



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTITURA Nro. 13**

**CONSEJERO PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022)**

<b>Referencia</b>	Pérdida de investidura
<b>Radicación</b>	11001-03-15-000-2021-04291-00 (6233)
<b>Solicitante</b>	LUIS ERNESTO CORREA PINTO
<b>Congresista</b>	JOHN MILTON RODRIGUEZ GONZÁLEZ

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

---

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1881 de 2018, procede la Sala Especial de Decisión No. 13 a decidir, en primera instancia, la solicitud de pérdida de investidura de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**1. Solicitud de pérdida de investidura**

El 7 de julio de 2021 se presentó la solicitud de pérdida de investidura de la referencia<sup>1</sup>. En ella se consideró que el señor John Milton Rodríguez González estaba incurso en las causales previstas en los numerales 1° y 4° del artículo 183 de la Constitución Política, esto es, por *violar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses, y, por indebida destinación de dineros públicos*, respectivamente.

Lo primero, porque, según el solicitante, el congresista ocupaba, al momento de la presentación de la solicitud, un cargo privado por el que devengaba un sueldo, ya que se desempeñaba como co-presidente del partido político Colombia Justa Libres.

Lo segundo, porque, al tenor de lo señalado en la solicitud de pérdida de investidura, el congresista destinó indebidamente dineros provenientes del Estado, los cuales recibió en calidad de presidente del partido mencionado y *“entregó en parte al pastor Eduardo Cañas por su aporte al Partido y de otra, para cancelar a una empresa de servicios profesionales de estrategias de mercadeo denominada JARAMILLO & LUJÁN, dineros que estaban presupuestados para cubrir otros rubros presupuestales del Partido ... (minorías, etnias y jóvenes)”*.

Luego de un requerimiento al solicitante y de una medida de saneamiento por parte del despacho<sup>2</sup>, el 9 de agosto de 2021<sup>3</sup> se admitió la solicitud de pérdida de investidura *“por el desconocimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades ante el desempeño simultáneo de un cargo o empleo público o privado dentro del partido político Colombia Justa Libres, ejercicio en virtud del cual el demandado percibe una suma mensual como remuneración o retribución de sus labores”*

<sup>1</sup> Índice 2 SAMAI.

<sup>2</sup> Índice 11 SAMAI. Providencia del 29 de julio de 2021.

<sup>3</sup> Índice 19 SAMAI.



En esa misma providencia se rechazó la pretensión de pérdida de investidura por la indebida destinación de dineros públicos; decisión que no fue recurrida.

## 2. Oposición<sup>4</sup>

El 19 de julio de 2021, el accionado, a través de apoderado designado para el efecto, se opuso a la desinvestidura porque el desempeño, en encargo, de la copresidencia del partido fue una labor *ad-honorem*, razón por la que mal podía afirmarse que recibió dineros como contraprestación de su ejercicio.

Además, señaló que no dispuso indebidamente de ningún dinero puesto que no recibió ningún emolumento.

Finalmente, en los términos del artículo 272 del C.G.P., desconoció la grabación aportada en la solicitud por desconocer las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su producción, así como su autor y la fuente de la cual fue obtenida.

## 3. Audiencia pública

El 13 de diciembre de 2021<sup>5</sup>, esta Sala Especial de Decisión celebró, de manera virtual, la audiencia pública prevista en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018; diligencia a la que concurrieron el solicitante y su apoderado, el Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado, y el apoderado del accionado.

Posteriormente, con ocasión de las nuevas pruebas practicadas dentro del proceso, y para garantizar el derecho de defensa de las partes, se realizó una nueva audiencia pública el 11 de mayo de 2022; diligencia que contó con la presencia del apoderado del solicitante, del Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado, y del Senador convocado por pasiva junto con su apoderado judicial.

En cada una de las audiencias las intervenciones se realizaron siguiendo el orden legalmente establecido. A continuación se presenta una síntesis conjunta de tales intervenciones.

### 3.1. Intervención del solicitante

El solicitante, a través de su apoderado, manifestó que el accionado recibió “*doble sueldo*” (uno por el senado y otro por una entidad privada), por lo que se configuró la causal de pérdida de investidura.

