berrio López y Julián Peinado Ramírez, quienes regentan el cargo de representantes a la Cámara para el periodo 2022-2026, por el departamento de Antioquia.

182. La solicitud se sustenta en considerar que los congresistas demandados incurrieron en la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses, prevista en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política Nacional, en consonancia con el numeral 2 del artículo 180 Superior y el numeral 2 del artículo 282 de la ley 5 de 1992, porque en ejercicio de sus funciones, como congresistas, suscribieron un contrato de donación con el departamento de Antioquia, siéndoles prohibido hacerlo.

183. Que la suscripción de dicho contrato, por parte de los demandados, tuvo lugar con ocasión de la invitación que hizo el departamento de Antioquia para recibir donaciones, según el Decreto 2024070001536 del 22 de marzo de 2024, por medio del cual “*se definen reglas relacionadas con el mecanismo de aportes voluntarios y su implementación*”, que fuera emitido por dicha entidad territorial.



184. Asimismo, considera que el contrato de donación se perfeccionó, comoquiera que los congresistas demandados publicaron en sus cuentas de la red social X (antes Twitter) los comprobantes de haber efectuado los aportes económicos de manera voluntaria a favor del departamento de Antioquia, los cuales fueron aceptados de manera general por la entidad territorial, con fundamento en el Decreto antes mencionado y en los términos del artículo 1443 del Código Civil colombiano (en adelante CC).

185. Por su parte, **los congresistas demandados**, por medio de sus apoderados, en las contestaciones de la demanda, se opusieron a la pretensión de esta. Para el efecto, el sustento de sus defensas, se pueden compendiar en los siguientes grupos argumentativos:

186. Un *primer grupo* de argumentos de defensa de los señores congresistas Andrés Guerra Hoyos, Esteban Quintero Cardona y John Jairo Berrio López, se encamina a señalar que la conducta endilgada como reprochable no existió; en tanto que no hicieron aporte alguno al departamento de Antioquia, en el marco de la convocatoria reglada mediante el Decreto 2024070001536 del 22 de marzo de 2024, por lo que no es posible predicar la configuración de la donación.

187. El *segundo grupo* de los argumentos expuestos se encamina a señalar que la donación no es un contrato, sino que la figura jurídica empleada en este caso fue la de un acto jurídico unilateral, que al no constar por escrito y, por tanto, no “perfeccionarse de manera solemne”, no puede ser considerado como “contrato estatal”. En ese sentido, los apoderados de los congresistas Hernán Darío Cadavid Márquez, Juan Fernando Espinel Ramírez, Paola Andrea Holguín Moreno, Julián Peinado Ramírez, María Fernanda Cabal Molina, Miguel Uribe Turbay y Paloma Susana Valencia Laserna consideran que, como los actos reprochables no configuraron un contrato, no es posible encuadrar la causal de pérdida de investidura invocada.

188. Algunos apoderados de los demandados complementan este segundo grupo de argumentos con un *tercero*, que se funda en el hecho que los aportes voluntarios unilaterales no fueron aceptados por el departamento de Antioquia, porque la entidad territorial no expresó, ni notificó la aceptación;



como tampoco efectuó la incorporación de recursos en el presupuesto, habiendo, en algunos casos hecho devolución de los aportes, por lo que, no es posible, advertir el perfeccionamiento de la figura jurídica de la donación. En esta dirección apuntaron, también, los defensores de los demandados Paloma Susana Valencia Laserna, María Fernanda Cabal Molina, Julián Peinado Ramírez, Paola Andrea Holguín Moreno, Juan Fernando Espinel Ramírez y Hernán Darío Cadavid Márquez.

189. Los apoderados de los demandados Hernán Darío Cadavid Márquez, Paola Andrea Holguín Moreno, Juan Fernando Espinel Ramírez, María Fernanda Cabal Molina, Miguel Uribe Turbay y Paloma Susana Valencia Laserna, en un *cuarto grupo* de argumentos, consideraron que al no tenerse certeza sobre la naturaleza jurídica de la donación, en términos de si constituye un verdadero contrato, debe concluirse que no se configura la tipicidad en la causal de incompatibilidad, garantizando, de esta manera, su interpretación restrictiva y dando aplicación a los principios *pro homine* e *in dubio pro reo*; tal y como lo precisó la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia del 3 de noviembre de 2016, bajo radicado número 2015-00489-01 (PI) con ponencia del Magistrado Dr. Guillermo Vargas Ayala.

190. Un *quinto grupo* de argumentos apunta a desvirtuar la configuración de la causal de incompatibilidad, en lo relativo al interés personal o de un tercero en la celebración del contrato. El apoderado del senador Miguel Uribe Turbay sostuvo que su cliente “realizó un aporte a la Gobernación (sic) de Antioquia con el fin de contribuir con la terminación de las obras viales denominadas “4G”, que representa un motivo de interés público y no un actuar que pretenda obtener beneficios privados o que genere un tráfico de influencias”.

191. Asimismo, el apoderado de la senadora María Fernanda Cabal Molina precisó que no es posible advertir de la conducta reprochada, “una actividad incompatible con el ejercicio de las competencias propias de la función de la congresista. Además, tampoco se encuentran intereses conflictivos que pudieran comprometer su imparcialidad o independencia en el desempeño de las funciones de su cargo”.

192. De la misma forma, la apoderada de la senadora Paloma Susana Valencia Laserna acotó que las “actuaciones están mediadas por el interés



*general, y en ellas no se avizora comportamientos mezquinos, mediante los cuales la demandada haya pretendido sacar réditos de su condición de congresista, como actuación que castiga el ordenamiento”.*

193. Por su parte, el apoderado del representante a la Cámara Julián Peinado Ramírez, sobre el particular, reflexionó: *“No sobra preguntarse ¿Dónde está el provecho ilícito para nuestro prohijado? No se acredita, ni existe en el plano real”. (...)* *“¿Qué acaso no puede el Dr. Peinado Ramírez aportar a una causa que busca satisfacer el interés general?”.*

194. Un *sexto grupo* de argumentos se encamina a sostener que la conducta de los congresistas demandados, catalogada como reprochable, se encuentra permitida por el ordenamiento jurídico superior, debido a que:

(i) Corresponde a la excepción prevista en el artículo 283 de la ley 5 de 1992, que señala:

*“Las incompatibilidades constitucionales no obstan para que los Congresistas puedan directamente o por medio de apoderado:*

*(...)*

*6. Adelantar acciones ante el Gobierno en orden a satisfacer las necesidades de los habitantes de sus circunscripciones electorales.*

*(...)*

*8. Intervenir, gestionar o convenir en todo tiempo, ante los organismos del Estado en la obtención de cualquier tipo de servicios y ayudas en materia de salud, educación, vivienda y obras públicas para beneficio de la comunidad colombiana.*

*(...)*. (Cursivas ajenas al texto original).

Como lo sostienen los apoderados de los demandados Juan Fernando Espinel Ramírez, Paola Andrea Holguín Moreno, Paloma Susana Valencia Laserna y Julián Peinado Ramírez.

Y (ii) La conducta censurada se efectuó como ciudadano(a) colombiano(a), en ejercicio del deber legal establecido en el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política, que en materia de los deberes de la persona y el ciudadano señala el de *“Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.* Tal como lo precisó el apoderado de la senadora María Fernanda Cabal Molina.

Sobre este particular, el abogado del senador Miguel Uribe Turbay



señaló que la actuación de su poderdante se llevó a cabo como “particular” y no como congresista en ejercicio de sus funciones.

195. Los seis primeros grupos de argumentos expuestos apuntan a precisar que el hecho endilgado que da origen a la conducta reprochable no existió o que no encuadra en la descripción típica de la causal de pérdida de investidura, porque no se dan los supuestos de hecho previstos para configurar la incompatibilidad.

196. Frente al elemento de culpabilidad de la conducta todos los apoderados de los demandados coinciden en sostener la necesidad de que el juicio subjetivo de responsabilidad permita determinar si la conducta endilgada se desplegó a título de dolo o culpa grave. La mayoría precisa que la demanda de pérdida de investidura adoleció por completo de este tipo de análisis. No obstante, que resulta ser claro que sus poderdantes desplegaron un comportamiento diligente, prudente y con la consciencia de estar obrando conforme a derecho.