Esa conclusión, en su sentir, se acredita a partir de los siguientes elementos de convicción: (i) documento del 14 de junio de 2021, suscrito por la secretaria general y representante legal del partido Colombia Justa Libres, señora Mónica Amparo Gaitán Muñoz; (ii) documento del 15 de junio de 2021, suscrito por el veedor del partido, Héctor Pardo, en el que se señaló el incumplimiento del presupuesto de 2020, aprobado por el Consejo Directivo Nacional del partido; (iii) documento del 22 de marzo de 2021, en el que se consignó, entre otros, que la donación hecha a la empresa Jaramillo Luján por instrucción del hoy accionado era incompatible con lo previsto por el régimen de inhabilidades e incompatibilidades; y (iv) grabación de la sesión del 28 de febrero de 2021 del Consejo Directivo Nacional del partido político Colombia Justa Libres en la que el accionado admitió lo afirmado en la solicitud de

<sup>4</sup> Índice 26 SAMAI.

<sup>5</sup> Índices 74 y 75 SAMAI.



pérdida de investidura, documento que, a en su sentir, debe ser apreciado por la improcedencia del desconocimiento formulado en la contestación de la solicitud de pérdida de investidura (artículo 272, inciso final del C.G.P.) y la inexistencia de la prueba de la tacha correspondiente.

Por demás, solicitó la compulsión de copias a los organismos pertinentes para que investigaran la posible existencia de faltas disciplinarias del apoderado del accionado por la proposición de medios de defensa abiertamente improcedentes.

### 3.2. Intervención del Ministerio Público

El Ministerio Público solicitó se denegara la solicitud de pérdida de investidura por la causal admitida por el despacho, esto es, el desconocimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades por desempeñar, simultáneamente, un cargo o empleo público o privado.

Lo anterior, porque el ejercicio de la co-presidencia delegada del partido se encuentra previsto como una excepción al régimen de incompatibilidades, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 283 de la Ley 5 de 1992, según el cual: los congresistas directamente o por intermedio de apoderado pueden “participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley”; disposición executable según la sentencia C-985 de 1999.

Téngase en cuenta que “participar” en los organismos directivos implica tomar parte en algo, en este caso, en un órgano directivo de un partido político con personería jurídica, lo que sucedió en el presente caso ya que (i) por medio de la Resolución Nro. 3198 del 20 de diciembre de 2018 se reconoció personería jurídica al partido político Colombia Justa Libres, y (ii) el hoy accionado se desempeñó o hizo parte de un organismo directivo de ese partido, como lo fue la Convención Nacional (artículo 29) en la que participan los co-presidentes.

Adicionalmente, señaló que al señor John Milton Rodríguez no se le remuneró o retribuyó el ejercicio de la co-presidencia delegada tal como se desprendía de lo informado por la secretaria y representante legal del partido, por el testigo David Ricardo Reyes Castro y por el mismo accionado.

Y si bien es cierto que el testigo David Ricardo Arias Mora señaló que el hoy accionado *debió* recibir retribución por desempeñarse como co-presidente delegado, no lo es menos, que tal afirmación carecía de elementos que la soportaran y que brindaran certeza y/o realidad de la erogación correspondiente.

Por último, consideró que no era “razonable dar credibilidad y fuerza probatoria al audio aportado por el demandante, en tanto no se tiene certeza de su autenticidad e integridad, fecha de grabación o de la identificación de las personas que participaron o se mencionan en la referida grabación, ni siquiera si la persona allí referida como John Milton Rodríguez González, es el mismo demandado”.

### 3.3. Intervención del accionado

El accionado, a través de su apoderado, solicitó se negara la solicitud de pérdida de investidura, porque el ejercicio de la co-presidencia no aparejó remuneración alguna al tratarse de una labor desempeñada *ad-honorem*, de acuerdo con lo afirmado por la representante legal del partido político Colombia Justa Libres.



## CONSIDERACIONES

### 1. Presupuestos procesales. Competencia, legitimación y oportunidad de la acción

La Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 13 del Consejo de Estado es competente para conocer en primera instancia de las solicitudes de pérdida de investidura de los congresistas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 184<sup>6</sup> y 237-5<sup>7</sup> de la Constitución Política, 37-7<sup>8</sup> de la Ley 270 de 1996, 2<sup>9</sup> de la Ley 1881 de 2018 y el Acuerdo 011 de 31 de enero de 2018, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

En el expediente se encuentra debidamente acreditada la calidad de ciudadano colombiano de Luis Ernesto Correa Pinto, solicitante de la pérdida de investidura, por ser portador de la cédula de ciudadanía No. 19.253.165.

Igualmente está demostrado que el señor John Milton Rodríguez González fue elegido como Senador de la República para el periodo 2018-2022, para lo cual se posesionó el 20 de julio de 2018 según el Acta Nro. 01 publicada en la Gaceta Nro. 638 del 31 de agosto de 2018; elección declarada mediante Resolución Nro. 1596 del 19 de julio de 2018<sup>10</sup>.