197. Así, el apoderado del representante a la Cámara Julián Peinado Ramírez precisó que su prohijado *“consultó, se asesoró y preguntó a su equipo jurídico sobre la posibilidad de realizar el aporte voluntario a la Gobernación de Antioquia, si dicho aporte constituía un contrato de donación a la luz de la legislación vigente y si ello le podía traer consecuencias jurídicas en virtud a la posible violación al régimen de incompatibilidades establecido en la Constitución”*.

198. También, el apoderado de los demandados Paola Andrea Holguín Moreno y Juan Fernando Espinel Ramírez consideró que *“los accionados no solo obraron con prudencia y diligencia, (...), sino que además sus actuaciones estuvieron enmarcadas dentro de la confianza legítima, toda vez que hay diferencia entre el concepto jurídico que desarrolla el demandante y el establecido por la ley sobre la incompatibilidad que se avoca, la incompatibilidad tiene excepciones establecidas por la ley y hay pronunciamientos de la máxima autoridad contenciosa administrativa que advierten que no hay lugar a la pérdida de investidura en un caso como el que se estudia, por lo que este desarrollo jurídico, crearon en los congresistas, el convencimiento que su actuar era a la luz de las normas y de la jurisprudencia, perfectamente válida”*.



199. Finalmente, el apoderado de los demandados Andrés Guerra Hoyos, Esteban Quintero Cardona y John Jairo Berrio López sostuvo, a manera de conclusión, que *“nuestros representados pese a que no participaron de la denominada “vaca” de haberlo hecho o realizado su promoción, ello se encuentra amparado en el convencimiento justificado, defendible y razonable de no estar incurso en una conducta constitutiva de pérdida de investidura”*. (Sic).

### Hechos probados

200. A partir del análisis y valoración de las pruebas allegadas y recaudadas en el proceso, se encuentran los siguientes hechos probados:

201. Mediante Decreto No. 2024070001536 del 22 de marzo de 2024, expedido por el Gobernador, la Secretaria General y el Secretario de Hacienda del departamento de Antioquia *“Por el cual se definen las reglas relacionadas con el mecanismo de aportes voluntarios y su implementación”*; se efectuó una convocatoria pública motivando a las personas de diferentes lugares del país y de otras nacionalidades, para que aportaran voluntariamente recursos, con el fin de financiar diferentes obras públicas, particularmente, para culminar el proyecto vial 4G.

202. En los prolegómenos del citado Decreto se puede leer que el departamento de Antioquia claramente manifiesta la intención de recibir aportes de personas naturales y jurídicas **a título de donación**. Para el efecto, precisa que la Constitución *“no prohíbe expresamente las donaciones u auxilios a favor de entidades que integran las ramas u órganos del poder público”*, trayendo, además, a colación la disposición contenida en el artículo 1443 del Código Civil sobre la materia y precisando que *“este mecanismo de aporte voluntario consiste en la donación de los particulares a favor del Departamento de Antioquia y que se entiende aceptada de manera general en virtud del presente acto administrativo”*.

203. En ese mismo sentido, el Decreto expedido por el Departamento de Antioquia, precisa en su parte considerativa:

*“Que con el apoyo económico el aportante acepta la celebración del contrato de donación de recursos a favor del departamento, los que serán ejecutados en las obras de infraestructura vial llamadas 4G, o proyectos infraestructura*



vial, orientados a mejorar la conectividad entre Antioquia y el resto del país.  
(...)

*Que los recursos de apoyo voluntario, harán parte del presupuesto de rentas del Presupuesto del departamento y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado los convenios o acuerdos que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría*. (...) (Cursivas y subrayas ajenas al texto original)

204. Consecuente con las consideraciones puestas de presente, el Decreto número 2024070001536, precisó en su parte resolutive lo siguiente:

*“Artículo 1. Los aportes voluntarios que las personas naturales o jurídicas entreguen a título de donación, en los términos del artículo 1443 del Código Civil, ingresarán al presupuesto departamental como recursos de capital y su ingreso se recibirá a través de la Secretaría de Hacienda, quien será la encargada de administrar y controlar este recurso.*

*Artículo 2°. Recepción de aportes voluntarios del(os) contribuyente(s). La Secretaría de Hacienda podrá recaudar aportes voluntarios de los particulares en calidad de donación, que se entiende aceptada de manera general en virtud del presente acto administrativo, los cuales corresponden presupuestalmente a recursos de capital - donaciones.* (...) (Cursivas y subrayas ajenas al texto original)

205. La convocatoria tuvo amplia difusión nacional; la registraron noticiosamente diversos medios de comunicación y comentaron diferentes columnistas de opinión y editorialistas. De suerte que la opinión pública nacional le atribuyó el mote de “la vaca de Antioquia”, siendo, por tanto, un hecho notorio el que el departamento de Antioquia recibiría donaciones para financiar la terminación de las obras de infraestructura vial conocidas como 4G.

206. Ahora bien, las publicaciones en la red social X, allegadas por el demandante y que no fueron tachadas de falsas, por sí mismas, no prueban que los aportes económicos que allí se anuncian hubieren sido efectivamente transferidos y recibidos en las cuentas dispuestas para tal fin por parte del departamento de Antioquia, sino que demuestran la intención de cada uno de los demandados para contribuir con dinero a la llamada “Vaca de Antioquia” y motivar la participación para que otras personas también hicieren sus donativos.

207. Por su parte, el Gobernador del departamento de Antioquia, señor



Andrés Julián Rendón Cardona, mediante informe rendido al magistrado sustanciador, en los términos del artículo 275 de la Ley 1564 de 2012, con fecha 14 de mayo de 2024, radicado del departamento No. E 2024030136446, visible en el índice 72 del aplicativo SAMAI; al ser requerido para que indicara sobre *"la donación realizada en virtud del decreto 2024070001536 del 22 de marzo de 2024, por parte de los congresistas demandados a favor de dicha entidad territorial"*, precisó lo siguiente:

*"1. En virtud del decreto 2024070001536 del 22 de marzo de 2024, se registró el recibo de aportes voluntarios a nombre de los congresistas Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Esteban Quintero Cardona, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Paola Andrea Holguín Moreno, María Fernanda Cabal Molina, Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernán Darío Cadavid Márquez y Julián Peinado Ramírez.*

(...)

*4. Verificada la base de datos de la pasarela de pagos, no se encontró registro de aporte voluntario a nombre del señor John Jairo Berrio López, a través de los botones de pago dispuestos en la página web del Departamento de Antioquia.*

(...)"

208. Para la Sala, el informe rendido por el gobernador del departamento de Antioquia, el 14 de mayo de 2024, ostenta un pleno valor probatorio, debido a que el jefe de la administración departamental detalla explícitamente cuáles de los congresistas demandados realizaron aportes que efectivamente fueron recibidos por esa entidad territorial con el propósito de financiar la terminación de las vías 4G, en el marco de la reglamentación del Decreto No. 2024070001536.

209. Es claro que el departamento de Antioquia es la autoridad que puede, efectiva y precisamente, determinar qué personas hicieron aportes económicos a la citada causa.

210. Por otro lado, en el testimonio rendido por el subsecretario de Tesorería de la Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia, señor Oscar de Jesús Marín, el 22 de mayo de 2024, **se precisó que, para la fecha, cerca de "15.000" personas, en su mayoría connacionales, habían efectuado aportes voluntarios al departamento en el marco del Decreto número 2024070001536 del 22 de marzo de 2024.**



211. Del testimonio rendido por Ailyn Johana Echeverry Márquez y Sebastián Sánchez Gallo, miembros de la UTL del congresista **Julián Peinado Ramírez**, se desprende que, por solicitud del representante a la Cámara, en ejercicio de sus funciones, rindieron concepto, a partir del cual concluyeron que los aportes para financiar las vías 4G del departamento de Antioquia, no constituía un problema o una incompatibilidad.

212. De acuerdo con lo anterior, para la Sala se encuentra plenamente demostrado que los congresistas **Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Paola Andrea Holguín Moreno, María Fernanda Cabal Molina, Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernán Darío Cadavid Márquez y Julián Peinado Ramírez**, contribuyeron mediante sus aportes económicos a favor de la “*vaca por Antioquia*”, en el marco del Decreto No. 2024070001536 del 22 de marzo de 2024. Hecho que no es discutido por ellos.