De ahí, entonces, que se encuentre acreditada la legitimación por activa y por pasiva de quienes concurren al presente proceso.

También se observa que la solicitud de pérdida de investidura se presentó dentro del término otorgado por el legislador para el efecto, esto es, dentro de los 5 años, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura. En efecto, la remuneración por la que se estima configurada la causal data de los años 2018, 2019 y 2020 y a la fecha de presentación de la solicitud de la referencia (7 de julio de 2021) no han transcurrido 5 años.

Luego, se encuentran acreditados los presupuestos procesales de la acción de la referencia.

### 2. Del desconocimiento del documento formulado por el accionado

Con la solicitud de pérdida de investidura se allegó una grabación que, al tenor de lo afirmado por el solicitante, correspondía a la sesión del 28 de febrero de 2021 del Consejo Directivo Nacional del partido político Colombia Justa Libres.

<sup>6</sup> Artículo 184. La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

<sup>7</sup> Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: (...). 5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.

<sup>8</sup> Artículo 37. De la sala plena de lo contencioso administrativo. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales: (...). 7. Conocer de los casos de la pérdida de investidura de los congresistas, de conformidad con la Constitución y la ley. Las sentencias que ordenen la pérdida de la investidura deberán ser aprobadas por los miembros de la Sala Plena y por las causales establecidas taxativamente en la Constitución

<sup>9</sup> Artículo 2. Las salas especiales de decisión de pérdida de investidura del consejo de estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los congresistas a solicitud de la mesa directiva de la cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.

<sup>10</sup> Índice 45 SAMAI.



Según se anotó, el accionado “desconoció” tal documento en los términos del artículo 272 del C.G.P. por no existir claridad respecto las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se produjo, así como frente a su autor y la fuente de la cual se obtuvo.

Para esta Sala Especial de Decisión es claro que dicho desconocimiento no resulta procedente, de conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 272 del C.G.P., según el cual “[e]l desconocimiento no procede respecto de las reproducciones de la voz o de la imagen de la parte contra la cual se aducen, ni de los documentos suscritos o manuscritos por dicha parte, respecto de los cuales deberá presentarse la tacha y probarse por quien la alega”

Sin perjuicio de lo anterior y si se analiza la objeción de la prueba desde el mecanismo procedente, esto es, la tacha de falsedad, considerando que el despacho dio trámite a la manifestación formulada por el apoderado del accionado, huelga concluir que, en el caso concreto, dicho mecanismo no sería procedente, pues la grabación carece de influencia en la decisión del caso concreto.

Téngase en cuenta que con ese documento se pretendía demostrar, entre otras cosas, el pago que se realizó al señor John Milton Rodríguez; erogación que no da lugar a la configuración de la causal de pérdida de investidura y que tampoco desvirtúa la excepción a la incompatibilidad que se estructura en el caso concreto, según se anotará más adelante.

Así las cosas, como no se está decidiendo en contra, ni el desconocimiento ni la tacha de falsedad, no hay lugar a imponer la sanción de que trata el artículo 274 del C.G.P.

### **3. Delimitación del problema jurídico**

De conformidad con el auto admisorio, a esta Sala Especial de Decisión le corresponde establecer si se desconoció el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses por el desempeño simultáneo de funciones congresales y cargo o empleo privado por parte del hoy accionado en el partido Colombia Justa Libres.

Para el efecto, se procederá a establecer el alcance de la causal de pérdida de investidura mencionada y, posteriormente, se examinará el caso concreto a la luz de ese contenido.

### **4. Violación del régimen de incompatibilidades por desempeñar cargo o empleo público o privado. Alcance de la causal**

Tal como se anotó, la causal de pérdida de investidura que convoca la atención de esta Sala Especial de Decisión es la relativa al desconocimiento del régimen de incompatibilidad, prevista en el numeral 1 del artículo 183 constitucional, por el incumplimiento de la prohibición establecida en el numeral 1° del artículo 180 superior y en el ordinal 1° del artículo 282 de la Ley 5 de 1992, según la cual: “Los congresistas no podrán: 1. Desempeñar cargo o empleo público o privado”.