213. Los congresistas **Esteban Quintero Cardona y Andrés Felipe Guerra Hoyos**, coinciden en su defensa en desconocer que hayan realizado el aducido aporte, sin embargo, la Sala no encuentra motivo suficiente para restarle valor probatorio al informe rendido por el gobernador de Antioquia, de cara a las objeciones presentadas por el apoderado de los mencionados senadores, quien afirmó “*respecto a la respuesta al oficio No. IMLS 0319 brindada por la Gobernación de Antioquia*”, esto es, con relación al informe rendido por el Gobernador del departamento de fecha 14 de mayo de 2024, que: “*De conformidad con lo informado por mi prohijados ANDRÉS GUERRA HOYOS y ESTEBAN QUINTERO CARDONA, nos ratificamos en que estos no realizaron ningún aporte proveniente de su peculio, como puede corroborarse en las certificaciones bancarias anexas con el escrito de demanda. Por lo anterior, no es cierto lo afirmado en la respuesta acerca de que existe un supuesto aporte realizado por ellos*”. (Cursivas ajenas al texto original)

214. Sobre el particular la Sala precisa que en el punto No. 1 del informe presentado por el Gobernador del departamento de Antioquia, se menciona expresamente que respecto de los congresistas Andrés Guerra Hoyos y Esteban Quintero Cardona, “*se registró el recibo de aportes voluntarios*”. Aunque en el punto No. 3 del citado informe, se precisa lo siguiente:



*“3. Respecto de los señores Julián Peinado Ramírez, Esteban Quintero Cardona y Andrés Felipe Guerra Hoyos, el aporte voluntario por ellos realizado, se encuentra aún pendiente de su aceptación o repudio; además, no se han incorporado los recursos transferidos al presupuesto departamental, motivo por el cual, no se ha perfeccionado la donación”.*  
(Cursivas y subrayas ajenas al texto original)

215. Con la contestación de la demanda, el apoderado del senador Andrés Guerra Hoyos, aportó documento fechado 17 de abril de 2024, proveniente del Banco de Occidente, que certifica la vigencia de su número de cuenta. También aportó documento de fecha 16 de abril de 2024, en el que Bancolombia certifica que la cuenta del demandado presenta “Bloqueo de cuenta por cobrar”.

216. Asimismo, en relación con el senador Esteban Quintero Cardona, también aportó documento con fecha 17 de abril de 2024, en donde Bancolombia certifica que la cuenta del congresista se encuentra “R. Cancelada. Depuración A”. También aportó documento fechado 12 de abril de 2024, mediante el cual el Banco BBVA certifica que “desde el 22 de marzo de 2024 a la fecha, no ha realizado ninguna transferencia al convenio 8183 Gobernación de Antioquia en el Banco Colombia (...)”.

217. Pues bien, revisadas las certificaciones bancarias aportadas, es dable establecer que el senador Esteban Quintero Cardona no hizo aportes voluntarios con destino a la “Vaca de Antioquia” desde sus cuentas de Bancolombia que se encuentra cancelada, ni desde su cuenta del Banco BBVA. No obstante, estos documentos no tienen la entidad suficiente para demostrar que los aportes no se hicieron mediante “los botones de pagos” que habilitó el departamento de Antioquia en su página web para tal fin, o por otros medios de pago.

218. En similar sentido, las certificaciones bancarias, aportadas por el apoderado del senador Andrés Guerra Hoyos, solamente demuestran que su cuenta de Bancolombia se encuentra en “Bloqueo de cuenta por cobrar”, así como que posee una cuenta vigente en el Banco de Occidente. Lo que no demuestra por sí mismo que el congresista no hubiera efectuado aportes en el marco del Decreto No. 2024070001536 expedido por el mencionado departamento.



219. Las anteriores pruebas no desvirtúan el informe del gobernador de Antioquia, que hace alusión a que se ha “revisado la pasarela de pagos” y “los botones de pago dispuestos en la página web del departamento de Antioquia”, sin que exista una razón fundada para suponer que el jefe de la administración del departamento no fue cuidadoso en la depuración de la información suministrada o que le asista intereses ocultos para perjudicar a los congresistas mencionados.