Según se ha establecido por la jurisprudencia de esta corporación, la **finalidad** de esta causal de incompatibilidad es (i) proteger la dedicación exclusiva de la labor del congresista, e (ii) impedir la utilización del poder derivado de su calidad en actividad diferente, sea pública o privada, bajo el entendido de que, como lo señaló la Asamblea Constituyente, “[l]a 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 los 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 debe ser en últimas la responsable de la fiscalización, se compromete con los sujetos de esa fiscalización]<sup>11</sup>”.*

Por eso, siguiendo la línea establecida por la corporación, se ha entendido que *“lo que prohíbe la Constitución Política no es la superposición de jornadas laborales, sino el quebrantamiento de la condición de dedicación exclusiva que impuso el constituyente al cargo de congresista y la utilización del poder que imprime tal calidad, en cargo, empleo o dignidad diferente<sup>12</sup>”*. Así se previó por la Asamblea Constituyente al señalar que *“...el congresista debe ser alguien que dedique de manera real su plena capacidad de producción intelectual y de tiempo a las labores propias del parlamento”*.

Ahora bien, con base en el texto de la causal de incompatibilidad y en la interpretación que del mismo se ha efectuado jurisprudencialmente, los elementos objetivos que la estructuran corresponden, para lo que aquí interesa, a los siguientes:

- **Sujeto activo.** El congresista, razón por la cual se requiere de su posesión como tal.
- **Conducta reprochada.** El ejercicio simultáneo de funciones congresales y aquellas derivadas de cargo o empleo público o privado, sea que estas últimas se desarrollen o ejecuten a título gratuito u oneroso, con subordinación o sin ella, y dentro de la jornada de trabajo del congresista o en su tiempo libre.

Tres son las razones que sustentan lo anterior. Primero, porque el término desempeñar alude al desarrollo simultáneo de las funciones congresales y las correspondientes al cargo o empleo público o privado correspondiente. Así lo establece de manera expresa el artículo 20 de la Ley 1881 de 2018 al prever que: *“[p]ara los efectos del numeral 1 del artículo 180 de la Constitución Política, se entenderá que el Congresista debe estar realizando, simultáneamente con las de parlamentario, funciones inherentes a las del cargo o empleo público o privado<sup>13</sup>”*.

De ahí, entonces, que no baste con tener u ostentar un cargo o empleo público o privado, sino que es preciso realizar, cumplir o ejecutar de alguna manera funciones propias del mismo<sup>14</sup>.

Segundo, porque las categorías de cargo o empleo público o privado aluden a dos tipos de connotaciones o relaciones. Una, relativa a la existencia de un vínculo laboral (contrato de trabajo, o de una relación legal y reglamentaria, o de derecho público). Otra, la de *“dignidad, tarea o encargo (persona que no tiene una relación laboral, pero que por la importancia o trascendencia de la dignidad o encargo que se*

<sup>11</sup> Acta del 16 de abril de 1991. En: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de octubre de 2009, M.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, radicado Nro.: 11001-03-15-000-2008-01234-00(PI).

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 7 de septiembre de 1994, M.P: Dolly Pedraza de Arenas, expediente Nro.: AC-1610. Reiterada en sentencias del 18 de julio de 2000, M.P: Nicolás Pájaro Peñaranda, expediente Nro.: AC-10203, y, del 6 de octubre de 2009, M.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, radicado Nro.: 11001-03-15-000-2008-01234-00(PI).

<sup>13</sup> Antes de esta norma aplicaba la prevista en el artículo 18 de la Ley 144 de 1994 que era del mismo tenor.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 26 de febrero de 2002, M.P.: Roberto Medina López, radicado Nro.: 11001-03-15-000-2001-0131-01.



*le ha confiado podría verse abocada a tomar partido en una u otra dirección; y por ende, a comprometer los intereses de ese ente u organismo, y eventualmente, los suyos propios)<sup>15</sup>”.*

Tercero, porque como lo ha establecido el Consejo de Estado, ese ejercicio puede ser remunerado o gratuito, con subordinación o sin ella, durante la jornada de trabajo del congresista o en su tiempo libre, porque, se repite, lo prohibido es el desempeño de funciones o actividades distintas a las congresales. Así lo ha señalado la corporación al precisar que:

*“... la Constitución Política estableció la incompatibilidad que se analiza, no sobre la base de que el cargo o empleo, entendidos también como oficio, se ejerza remuneradamente, mediante vínculo jurídico, sometido a dependencia o subordinación, sin autonomía técnica, durante la jornada de trabajo del Congresista o de manera que le impida su desempeño. No. Aquel ejercicio puede ser remunerado o gratuito, con vinculación jurídica o sin ella bajo subordinación o con autonomía administrativa o técnica, en el tiempo libre del congresista o durante su jornada de trabajo, y la incompatibilidad es predicable aun frente al mejor de los congresistas por su cumplimiento, ya que lo que pretendió el constituyente de 1991, fue exigir la exclusividad de la labor personal de aquellos, precaver la posibilidad de un tráfico de influencias y evitar que su profesión u oficio se use en beneficio de terceros, de modo que se garantice su independencia, la cual se desvanece si el congresista entra a participar de un engranaje comercial, como cuando presta sus servicios a empresas de esta naturaleza<sup>16</sup>”.*

- **Excepciones.** En el artículo 283 de la Ley 5 de 1992 se establecieron las excepciones al régimen de incompatibilidades de los congresistas.