220. No sucede lo mismo en el caso del representante a la Cámara **señor John Jairo Berrío López**, pues ninguna de las pruebas recaudadas apunta a demostrar que hizo alguna contribución a la denominada “Vaca de Antioquia”, comoquiera que en el punto número 4 del informe rendido por el Gobernador del departamento se señala expresamente que “no se encontró registro” de su aporte voluntario; asimismo, la publicación que efectuó el demandado en la red social X, tan solo permite inferir su interés por contribuir, pero no que hubiere hecho una contribución efectiva.

221. Por consiguiente, siendo claro que el representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, señor John Jairo Berrío López, no efectuó aporte económico alguno en el marco de la convocatoria adelantada en el Decreto No. 2024070001536, los cargos efectuados en su contra carecen de asidero probatorio, razón por la cual la sala no proseguirá con el análisis de su conducta, pues no se encuentra incurso en la causal de pérdida de investidura alegada, como se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

222. De acuerdo con lo anterior, la Sala seguirá su análisis frente a la conducta de los congresistas **Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Esteban Quintero Cardona, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Paola Andrea Holguín Moreno, María Fernanda Cabal Molina, Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernán Darío Cadavid Márquez y Julián Peinado Ramírez**, respecto de quienes se encuentra probado que hicieron los aportes voluntarios al departamento de Antioquia en virtud del decreto tantas veces mencionado.



## **Resolución del caso concreto**

### **Análisis de elemento objetivo de la causal de incompatibilidad**

223. La Sala procederá a efectuar el respectivo análisis, de cara a solventar el primer interrogante del problema jurídico, esto es, si se celebró un contrato de donación con el departamento de Antioquia, por el aporte voluntario dado por cada uno de los congresistas demandados en virtud de la convocatoria ciudadana efectuada por el departamento de Antioquia para terminar el proyecto denominado 4G.

224. Como se puso de presente en líneas anteriores, para la configuración de la causal de pérdida de investidura en relación con la incompatibilidad en estudio, se requiere que concurran en la conducta reprochada los siguientes elementos objetivos: a) que el congresista intervenga de manera directa o indirecta en la celebración de contrato con entidad pública; y b) que el contrato se celebre para satisfacer un interés propio o de terceros determinados o determinables, pues de esta manera se vulnera efectiva y materialmente el bien jurídico tutelado.

#### **a) Que el congresista intervenga de manera directa o indirecta en la celebración de contrato con entidad pública**

225. Durante el proceso se ha discutido que no existió contrato, porque según los demandados no se cumplieron con los requisitos de la donación, ni tampoco del contrato estatal, y aunque la pérdida de investidura no es escenario procesal para debatir las vicisitudes de un contrato, como su existencia o perfeccionamiento, la Sala determinará si existe un contrato, considerando que hace parte de la configuración de la causal.

226. El demandante plantea que existe un contrato de donación, sin embargo, de los hechos probados, no es posible darlo por plenamente acreditado. Y eso es así, porque lo probado es que, mientras la administración manifestó, anticipadamente, su voluntad unilateral de que quien aportara recursos en el marco del Decreto 2024070001536 del 22 de marzo de 2024, celebraba una donación aceptada de manera general por el hecho irrevocable del aporte, los congresistas demandados, que dieron el dinero, no pensaban



hacer una donación, sino una contribución a una obra pública o de interés común.

227. Entonces, se advierte error en el acuerdo de voluntades entre los congresistas y la gobernación del departamento, en cuanto no se exteriorizó el consentimiento frente al objeto del contrato de donación, elemento esencial en todos los contratos, tanto estatales como privados; máxime, teniendo en cuenta que el Decreto No. 2024070001536 del 22 de marzo de 2024 fue publicado en la Gaceta Departamental No. 24.480 del 02 de abril de 2024, motivo por el cual, debido a que los aportes de los congresistas demandados se efectuaron entre el 22 y 23 de marzo de 2024, las disposiciones contenidas en dicho acto administrativo, entre ellas la relativas al objeto contractual de donación, no les resultan oponibles.

228. Para que un contrato nazca a la vida jurídica y produzca efectos, es necesario que concurren uno o más sujetos de derecho que tengan una voluntad definida y que la manifiesten.

229. La voluntad interna no es suficiente para producir efectos jurídicos; se requiere, además, que vaya acompañada de una declaración. En los negocios de carácter unilateral basta que una sola voluntad esté dispuesta a actuar, a diferencia de lo que sucede en los bilaterales, en los que es indispensable la coincidencia de dos o más.

230. Se dice que la donación entre vivos es un contrato porque exige el concurso de las voluntades del donante y del donatario. Estas voluntades no deben ser mantenidas en el fuero interno de cada uno, es decir, *In Mente Retenta*, porque entonces no podrían conocerse. Ellas deben expresarse y exteriorizarse.

231. En ese sentido, antes del surgimiento de todo contrato, hay una voluntad que ofrece transmitir o adquirir un derecho, modificar una situación jurídica preexistente o extinguirla, y esta voluntad, cuando reúne ciertos requisitos, se llama oferta, y cuando su receptista asiente con ella, se denomina aceptación. Solo en el momento en que ambas voluntades sean coincidentes, recíprocas y simultáneas, es que se forma el contrato y existe el consentimiento.



232. En este sentido, está evidenciado que en el caso concreto no hubo un acuerdo de voluntades entre la gobernación del departamento de Antioquia y los congresistas demandados para celebrar un contrato de donación, pues mientras la voluntad unilateral de la entidad pública fue la de recibir una donación, la de los demandados fue hacer un aporte para contribuir a la terminación de las vías 4G, que para ellos no conllevaba a la celebración de un contrato, desvirtuándose, por ende, la estructuración del elemento objetivo de la causal de incompatibilidad endilgada en la demanda de pérdida de investidura deprecada.

233. Sin embargo, si en gracia de discusión, sin que implique negar lo anterior, se aceptara que prima la voluntad unilateral del departamento de Antioquia expresada en el acto administrativo que reglamenta el mecanismo de aportes voluntarios, al señalar que el contrato de donación se celebra con el solo aporte de los interesados; habría que decir que, aun existiendo la voluntad de los congresistas de donar, tampoco se cumple con el otro elemento del recorrido de la causal de pérdida de investidura, que es satisfacer un interés personal o de un tercero, puesto que ello conllevaría a sostener que los otros 15 mil ciudadanos que aportaron, lo hicieron para complacer sus intereses privados.

234. En este sentido, se procede al estudio del segundo elemento objetivo de la incompatibilidad endilgada.

**b) Que el contrato se celebre para satisfacer un interés propio o de terceros determinados o determinables, pues de esta manera se vulnera efectiva y materialmente el bien jurídico tutelado.**

235. Está demostrado que la convocatoria adelantada por el departamento de Antioquia para recibir estos dineros a título de donación responde al objetivo legítimo de contribuir con la financiación de recursos para la terminación de las obras viales denominadas 4G.

236. En ese sentido, la llamada “Vaca de Antioquia” se presentó ante la opinión pública nacional como un ejercicio colectivo de filantropía, cuyos donativos tienen una destinación específica, tal y como lo registró el Decreto



No. 2024070001536 del 22 de marzo de 2024, expedido por el Departamento de Antioquia, así:

*“Artículo 4°. La Administración Departamental podrá destinar los Aportes Voluntarios que efectúen los particulares para culminar el proyecto denominado 4G, como: “Proyecto Túnel del Toyo y Conexiones Viales en Antioquia”. Conexión Bolombolo, conexión Primavera, Conexión a Puerto Antioquia, y conexión Subregión Occidente- Embalses- norte o proyectos infraestructura vial, orientados a mejorar la conectividad entre Antioquia y el resto del país”.*  
(Cursivas ajenas al texto original)

237. Por consiguiente, es claro que los únicos beneficiarios con la terminación de las obras viales, para cuya financiación el departamento de Antioquia requirió los aportes voluntarios a título de donación irrevocable, no son los congresistas, ni terceros determinados o determinables. Es la comunidad en general, los usuarios de las carreteras que se construyan. Obras que, además, contribuirán con el desarrollo de Antioquia y de los departamentos limítrofes, como de contera, traerán un impacto positivo a la economía e infraestructura del país.