Y, respecto de la conducta en comento, se encuentran permitidas las actividades previstas en los numerales 1, 9, 10, 11 y 12 *ibídem*, que se refieren, en su orden, al ejercicio de la cátedra universitaria; a la participación en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley; a la prestación del servicio de salud en forma gratuita y siendo profesional de la salud; a la participación en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas; y, a la pertenencia a organizaciones cívicas y comunitarias.

Para lo que aquí interesa, la excepción prevista en el numeral 9 del artículo en comento (relativa a la participación en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley) se sustenta en los artículos 40 y 127 superiores; normas constitucionales que reconocen el derecho político a constituir partidos, movimientos o agrupaciones políticas y a formar parte de ellos, y que permiten a los congresistas tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos.

Así lo entendió la Corte Constitucional en la sentencia C-985 de 1999 en la que declaró la exequibilidad del numeral 9 del artículo 283 de la Ley 5 de 1992 bajo el siguiente razonamiento:

*“4.2 Los numerales 9, 10, 11 y 12 acusados permiten al congresista, participar en los organismos directivos de los partidos y movimientos políticos; prestar el servicio de salud gratuitamente cuando el congresista sea profesional de la salud; participar en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas; y, pertenecer a organizaciones cívicas y comunitarias.*

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de octubre de 2009, M.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, radicado Nro.: 11001-03-15-000-2008-01234-00(PI).

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 18 de julio de 2000, M.P.: Nicolás Pájaro Peñaranda, expediente Nro.: AC-10203.



*Estas excepciones no se desprenden ni de la enunciada en el párrafo 1º del artículo 180 de la Carta Política -el ejercicio de la cátedra universitaria-, ni de aquellas que el legislador puede establecer de conformidad con el numeral 2º del artículo ibídem; ellas constituyen desarrollo de normas constitucionales que de manera directa y explícita reconocen derechos, y que en tal virtud, no pueden generar como consecuencia para el congresista, incompatibilidades en el ejercicio de su investidura.*

*Así, el artículo 40 de la Constitución reconoce dentro de los denominados derechos políticos que tienen los ciudadanos, el de "constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna" y "formar parte de ellos libremente".*

*Por su parte, el artículo 127 ibídem permite a los congresistas, por la naturaleza política de su cargo, y por expresa disposición constitucional, tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos, en cuanto no los incluye dentro de los empleados a quienes se les impone la prohibición de tomar parte en dichas actividades.*

*Por lo tanto, la excepción contenida en el numeral 9 del artículo 283 de la ley 5ª de 1992, al permitir a los congresistas tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos políticos, no desconoce el ordenamiento constitucional". (Resalto del original)*

## 5. Caso concreto

### 5.1. No configuración de la causal endilgada

La lectura de los elementos de convicción allegados al proceso informa que:

- Por medio de la Resolución Nro. 3198 del 20 de diciembre de 2018<sup>17</sup>, dictada por el Consejo Nacional Electoral, se reconoció personería al partido político Colombia Justa Libres; acto en el que, además, figuró como miembro fundador e integrante permanente del Consejo Directivo Nacional del partido político el hoy accionado.
- El Senador John Milton Rodríguez fungió como co-presidente delegado del partido político Colombia Justa Libres en dos oportunidades, a saber: (i) desde el 15 de febrero de 2019 hasta el 31 de octubre del mismo año, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Nro. 002 del 19 de febrero de 2019; y, (ii) desde el 15 de febrero de 2021 hasta la Convención Nacional del Partido -realizada el 30 de julio del mismo año-, de conformidad con lo establecido en el comunicado de Delegación de Co-presidencia del 15 de febrero de 2021<sup>18</sup>.

Así lo puso de presente la secretaria general y representante legal del partido político, señora Flor Angélica Rueda Rozo<sup>19</sup>, en escrito del 20 de septiembre de 2021<sup>20</sup>.

- De conformidad con los estatutos del partido político, la dirección del mismo corresponde a la Convención Nacional (artículos 29 y 31<sup>21</sup>), y al Consejo

<sup>17</sup> Índice 44 SAMAI.