238. A juicio de la Sala, además de que no se probó por parte del demandante que la donación efectuada por los congresistas demandados tuvo el propósito de satisfacer un interés propio o de terceros determinados o determinables, lo cierto es que no hay motivo alguno para considerar que la conducta reprochada a los congresistas demandados se encuentre en contravía del bien común, del interés general, ni de la moralidad administrativa, bienes jurídicos protegidos por el legislador al determinar la incompatibilidad contenida en el artículo 180 numeral 2 de la Constitución Política Nacional.

239. En efecto, el demandante no logró demostrar que a los congresistas demandados les haya asistido un interés personal en realizar los aportes y que incurrieran en la incompatibilidad endilgada; pues, de una parte, pese a que no adujo en su solicitud de pérdida de investidura que con la donación pretendían obtener beneficios tributarios, procuró, infructuosamente, orientar el testimonio rendido por el Subsecretario de Tesorería del departamento de Antioquia, señor Oscar de Jesús Marín, hacía ese nuevo propósito.



240. Por otra parte, en la audiencia pública realizada el 19 de junio de 2024, el demandante señaló que el interés de los congresistas demandados con la donación fue con fines proselitistas y de oposición al gobierno nacional, lo cual para la Sala, no es un argumento convincente para demostrar la configuración de la causal, pues el interés proselitista no es contrario al interés general o bien común y menos a razones de conveniencia, muy propia de la labor congresional.

241. Así las cosas, para la configuración de la causal 2 de incompatibilidad del artículo 180 de la Constitución Política, referida a **la celebración de contratos** no concerniría al derecho punitivo en general y, en particular, al instituto de la pérdida de investidura, si el interés que le asiste al congresista es el interés general; por lo tanto, para la Sala desborda toda consideración la discusión para este caso si la donación es un acto unilateral o un contrato, o si el contrato se perfeccionó, por cuanto está demostrado que los aportes de los congresistas al departamento de Antioquia se hicieron para contribuir con la financiación de las obras de interés público, en beneficio de la comunidad en general, manteniéndose incólume el bien jurídico tutelado con la causal de pérdida de investidura, como antes se explicó.

242. Como corolario de lo expuesto, la Sala considera que el aporte voluntario dado por los congresistas demandados Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Esteban Quintero Cardona, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Paola Andrea Holguín Moreno, María Fernanda Cabal Molina, Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernán Darío Cadavid Márquez y Julián Peinado Ramírez, en virtud de la convocatoria ciudadana efectuada por el departamento de Antioquia para terminar el proyecto denominado 4G, no configuró la causal de incompatibilidad del artículo 180.2 de la Constitución Política, relevándose del estudio del elemento subjetivo, no siendo, por tanto, necesario entrar a determinar si la conducta reprochada fue gravemente culposa o dolosa.

## DECISIÓN

243. La Sala negará las pretensiones de la demanda en relación con el representante a la Cámara John Jairo Berrío López, comoquiera que la



conducta endilgada no existió. También se negarán las pretensiones de pérdida de investidura de los congresistas Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Esteban Quintero Cardona, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Paola Andrea Holguín Moreno, María Fernanda Cabal Molina, Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernán Darío Cadavid Márquez y Julián Peinado Ramírez, por cuanto no incurrieron en la causal prevista por el artículo 183 numeral 1º de la Constitución Política, al no configurarse la incompatibilidad señalada en el artículo 180, numeral 2, *ibidem*.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 2 de Pérdida de Investidura, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de pérdida de investidura presentada por el ciudadano Carlos Mario Patiño González, en contra de los señores senadores de la República Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, Esteban Quintero Cardona, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Paola Andrea Holguín Moreno y María Fernanda Cabal Molina y de los señores representantes a la Cámara Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernán Darío Cadavid Márquez, John Jairo Berrio López y Julián Peinado Ramírez, elegidos para el periodo constitucional 2022-2026.

**SEGUNDO: REMITIR** copia de esta providencia a la Mesa Directiva del Congreso de la República.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente dejando las anotaciones pertinentes en el sistema de gestión judicial SAMAI.



**Demandante:** Carlos Mario Patiño González  
**Número Radicación:** 2024-01495-00

## **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia se discutió y aprobó por la Sala en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)  
**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

(Firmado electrónicamente)  
**MARTÍN GONZALO BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Con aclaración de voto

(Firmado electrónicamente)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

(Firmado electrónicamente)  
**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.