<sup>18</sup> Documento en el que se lee lo siguiente: "Por voluntad del Copresidente Apóstol Eduardo Cañas Estrada haciendo uso del numeral 2 Artículo 41. Delega sus funciones políticas con el apoyo administrativo, financiero, jurídico y político que se requiera para esta función; hasta que se realice la Convención Nacional del Partido correspondiente al año 2021, al Senador John Milton Rodríguez, con el fin de atender compromisos inaplazables de carácter Ministerial."

<sup>19</sup> Calidades cuyo registro en el registro de partidos y movimientos políticos se ordenó mediante Resolución Nro. 4284 del 02 de septiembre de 2021, dictada por el Consejo Nacional Electoral. Índice 44 SAMAI.

<sup>20</sup> Índice 44 SAMAI.

<sup>21</sup> Según lo previsto en esta disposición, las funciones de la Convención Nacional corresponden a: (i) la reforma de los estatutos, (ii) la elección de los miembros del Consejo Directivo Nacional del Partido, de la Revisora Fiscal, y del candidato a la Presidencia de la República y su vicepresidente, y, (iii) las demás contempladas en la ley.





Directivo Nacional cuando no se encuentre reunida aquella (artículos 37 y 40<sup>22</sup>).

Por su parte, a la Presidencia del partido le corresponde, entre otras, la representación del mismo, la coordinación de la política y la estrategia del partido conforme las recomendaciones y decisiones del Consejo Directivo Nacional, dar cumplimiento a las resoluciones, disposiciones o declaraciones que expida el Consejo Directivo Nacional, y, reglamentar las funciones de los Consejos Directivos Departamentales y Municipales e intervenir en la solución de los problemas que puedan surgir en las relaciones internas del partido o entre los órganos directivos de éste y las autoridades regionales del mismo.

Cabe anotar, además, que la presidencia del partido está asignada al Presidente y/o Co-presidentes, los cuales, *“en su fuero personal, podrá[n] encargar sus funciones de manera temporal o definitiva a un miembro del Consejo Directivo Nacional”* (artículo 41);

Examinado lo anterior a la luz de las reglas establecidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado, esta Sala Especial de Decisión estima que el hoy accionado no ejerció cargo o empleo público o privado.

Es cierto que el Senador John Milton Rodríguez se desempeñó como miembro permanente del Consejo Directivo Nacional del partido Colombia Justa Libres y, transitoriamente, como co-presidente delegado del mismo partido político; empero, no lo es menos, que tales actuaciones no corresponden al ejercicio de cargos o empleos públicos o privados.

No puede hablarse de un cargo o empleo público porque, como lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, los partidos políticos no son entidades públicas ya que *“no hacen parte de la estructura del Estado, integrada por las ramas legislativa, la ejecutiva y la judicial, por los órganos de control y por la organización electoral, según lo establecido en los títulos V, VI, VII, VIII, IX y X de la Constitución”*<sup>23</sup>.

Tampoco puede considerarse que se ejerció un cargo o empleo privado porque, a partir de lo establecido en los artículos 40, 107, 108, 109, 111, y 152 -literal c)-constitucionales, los partidos y movimientos políticos no pueden asimilarse a las personas jurídicas de derecho privado, ya que *“tienen objetivos diferentes, que no son*

<sup>22</sup> De acuerdo con el contenido de esta previsión, las funciones del Consejo Directivo Nacional corresponden, entre otras, a (i) la definición de los lineamientos políticos, programáticos y económicos del partido, (ii) la adopción de los lineamientos de la agenda legislativa del partido de los entes legislativos y de los entes administrativos regionales, (iii) la definición, en consenso, de las relaciones políticas del partido frente al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Territoriales, (iv) estudiar y autorizar la celebración de coaliciones, adhesiones y alianzas políticas en los niveles nacional, departamental y local, (v) la elaboración y aprobación del presupuesto anual de gastos del partido, (vi) diseñar, implementar y ejecutar campañas de promoción y afiliación al partido, (vii) la implementación de los mecanismos y procedimientos necesarios para evitar cualquier fuente de financiación ilegal, (viii) implementación de los mecanismos necesarios e idóneos que permitan garantizar el cumplimiento de los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales, y (ix) creación de Centros de Pensamiento o Escuelas de Gobierno y Fundaciones de acción social adscritas al partido.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de enero de 2004, M.P.: Ana Margarita Olaya Forero, radicado Nro.: 11001-03-15-000-2003-01159-01.



*políticos como los de aquéllos<sup>24</sup>, y que están sujetas a una normatividad distinta de Derecho Público, consagrada en los Códigos Civil y de Comercio, y demás disposiciones que los complementen<sup>25</sup>”.*

Eso explica el porqué, a la luz de los pronunciamientos del Consejo de Estado, los cargos directivos de los partidos o movimientos políticos no son cargos o empleos públicos o privados, sino cargos políticos, cuyo desempeño no da lugar a la estructuración de la causal de desinvestidura<sup>26</sup>.

Agréguese a lo dicho, que la participación del hoy Senador en el Consejo Directivo Nacional del partido político -como miembro permanente- y como co-presidente delegado -de manera transitoria en los años 2019 y 2021- corresponden al ejercicio de actividades válidas que no generan la causal de desinvestidura, por tratarse de actuaciones cobijadas dentro de la excepción establecida en el numeral 9° del artículo 283 de la Ley 5 de 1992.

Considérese, de una parte, que el partido Colombia Justa Libres obtuvo el reconocimiento de su personería jurídica de acuerdo con las previsiones legales, tal como lo informa el contenido de la Resolución Nro. 3198 del 20 de diciembre de 2018 dictada por el Consejo Nacional Electoral.

Y, de otra, que tanto el Consejo Directivo Nacional como la Presidencia del partido Colombia Justa Libres corresponden a organismos directivos, de acuerdo con lo establecido en los estatutos del mismo partido político.

Así, el Consejo Directivo Nacional del partido político no solo se encuentra referido en el aparte de *ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y REPRESENTACIÓN A NIVEL NACIONAL*, sino que sus funciones corresponden, materialmente, a las de dirección, ya que se encarga, entre otros, de la definición de aspectos relevantes para la orientación de la organización política, tal como sucede con los lineamientos políticos, programáticos y económicos del partido, o la autorización de coaliciones, adhesiones y alianzas políticas, y la definición de las relaciones frente al Gobierno Nacional y a los gobiernos territoriales.

Y la Presidencia del partido lo es, porque le corresponde, entre otras, el desarrollo de funciones de representación, de coordinación de la estrategia política del partido, y de acatamiento de lo definido por el Consejo Directivo Nacional, a más de que la misma no corresponde a un organismo de representación -pues no se trata de un comité sectorial o de un grupo poblacional<sup>27</sup>-.

<sup>24</sup> Objetivo que, al tenor de lo establecido en la jurisprudencia de la corporación, corresponde al siguiente: *la conquista del poder o la participación en su ejercicio, a través de la obtención de escaños en las corporaciones de elección popular.*

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de febrero de 1994, M.P.: Ernesto Rafael Ariza Muñoz, expediente Nro.: AC-1386. Postura reiterada en: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de enero de 2004, M.P.: Ana Margarita Olaya Forero, radicado Nro.: 11001-03-15-000-2003-01159-01.

<sup>26</sup> C.fr., entre otros: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias del: (i) 23 de febrero de 1994, M.P.: Ernesto Rafael Ariza Muñoz, expediente Nro.: AC-1386; (ii) 13 de diciembre de 1994, M.P.: Delio Gómez Leyva, expediente Nro. AC-2051; (iii) 29 de abril de 1997, M.P.: Mario Alario Méndez, expediente Nro.: AC-4534; (iv) 20 de enero de 2004, M.P.: Ana Margarita Olaya Forero, radicado nro.: 11001-03-15-000-2003-01159-01.

<sup>27</sup> Al tenor de lo previsto en el artículo 42 de los estatutos del partido político Colombia Justa Libres, los Comités Sectoriales y Grupos Poblacionales son *“los órganos colegiados de carácter político que representan un grupo poblacional de interés nacional, forman parte integral del PARTIDO y tienen como propósito trabajar por el beneficio de sus pares...”*.



Por último, contrario a lo afirmado por el solicitante, el pronunciamiento del Consejo de Estado en el caso del Senador Edgar Perea Arias (q.e.p.d.)<sup>28</sup> no resulta aplicable al asunto de la referencia.

Primero, porque en ese caso sí se demostró el desempeño de un empleo privado de manera simultánea con el ejercicio de las funciones congresales, tal como sucedió con el desarrollo de la labor de locutor y comentarista deportivo por parte del entonces Senador; ejercicio que, como se anotó, no se demostró en el presente caso.

Así lo puso de presente la Corporación al señalar:

*“Al respecto, no hay duda, entonces, que cuando el senador Perea simultáneamente con su desempeño en el Senado, prestó sus servicios como locutor y comentarista deportivo por la radio y la televisión, ejerció el oficio que desde años atrás ha tenido, el cual se ubica, en el campo privado, por no haber recibido para ello, acto de nombramiento de alguna entidad estatal.*

*La conclusión anterior no se ve desvirtuada con las certificaciones expedidas por las empresas NTC S.A., CARACOL S.A., Emisora Radio Mar Caribe, Telecolombia Ltda., SKY COLOMBIA S.A. y RTI S.A. de folios 25 a 27 del cuaderno principal, 3 a 9; 25 a 30; 39 a 41; 77 y 78; 82 a 86 y 88 a 92 del cuaderno # 2, según las cuales el demandado no tuvo con ellas relación jurídica alguna, ni recibió remuneración por la transmisión y/o comentarios deportivos, pues, como se analizó anteriormente tales vínculo (sic) y remuneración no son elementos necesarios para la configuración de la incompatibilidad”*

Segundo, porque la actividad censurada al Senador Edgar Perea Arias (q.e.p.d.) no correspondió a una de las excepciones de la incompatibilidad<sup>29</sup>, mientras que en el caso concreto, tal como se dijo, las actividades se refieren a la participación del congresista en organismos directivos de un partido político que obtuvo su reconocimiento de acuerdo con la ley, excepción a la incompatibilidad prevista en el numeral 9 del artículo 283 de la Ley 5 de 1992.

Esta Sala Especial de Decisión no desconoce que dentro del proceso existen elementos de convicción que informan de un pago que se realizó al señor John Milton Rodríguez a título de devolución de dineros que prestó al partido político. Empero, el análisis de esta cuestión no es necesario para la resolución del caso concreto en el que, como se anotó, la conducta del congresista corresponde a una de las excepciones establecidas por el legislador al régimen de incompatibilidades.

## **6. De las solicitudes de compulsas de copias**

El apoderado del solicitante pidió que se compulsaran copias (i) a los organismos correspondientes para que investigaran la conducta procesal de la parte accionada y determinaran si incurrió en alguna falta disciplinaria por la proposición de un desconocimiento de documento abiertamente improcedente; y (ii) a la Fiscalía

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 18 de julio de 2000, M.P.: Nicolás Pájaro Peñaranda, expediente Nro. AC-10203.

<sup>29</sup> El Consejo de Estado consideró que las actividades de locución y de comentarios deportivos no daban lugar a la excepción prevista en el numeral 11 del artículo 283 de la Ley 5 de 1992, esto es, participar en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas.

Lo anterior, bajo el entendido de que *“la locución o comentarios deportivos, o la locución de comerciales en espacios deportivos, no constituyen un deporte, sino un oficio. //De aceptarse la tesis en el sentido de que las formas de participación en la actividad deportiva ostentan una cobertura que trasciende con creces los escenarios habría de llegarse a la conclusión de que los fabricantes o importadores de elementos deportivos y los vendedores de mercancías alrededor de los estadios, por ejemplo, también desarrollan una actividad deportiva y la lógica más elemental determina que ello no es así”*.



General de la Nación por la posible comisión del delito de falso testimonio por parte del señor David Ricardo Reyes Castro.

Esta Sala Especial de Decisión se abstendrá de ordenar la compulsión de copias solicitada. Primero, porque la actuación procesal de la parte convocada por pasiva dentro del presente proceso no se estima arbitraria, caprichosa o abiertamente irrazonable.

Segundo, porque tampoco se observa, de forma palmaria, que el testigo David Ricardo Reyes Castro hubiera faltado a la verdad o la hubiera callado parcialmente, pues sus respuestas coinciden, en términos generales, con la información allegada al proceso mediante otros elementos de convicción.

En todo caso, el solicitante puede recurrir a las instancias competentes para poner en conocimiento las infracciones disciplinarias o penales que considere existieron.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Pérdida de Investidura Nro. 13**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA

1. **Negar** la solicitud de pérdida de investidura del Senador John Milton Rodríguez, instaurada por el señor Luis Ernesto Correa Pinto, por las razones expuestas en esta providencia.
2. **No acceder** a la solicitud de compulsión de copias formulada por el apoderado del solicitante.
3. Conforme con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018, contra esta sentencia procede el recurso de apelación que deberá interponerse y sustentarse ante la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura Nro. 13, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.
4. En firme esta providencia, archívese el expediente.

#### Cópiese, notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala Especial Decisión de Pérdida de Investidura No. 13 en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Magistrada

(Firmado electrónicamente)  
**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Magistrado

(Firmado electrónicamente)  
**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**  
Magistrado

(Firmado electrónicamente)  
**MARTIN BERMUDEZ MUÑOZ**  
Magistrado  
**Aclara el voto**

(Firmado electrónicamente)  
**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado