

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA 12 ESPECIAL DE DECISIÓN

Bogotá DC, once (11) de febrero de dos mil veintiséis (2026).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (ACUMULADOS) (PI)
Demandante: YOAD ERNESTO PÉREZ BECERRA Y OTROS
Demandado: DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Medio de control: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
Causal: INDEBIDA DESTINACIÓN DE DINEROS PÚBLICOS

Síntesis del caso: varios ciudadanos demandan la investidura del representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca con fundamento en la causal de indebida destinación de dineros públicos, sostienen que un servidor público vinculado a la Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) del congresista demandado colaboró y atendió mercados de frutas y verduras por orden e instrucción de este último.

Temas: pérdida de investidura de congresistas – derecho punitivo – características – no se configuró el elemento objetivo de la causal – indebida destinación de dineros públicos – información contenida en publicaciones periódicas – valor probatorio – mensajes de la aplicación de mensajería instantánea “whatsapp” – valor probatorio.

La Sala decide en primera instancia las demandas acumuladas de pérdida de investidura formuladas por los ciudadanos Yoad Ernesto Pérez Becerra, Jorge Heriberto Moreno Granados, Samuel Alejandro Ortiz Mancipe, Lucas Durán Hernández y Sthéfanny Feney Gallo en contra del representante a la Cámara señor David Ricardo Racero Mayorca.

I. ANTECEDENTES

1. Las demandas acumuladas

1.1 Expediente 2025-02254 (principal)

Mediante escrito presentado el 21 de abril de 2025 (índices 1 y 2 SAMAI), los ciudadanos Yoad Ernesto Pérez Becerra y Jorge Heriberto Moreno Granados piden que se decrete la pérdida de investidura del actual representante a la Cámara del

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

Congreso de la República David Ricardo Racero Mayorca con fundamento en la causal consagrada en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución Política y numeral 4 del artículo 296 de la Ley 5ª de 1992 que preceptúan:

“Artículo 183 –adicionado por el Acto legislativo n°. 1 de 2009– Los congresistas perderán su investidura:

(...).

4. Por la indebida destinación de dineros públicos.

“

“Artículo 296. Causales. La pérdida de investidura se produce:

(...).

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

“(...)”.

Como apoyo de sus pretensiones los solicitantes aducen que el señor David Ricardo Racero Mayorca dispuso, en enero de 2021, que algunos de los funcionarios vinculados a su Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) le colaboraran, trabajaran y atendieran un mercado de frutas y verduras en el barrio Villa Luz de la ciudad de Bogotá DC, hecho que fue registrado por varios medios de comunicación social, razón por la cual se configuró la referida causal de pérdida de investidura; indicaron que el 29 de septiembre de 2024 el periodista Daniel Coronell en la columna titulada “Doble Racero” publicada en la Revista Cambio, mostró conversaciones entre el congresista demandado y el señor Jhon Leonardo García Lara quien hace parte de la Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) en el Congreso de la República, según las cuales quedó establecido que este último atendió actividades comerciales en un referido “Fruver” por instrucciones, órdenes e indicaciones del representante a la Cámara demandado; agregaron, finalmente, que el 2 de octubre de 2024 la unidad investigativa del periódico El Tiempo publicó una serie de audios que probarían que el señor Jhon Leonardo García Lara cumplió tareas y labores propias de un mercado de venta de frutas y verduras del congresista demandado.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

1.2 Expediente 2025-02838 (acumulado)

De otra parte, el 13 de mayo de 2025 (índices 1 y 3 SAMAI, expediente 2025-02838) los ciudadanos Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y Lucas Durán Hernández presentaron demanda de pérdida de investidura en contra del señor David Racero Mayorca, representante a la Cámara por Bogotá, con base en la misma causal y los mismos supuestos fácticos, para lo cual manifestaron que las labores de los asistentes y asesores de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) de los congresistas están contenidas en la ley y el reglamento del Congreso de la República, puesto que están relacionadas con el apoyo a la labor encomendada a los miembros de dicha corporación con miras a la satisfacción del interés general, motivo por el cual un congresista puede incurrir, de manera indirecta, en la causal de pérdida de investidura de indebida destinación de dineros públicos cuando a los funcionarios de su UTL se les encarga el desarrollo de actividades ajenas a la labor legislativa, tal como ocurrió en este caso concreto, en tanto que el señor Jhon Leonardo García Lara atendió negocios particulares y personales del representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca; respecto del elemento subjetivo, los actores puntualizaron que el comportamiento del demandado es imputable a título de dolo debido a que impartió instrucciones inequívocas al señor Jhon Leonardo García Lara, asistente grado II de su UTL, para que atendiera negocios privados relacionados con compras y el manejo de la caja en un mercado de frutas y verduras durante la época de la pandemia Covid-19.

Adicionalmente, los demandantes afirmaron que el señor Jhon Leonardo García Lara era el conductor del congresista demandado, encargado de transportarlo y manejar el vehículo oficial asignado con placas JLX070, marca Toyota Prado, modelo 2020.

1.3 Expediente 2025-03265 (acumulado)

Posteriormente, el 28 de mayo de 2025, la ciudadana Sthéfanny Feney Gallo ejerció el medio de control jurisdiccional de pérdida de investidura (índice 5 SAMAI, expediente 2025-03265) en contra del representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca con sustento en la causal consagrada en el numeral 4 del artículo

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

183 de la Constitución Política, con soporte en los mismos motivos de hecho y jurídicos antes esgrimidos y desarrollados, idénticos a los expuestos por los señores Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y Lucas Durán Hernández.

2. Contestación de las demandas (expedientes acumulados)

El congresista demandado se opuso a la prosperidad de las pretensiones de los procesos acumulados (índice 13 SAMAI) con fundamento en lo siguiente:

- 1) Los hechos invocados en las demandas acumuladas son en realidad presunciones o meras suposiciones, porque, de un hecho cierto, esto es, la publicación de una columna periodística de opinión los demandantes asumen, sin ningún elemento probatorio o argumento adicional, la veracidad de su contenido.
- 2) Como se informó en su momento al periodista Daniel Coronell, se desconoce el formato, contenido, naturaleza, contexto y motivo de las imágenes que se presentan como “*comunicaciones*” con el señor Jhon Leonardo García, de allí que los demandantes incurrir en un falso juicio de existencia al momento de derivar veracidad de unas publicaciones periodísticas.
- 3) Los “*pantallazos*” (capturas de información en pantalla de sistemas de procesamiento electrónico de datos) no son en sí mismos mensajes de datos sino reproducciones de mensajes de datos, confusión de la cual parten los demandantes para extraer sus conclusiones; en otros términos, los demandantes evadieron una cuestión fundamental debido a que los elementos que ellos relacionaron no son mensajes de datos sino imágenes y elementos extraídos de columnas de opinión; precisamente el artículo 2 de la Ley 527 de 1999, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 247 del CGP, determina que para valorar un mensaje de datos es indispensable tener en cuenta la confiabilidad en la forma en que se haya generado, archivado o comunicado, la confiabilidad en la forma en que se haya conservado la integridad de la información y la forma en la que se identifique a su iniciador o cualquier otro factor pertinente.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

4) En el contexto de un proceso de naturaleza sancionatoria de la gravedad de una pérdida de investidura no es de recibo una maniobra argumentativa, evidentemente errada, con la finalidad de dotar de presunción de autenticidad a unos elementos de los que ni los demandantes ni el demandado tienen conocimiento y cuyo origen es anónimo.

3. Trámite procesal

1) Por auto del 23 de abril de 2025 (índice 4 SAMAI, expediente 2025-02254, MP Fredy Ibarra Martínez) se admitió la demanda presentada por los señores Yoad Ernesto Pérez Becerra y Jorge Heriberto Moreno Granados, razón por la cual se dispuso su notificación personal al demandado y al Ministerio Público.

2) De otra parte, mediante providencia del 14 de mayo del año en curso (índice 5 SAMAI, expediente 2025-02838, MP Nicolás Yepes Corrales) se admitió la demanda interpuesta por los señores Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y Lucas Durán Hernández; de igual manera, en esa misma providencia se ordenó resolver sobre la posible acumulación de procesos; en consecuencia, por auto del 28 de mayo de 2025 se decretó la acumulación de los mencionados asuntos (índice 18 SAMAI, expediente 2025-02254).

3) Posteriormente, el 28 de mayo de 2025, la ciudadana Sthéfanny Feney Gallo ejerció también el medio de control jurisdiccional de pérdida de investidura (índice 5 SAMAI, expediente 2025-03265, MP Fredy Ibarra Martínez (E)) en contra del representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca, motivo por el cual en proveído del 30 de mayo de 2015 se admitió la demanda y se ordenó a la Secretaría General de la Corporación remitir el expediente al proceso 2025-02254 para estudiar una posible acumulación.

4) Luego, el 25 de junio de 2025 (índice 32 SAMAI) se admitió la reforma de la demanda presentada por los señores Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y Lucas Durán Hernández (índice 11 SAMAI, expediente 2025-02838) con la cual aportaron y solicitaron nuevas pruebas; el 7 de julio de 2025 se decretó la acumulación

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

procesal del expediente 2025-03265 al expediente de pérdida de investidura 2025-02254 (índice 41 SAMAI, expediente 2025-02254).

5) El 14 de julio de 2025 se decretaron las pruebas solicitadas por las partes y otras de oficio (índice 51 SAMAI, expediente 2025-02254); dentro del término de ejecutoria los ciudadanos Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y Lucas Durán Hernández pidieron la práctica de nuevas pruebas con la finalidad de controvertir las pruebas decretadas de oficio, con apoyo en lo dispuesto en el inciso final del artículo 213 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA); el Despacho director del proceso negó la solicitud por auto del 30 de julio de 2025 (índice 89 SAMAI, expediente 2025-02254), providencia en contra de la cual se interpuso recurso de apelación (índice 100 SAMAI, expediente 2025-02254).

6) A través de auto del 8 de septiembre de 2025 (índice 5 SAMAI, expediente 2025-02254-01) se resolvió el recurso de apelación y se revocó parcialmente el ordinal 1º de la providencia del 30 de julio de 2025; en consecuencia, se ordenó oficiar a la Unidad Nacional de Protección (UNP) y a la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional (DIPRO) para que certificaran si en el lapso comprendido entre noviembre de 2020 y enero de 2021 al señor David Ricardo Racero Mayorca le había sido asignado el vehículo automotor con placas JLX070 o algún otro.

7) Seguidamente, el 22 de septiembre de 2025 (índice 146 SAMAI, expediente 2025-02254) se decretaron de oficio las pruebas sobrevinientes aportadas por los señores Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y Lucas Durán Hernández¹.

8) Finalmente, el 18 de noviembre de 2025 (índice 180 SAMAI, expediente 2025-02254) se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia de que tratan los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 2018.

¹ Las pruebas corresponden a tres documentos -un cuadro con el listado y los cargos que desempeña cada uno de los miembros de la UTL del congresista demandado David Ricardo Racero Mayorca, dos publicaciones (fotos) del congresista demandado en la red social Facebook y la copia de un contrato de seguros de arrendamiento de local comercial- los cuales fueron publicados por el periodista Daniel Coronell en el medio de comunicación La W Radio, en el espacio denominado "El reporte Coronell", de fecha 8 de septiembre de 2025.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

4. Audiencia pública

El 3 de diciembre de 2025 se llevó a cabo la audiencia de que tratan los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 2018 en la cual la Sala 12 Especial de Decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado escuchó las conclusiones de las partes, quienes reiteraron los argumentos planteados en el curso del proceso (índice 212 SAMAI).

Los actores insistieron en las súplicas formuladas, esto es, que se decrete la pérdida de investidura del congresista demandado por cuanto, en su parecer, están configurados los presupuestos de la causal invocada, para lo cual pidieron que se valore integralmente el acervo probatorio, con especial énfasis en las pruebas aportadas con las demandas, en tanto que varios medios de comunicación develaron los *chats* y los audios entre el congresista demandado y el servidor público Jhon Leonardo García Lara, con apoyo en los cuales quedó demostrado que el primero ordenó al segundo atender y trabajar en negocios comerciales personales, por tanto, se probó que se desviaron indebidamente los recursos públicos ya que los integrantes de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) tienen sus funciones definidas en la ley y en el reglamento dirigidas específicamente a brindar apoyo a los congresistas en el desarrollo de la función legislativa y, por lo tanto, a la satisfacción del interés general; en relación con el elemento subjetivo, los demandantes alegaron que el demandado no puede invocar el desconocimiento de la ley como justificación, más aún si ostenta un título profesional y distintos posgrados de formación académica.

El Procurador Cuarto Delegado ante esta Corporación, por su parte, conceptuó que se probaron la condición de congresista del señor David Ricardo Racero Mayorca y la vinculación del señor Jhon Leonardo García Lara a la UTL del congresista demandado y, que este último realizaba labores de conductor en algunas oportunidades; frente al elemento objetivo de la causal precisó que para la configuración de la misma debe acreditarse que los recursos públicos se destinaron para un fin distinto al establecido en la ley; asimismo, respecto del valor probatorio de los mensajes de la aplicación de mensajería “*whatsapp*” afirmó que se trata de documentos privados que se presumen auténticos, salvo que se cuestione su autenticidad; empero, en las contestaciones de las demandas el congresista

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

demandado siempre manifestó desconocer la legalidad y autenticidad de estos mensajes, motivo por el cual los mensajes por sí solos no son concluyentes de la conducta endilgada y, por ende, son prueba meramente indiciaria. A su vez, en lo que tiene que ver con las informaciones periodísticas, sostuvo que la jurisprudencia ha dicho que también revisten carácter indiciario, circunstancia por la cual, en su criterio, no es posible acceder a las súplicas de las demandas que dieron origen a los procesos acumulados, pues, en este caso concreto no hay prueba libre de toda duda acerca de la responsabilidad del congresista demandado, lo cual impide decretar la pérdida de investidura por ser un proceso de naturaleza sancionatoria.

A su turno, el congresista demandado puntualizó que no se incorporaron al expediente pruebas que indiquen o evidencien una conducta constitutiva de la causal de desinvestidura endilgada, en tanto que el único fundamento probatorio reside en las publicaciones periodísticas aportadas con las demandas; aceptó, expresa e inequívocamente, que tuvo un establecimiento de comercio "Fruver" que duró 5 meses abierto como tienda de barrio en la ciudad de Bogotá DC, un emprendimiento económico durante la época de la pandemia; indicó que el señor Jhon Leonardo García Lara cumple labores de apoyo logístico en desarrollo de la agenda legislativa y que nunca existió un vínculo entre el señor Jhon Leonardo García Lara y ese negocio particular puesto que, si bien este lo acompañó en varias oportunidades al mencionado establecimiento de comercio, nunca trabajó en el mismo; por último, señaló que las columnas periodísticas aportadas reflejan una información ajena a la realidad.

De otra parte, se advierte que el día 20 de enero de 2026 uno de los actores del expediente con radicación número 2025-02254 (señor Yoad Ernesto Pérez Becerra) pidió que se decrete una prueba de oficio consistente en un cotejo de voces (índices 216 y 217 SAMAI), aspecto sobre el cual debe precisarse que dicha solicitud es manifiestamente extemporánea y por consiguiente improcedente porque la etapa probatoria ya había precluido mucho antes, al punto que, luego del cierre de dicha fase procesal se convocó y desarrolló la audiencia de alegaciones finales; todo ello sin perjuicio de que inclusive esa actuación no correspondería en realidad a una actividad de oficio, sino a instancia de petición de parte.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

II. CONSIDERACIONES

Sin que se advierta causal de nulidad que invalide la actuación, decide la Sala en primera instancia² la solicitud de pérdida de investidura, para lo cual seguirá el siguiente derrotero: (i) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, (ii) naturaleza jurídica y finalidad del medio de control jurisdiccional de pérdida de investidura de congresistas, (iii) contenido y alcance de la causal de pérdida de investidura invocada, (iv) análisis del caso concreto, (v) conclusión y, (vi) costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

Los demandantes pretenden que se despoje de su investidura de congresista al señor David Ricardo Racero Mayorca, representante a la Cámara del Congreso de la República elegido para el período constitucional 2022 a 2026, por la supuesta indebida destinación de dineros públicos³, por el hecho, según se alega en las demandas acumuladas, de haber dado órdenes, instrucciones e indicaciones al señor Jhon Leonardo García, asistente grado II de su Unidad de Trabajo Legislativo (UTL), para que atendiera negocios personales en un mercado de frutas y verduras localizado en la ciudad de Bogotá durante el periodo comprendido entre noviembre de 2020 y enero de 2021⁴.

² El artículo 237.5 de la Constitución Política prevé que el Consejo de Estado conoce de los casos de pérdida de investidura de los congresistas; por su parte, el artículo 2 de la Ley 1881 de 2018 determina que corresponde a las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado conocer, en primera instancia, de las solicitudes de pérdida de investidura.

³ El señor David Ricardo Racero Mayorca está legitimado en la causa por pasiva ya que quedó establecida su condición de representante a la Cámara por la circunscripción de Bogotá para los períodos constitucionales 2018 a 2022 y 2022 a 2026, con la copia de los formularios electorales E-26 CAM del 10 de abril de 2018 y del 13 de marzo de 2022 del Consejo Nacional Electoral que declararon la elección de los representantes a la Cámara para los referidos períodos y la gaceta del Congreso de la República no. 991 del 29 de agosto de 2022 (índices 1 y 2 SAMAI expedientes 2025-02254 y 2025-02838).

(Archivos 5_DemandaWeb_Anexos_E26CAMBogotadel11deA(.pdf) NroActua 2 y 11_DemandaWeb_Anexos_GacetadelCongresoNo9(.pdf) NroActua 2).

⁴ El artículo 6 de la Ley 1881 de 2018 establece que la demanda deberá presentarse dentro del término de cinco (5) años contados a partir del día siguiente de la ocurrencia del hecho generador, so pena de que opere la caducidad del medio de control judicial; por lo tanto, como el hecho generador que se aduce como fundamento de la demanda se habría presentado entre los meses de noviembre de 2020 y enero de 2021, la petición de pérdida de investidura no se encuentra caducada, en tanto que la solicitud se presentó el 21 de abril de 2025.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

La Sala mantendrá la investidura del demandado porque no se acreditó el elemento objetivo de la causal alegada, esto es, la indebida destinación de dineros públicos, toda vez que, las pruebas que integran el acervo probatorio no permiten establecer con certeza y plena convicción que el congresista demandado asignó tareas o labores particulares al señor Jhon Leonardo García, servidor público integrante de su Unidad de Trabajo Legislativo (UTL).

2. Naturaleza jurídica y finalidad del medio de control jurisdiccional de pérdida de investidura de congresistas

1) La acción pública de pérdida de investidura puede ser ejercida por cualquier ciudadano como expresión del derecho fundamental de participación democrática en el control del ejercicio del poder político establecido en el artículo 40 de la Carta y su trámite en dos instancias está actualmente regulado en la Ley 1881 de 2018⁵.

2) Según lo ha precisado la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional⁶ como del Consejo de Estado⁷ se trata de una acción ciudadana conducente a hacer efectiva, a través de un proceso de orden jurisdiccional, una responsabilidad ética, política y disciplinaria de los congresistas por razón de la comisión o configuración de una cualquiera de las causales previstas para el efecto en la Constitución Política⁸.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la naturaleza disciplinaria de este medio de control en los siguientes términos:

“Por razón de su naturaleza y de los fines que la inspiran, la pérdida de la investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la transgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan. Para la Corte, el tipo de **responsabilidad política de carácter disciplinario** exige al congresista que incurriere en la comisión de unas de las conductas que el Constituyente erigió en causal de pérdida de la investidura, es perfectamente diferenciable y separable de la penal que la misma pudiere

⁵ Con antelación a este cuerpo normativo el trámite estaba consagrado en la Ley 144 de 1994 la cual fue expresa e integralmente derogada por el artículo 24 de la Ley 1881 de 2018.

⁶ Véanse, entre otras, las sentencias C-319 de 1994 y C-247 de 1995.

⁷ Véanse, por ejemplo, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 30 de mayo de 2000, expediente AC-9877; 13 de febrero de 2001, expediente AC-11.946 y 20 de noviembre de 2001, expediente 2001-0130.

⁸ Aunque debe anotarse que, según el entendimiento dado por la jurisprudencia, la causal del artículo 110 constitucional es aplicable a todos los miembros de las corporaciones de elección popular.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

también originar, por haber incurrido en un delito, independientemente de la acción penal.”⁹ (destaca la Sala).

En ese entendimiento también ha destacado el eminente carácter ético y disciplinario del juicio de desinvestidura de los congresistas y su propósito encaminado a preservar la dignidad del cargo y de la corporación pública correspondiente:

“La Corte debe insistir en que las normas constitucionales sobre pérdida de investidura tienen un sentido eminentemente ético. Buscan preservar la dignidad del congresista y, aunque se refieran a conductas que puedan estar contempladas en la legislación como delictivas, su objeto no es el de imponer sanciones penales, sino el de castigar la vulneración del régimen disciplinario impuesto a los miembros del Congreso en razón de la función que desempeñan. Al congresista no se lo priva de su investidura inhabilitándolo para volver a ser elegido en tal condición, por el hecho de haber incurrido en un determinado hecho punible y menos como consecuencia de haber sido hallado penalmente responsable. Lo que el Consejo de Estado deduce en el curso del proceso correspondiente es la violación, por parte del implicado, de las normas especiales que lo obligan en cuanto miembro del Congreso. Se trata de un juicio y de una sanción que no están necesariamente ligados al proceso penal que, para los respectivos efectos, lleve a cabo la jurisdicción, pues la Constitución exige más al congresista que a las demás personas: no solamente está comprometido a no delinquir sino a observar una conducta especialmente pulcra y delicada que, si presenta manchas, así no sean constitutivas de delito, no es la adecuada a la dignidad del cargo ni a la disciplina que su ejercicio demanda.”¹⁰ (negrillas de la Sala).

3) Por su parte, el artículo 1º de la Ley 1881 de 2018 consagra que igualmente se trata de un juicio de tipo subjetivo y dispone, en forma expresa e inequívoca, la necesaria acreditación del dolo o culpa grave en la actuación del servidor como presupuesto para la prosperidad de este medio de control, en los siguientes términos:

“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.

Se observará el principio del debido proceso, conforme al artículo 29 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO. Se garantizará el non bis in ídem. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una de pérdida de

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-319 de 1994, MP Hernando Herrera Vergara.

¹⁰ *Ibidem*.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura. En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.” (se resalta).

Sobre ese preciso punto, debe advertirse que con antelación a la entrada en vigencia de la referida ley la Corte Constitucional¹¹ ya había enfatizado en la necesidad de que se encuentre acreditada la culpa o el dolo del congresista para que prospere el juicio de pérdida de investidura, sobre la consideración de que imponer tan grave sanción sin acreditación del elemento subjetivo sería contrario a las garantías fundamentales por tratarse de un juicio de carácter punitivo y que por tanto la responsabilidad que en este se decide no puede ser de carácter objetivo, lo cual explicitó en los siguientes términos:

“(viii) El análisis de responsabilidad que realiza el juez en el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es subjetivo, pues en un Estado de Derecho los juicios sancionatorios, 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 típica, antijurídica y culpable.

(ix) Una sentencia proferida en un proceso de pérdida de investidura, incurre en un defecto sustantivo, cuando sanciona a un Representante a la Cámara sin analizar si su conducta se produjo con culpa o dolo.”
 (negritas adicionales).

4) En ese orden de ideas, es posible delimitar el medio de control judicial y el proceso de pérdida de investidura a partir de las siguientes características:

i) Es de naturaleza jurisdiccional sancionatoria¹², pues, hace parte del ius puniendi del Estado y, a diferencia de los procesos sancionatorios administrativos, la competencia para tramitarlo y decidirlo corresponde a los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo con fundamento en el procedimiento jurisdiccional previamente definido por el legislador, con estricto apego a todos y cada uno de los

¹¹ Corte Constitucional, sentencia SU-424 de 2016.

¹² Corte Constitucional, sentencia SU-1159 de 2003, MP Manuel José Cepeda Espinosa.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

subprincipios y subreglas que integran el derecho al debido proceso contenidos en el artículo 29 de la Carta Política¹³.

ii) *El objeto del proceso jurisdiccional es de carácter ético y disciplinario*¹⁴, en tanto las causales consagradas por el Constituyente reflejan un código positivizado de conducta que tiene por objeto reprochar y sancionar comportamientos contrarios a la dignidad del cargo que ejercen los representantes del pueblo.

iii) *El medio de control y el proceso de pérdida de investidura son de carácter o naturaleza jurisdiccional y públicos*, pues, generan un impacto directo sobre los derechos políticos de quien resulta sancionado, por cuanto, si se remueve la investidura del congresista se produce una inhabilidad para ocupar cargos de elección popular¹⁵.

La pérdida de investidura, a diferencia de otros trámites disciplinarios adelantados por autoridades de naturaleza administrativa, tiene la característica de ser un medio de control jurisdiccional, esto es, se trata de un proceso adelantado ante un juez de la República, en ejercicio de función jurisdiccional y, por lo tanto, la sentencia que le pone fin a este tipo de procesos tiene efectos de cosa juzgada.

En esa perspectiva, es particularmente relevante advertir que el proceso de pérdida de investidura implica y conlleva un ejercicio de control político debido a que los derechos políticos de los ciudadanos no están circunscritos o limitados a la facultad de elegir y ser elegidos (principio de democracia representativa); en efecto, el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política prevé, expresa e inequívocamente, que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, motivo por el cual puede *“interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”*, acciones públicas entre las cuales se encuentra, precisamente, la de pérdida de investidura de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 237 *ibidem*, como uno de los instrumentos de control político dirigido a preservar la ética y dignidad que les corresponde

¹³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 8 de marzo de 2018, exp. 2017-00474-01, MP María Elizabeth García González.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de agosto de 2012, exp. 201100-254-00(PI), MP Hernán Andrade Rincón.

¹⁵ Constitución Política, artículo 179 numeral 4 y Ley 617 de 2000, artículos 30 numeral 1, 33 numeral 1, 37, numeral 1, 40 numeral 1.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

guardar a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, como lo son los integrantes del Congreso de la República, quienes acceden a tal condición por la decisión política de los ciudadanos al momento de materializar su definición de voto en el respectivo proceso electoral.

iv) La sanción de desinvestidura no es redimible y, por el contrario, es de carácter permanente; sin embargo, no hay lugar a adelantar dicha acción cuando se ha producido el deceso del acusado, pues, la responsabilidad sancionatoria es personalísima¹⁶.

v) Es un medio de control o acción pública, por lo tanto, tiene una amplia legitimación por activa en tanto cualquier ciudadano puede formular dicha solicitud, además de la atribución otorgada a la Mesa Directiva de cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la República en los precisos términos del artículo 41 de la Ley 5 de 1992 y artículo 4 de la Ley 1881 de 2018¹⁷.

vi) El proceso jurisdiccional sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva, es preciso que se verifique que la conducta del congresista o excongresista demandado fue dolosa o gravemente culposa al incurrir en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución, como lo dispone el artículo 1º de la Ley 1881 de 2018 y lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional¹⁸.

5) Con la expedición de la Ley 1881 de 2018 se consagró en el ordenamiento jurídico nacional la garantía constitucional de la doble instancia para los procesos de pérdida de investidura de congresistas, por tal motivo, la decisión de primera instancia corresponde a una de las denominadas por el Reglamento de la Corporación Salas Especiales de Decisión creadas por el Consejo de Estado¹⁹, en las que participa un consejero de cada Sección de la Corporación, mientras que la segunda instancia se

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, exp. 201001161-00 y 201001324-00, MP William Giraldo Giraldo.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, exp. 2015-00102-00, sentencia del 23 de febrero de 2016, MP Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-424 de 2016, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁹ Acuerdo no. 080 de 12 de marzo de 2019 “Reglamento Interno del Consejo de Estado”.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

debe surtir ante el pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de quienes adoptaron la decisión inicial (artículos 2 y 3 *ibidem*).

6) Se trata de un medio de control jurisdiccional que ahora tiene un término de caducidad de cinco (5) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018²⁰.

7) Es una institución autónoma²¹ en relación con otros regímenes de responsabilidad de los servidores públicos²²; en el parágrafo del artículo 1º de la Ley 1881 de 2018 el legislador previó que si una misma conducta da lugar al ejercicio de la acción electoral y a la de la pérdida de investidura, de forma simultánea, *“el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura. En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada, respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal”*, lo cual quiere decir que el primer fallo que se profiera, bien dentro del medio de control jurisdiccional de pérdida de investidura o de nulidad electoral, los aspectos objetivos harán tránsito a cosa juzgada en el otro proceso, pero el juicio sobre el aspecto subjetivo de la conducta del congresista es exclusivo de la pérdida de investidura.

3. Contenido y alcance de la causal de pérdida de investidura invocada

1) Como ya se advirtió en precedencia, la pérdida de investidura es un proceso jurisdiccional que hace parte de lo que genéricamente se ha denominado el *“derecho punitivo del Estado”*, es decir, de la potestad sancionatoria de la organización estatal respecto de conductas atribuibles o reprochables de un sujeto; la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia explicó con gran claridad y *sindéresis* el género antes mencionado, las especies que lo integran y sus características esenciales, en los siguientes términos:

²⁰ Con antelación a la Ley 1881 de 2018 la acción era de carácter intemporal, pues, no tenía preestablecido un término de caducidad para su ejercicio.

²¹ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 27 Especial de Decisión, sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 2018-0781-00, MP Rocío Araújo Oñate.

²² Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 4 de agosto de 2015, exp. 2015-00872-00, MP Hernán Andrade Rincón.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

“Precísese además, a manera de corolario de los presupuestos ya enunciados, que el DERECHO PUNITIVO es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo (reato), 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 solo 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 permisón 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.*

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 atrás²³ (resalta la Sala).

2) Por lo tanto, como se trata de *conductas punibles*, vale decir, con calidad de ser penalizadas o sancionadas, deben manifestarse en un hecho constatable objetivamente (jurídicamente hablando no es posible castigar los pensamientos); pero, es preciso, además, de una parte, hallar en el orden jurídico la tipificación del hecho, pues, el artículo 29 de la Carta ordena aplicar el debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas y, de otra, debe estar presente y ser valorado, en cada evento, el elemento intencional o gravemente culposo, toda vez que, como bien lo explica el profesor Eduardo García de Enterría, los principios inspiradores del ordenamiento penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal como

²³ Corte Suprema de Justicia – Sala Plena, sentencia de constitucionalidad del 7 de marzo de 1985, exp. 1259, MP Manuel Gaona Cruz. Extracto tomado de “Jurisprudencia y Doctrina”, Edit. Legis SA, Tomo XIV, no. 161, mayo de 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.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

lo refleja la propia Constitución²⁴, planteamiento este al cual el citado autor agrega lo siguiente:

“(…). De este modo, la inmensa laguna que supone la ausencia de un cuadro normativo general que definiese los principios generales de funcionamiento de las sanciones administrativas y de su aplicación se encuentra suplida por esa remisión general (que vendría impuesta por un principio constitucional, lo que supone su superioridad sobre cualquier eventual determinación contraria de las Leyes) a <los principios del orden penal>, lo cual es de una extraordinaria importancia práctica, como bien se comprende.”²⁵

En ese orden de ideas, acerca del principio de tipicidad la Corte Suprema de Justicia ha manifestado lo siguiente:

“Se acepta en principio la diferente naturaleza de las infracciones penales y disciplinarias, pero al mismo tiempo obliga reconocer su inmensa similitud, pues ambas deben estar precedidas de requisitos de legalidad y consecuentemente del de tipicidad; en las dos igualmente debe estar demostrada la antijuridicidad, esto es, la vulneración del bien jurídico protegido que es la administración pública afectada por la ineficiencia de la administración de justicia, y por último, ambas deben ser conductas culpables como de manera reiterada lo han sostenido la doctrina y la jurisprudencia” (negrillas fuera del texto)²⁶.

En igual sentido, sobre la materia la Corte Constitucional ha puesto de presente ese mismo criterio al expresar que:

*“Toda infracción merecedora de reproche punitivo tiene una misma naturaleza, como idénticas son las consecuencias, no obstante que provengan de una autoridad administrativa o jurisdiccional o que tengan origen en las diferencias formales de los trámites rituales. De consiguiente, **los principios que rigen todo procedimiento deben necesariamente hacerse extensivos a todas las disciplinas sancionatorias** en las que no ha existido un desarrollo doctrinal adecuado sobre esta materia.*

“Los tratadistas contemporáneos de derecho administrativo, entre ellos García de Enterría y Ramón Parada sostienen que “los principios inspiradores del ordenamiento penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como lo refleja la propia Constitución.”²⁷ (negrillas adicionales).

²⁴ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás Ramón. *“Curso de Derecho Administrativo”*, Tomo II, Editorial Civitas SA, Madrid, 9ª Ed., 2004, págs. 168 y 169.

²⁵ Idem, pág. 168.

²⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto del 4 de marzo 4 de 1991, MP Édgar Saavedra Rojas.

²⁷ Sentencia de tutela T-11 del 22 de mayo de 1992, expediente número T-716, MP Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

3) En el presente asunto la causal invocada en la solicitud de pérdida de investidura es la descrita en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución Política que prevé “*Los congresistas perderán su investidura: (...) 4. Por indebida destinación de dineros públicos*”.

El reglamento del Congreso de la República, contenido en la Ley 5 de 1992, reprodujo el texto normativo del precepto constitucional en el numeral 4 del artículo 296, así: “*La pérdida de la investidura se produce: (...) 4. Por indebida destinación de dineros públicos*”.

4) La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha sostenido que la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos es una norma superior de textura abierta debido a que la Constitución y la Ley 5ª de 1992 no establecen su alcance ni detallan un catálogo de conductas específicas que la configuran²⁸.

a) En relación con la causal de indebida destinación de dineros públicos, la Corporación en un comienzo consideró que aquella estaba destinada exclusivamente a la pérdida de investidura de los congresistas que fueran miembros de las mesas directivas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, puesto que solo esos servidores ejercían la función “*de ordenación del gasto*” de conformidad con el artículo 91 de la Ley 38 de 1989, que con posterioridad se trasladó a los presidentes de dichas cámaras o a quienes estos delegaran, según lo dispuesto por el artículo 110 del Decreto 111 de 1996²⁹; no obstante, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo recogió ese entendimiento para dotar a la causal del verdadero contenido y alcance, pues, *contrario sensu*, se hacía nugatoria la efectividad de la causal en relación con otro tipo de comportamientos igualmente reprochables a los congresistas que no necesariamente fueran ordenadores del gasto.

²⁸ Consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de noviembre de 2016, exp. 11001-03-15-000-2015-02938-00, MP Carlos Enrique Moreno Rubio; sentencia del 28 de marzo de 2017, exp. 11001-03-15-000-2015-00111-00, MP Rafael Francisco Suárez Vargas; sentencia del 6 de mayo de 2014, exp. 11001-03-15-000-2013-00865-00, MP Enrique Gil Botero.

²⁹ *Ibidem*.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

Por ese motivo la Corporación concluyó, acertadamente, que la indebida destinación de dineros públicos puede darse directamente por el ordenador del gasto, por la configuración de tipos penales o por medio de conductas diferentes (indirecta), que consiste en la aplicación de dineros públicos a una finalidad o propósito diferente o contrario al legal o reglamentariamente preestablecido³⁰.

Dado que el citado enfoque restringía la verdadera finalidad perseguida por el Constituyente de 1991 al sancionar dicha conducta, la Sala Plena consideró que el énfasis no debía hacerse en la expresión “*dineros públicos*” sino en la “*finalidad perseguida por la causal*”, con lo cual se abrió camino la tesis de que la indebida destinación de dineros públicos podía llevarse a cabo de forma directa e indirecta.

b) En ese contexto, se precisó jurisprudencialmente de manera adecuada y oportuna que la indebida destinación es **directa** cuando el congresista es el ordenador del gasto, administrador o depositario de los bienes públicos y, por el contrario, es **indirecta** cuando a pesar de que el parlamentario no ejerza la administración y custodia de las rentas públicas utiliza medios como la contratación pública³¹, los anticipos³², las autorizaciones³³, para distorsionar la correcta destinación de los dineros, o los bienes o servicios adquiridos con ellos para fines diferentes de los que justificaron tal ordenación³⁴.

c) Ahora bien, la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha establecido de modo ilustrativo –sin ser un listado taxativo o *numerus clausus*- que la causal se puede configurar en los siguientes supuestos o escenarios³⁵:

³⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 30 de mayo de 2000, exp. AC-9877, MP Germán Rodríguez Villamizar, sentencia del 12 de julio de 2005, expediente 11001-03-15-000-2005-00334-00, MP Jesús María Lemus Bustamante.

³¹ Sentencia de 23 de mayo de 2000, Rad. AC-9878, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, sentencia de 30 de mayo de 2000, Expediente AC-9877, MP Germán Rodríguez Villamizar; sentencia de 5 de febrero de 2001, expedientes acumulados AC-10528 y AC-10967, MP Germán Ayala Mantilla.

³² Sentencia de 8 de agosto de 2001, expedientes acumulados AC-10966 y AC-11274, MP Reinaldo Chavarro Buriticá.

³³ Sentencia de 8 de agosto de 2001, expediente AC-12546, MP Elena Giraldo Gómez.

³⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de agosto de 2001, C.P. María Elena Giraldo Gómez, expediente AC-12546.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de marzo de 2017, expediente 11001-03-15-000-2015-00111-01 (PI), MP Rafael Francisco Suárez Vargas. En similar sentido consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de julio de 2025, expediente 11001-03-15-000-2023-05331-02, MP Juan Enrique Bedoya Escobar.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

“De otro lado, ha señalado esta Corporación que la indebida destinación de dineros públicos ‘se realiza cuando un congresista destina los dineros públicos a unas finalidades y cometidos estatales distintos a los establecidos en la Constitución, en la ley o en los reglamentos. Bien puede utilizarlos o dirigirlos a actividades o propósitos no autorizados; o a aquellos que estando autorizados no correspondan a la finalidad asignada; o a cometidos prohibidos, entre otros’³⁶.

A título meramente ejemplificativo o enunciativo, no taxativo, y dada la necesidad de precisar el contenido de la norma, la Sala Plena ha concretado, además de los delitos de peculado por apropiación, por uso, o por aplicación oficial diferente (artículos 397, 398 y 399 del Código Penal), enriquecimiento ilícito (artículo 412 ibidem), interés ilícito en la celebración de contratos (artículo 409 ibidem), y trámite de contratos sin observancia de los requisitos legales (artículo 410 ibidem), algunos eventos o gamas de conducta en los cuales puede incurrir el congresista para que se configure la causal, así:

‘a. Cuando destina los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados.

b. Cuando los destina a objetos, actividades o propósitos autorizados pero diferentes a los cuales esos dineros se encuentran asignados.

c. Cuando aplica los dineros a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento.

d. Cuando esa aplicación se da para materias innecesarias o injustificadas.

f. Cuando la destinación tiene la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros.

g. Cuando la destinación tiene la finalidad de derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o en el de terceros³⁷.

En estas condiciones, la causal se configura, de un lado, por conductas catalogadas como delitos, frente a los cuales existe una precisa regulación legal y, de otro, por actuaciones que escapan de la órbita de lo penal, pero no por ello dejan de contrariar el interés público, institucional y social. En el primer evento, es evidente que una misma conducta puede generar diferentes tipos de responsabilidad, sin que pueda hablarse de una violación al principio non bis in idem, pues, se reitera, la acción penal y la acción de pérdida de investidura, son dos acciones independientes, autónomas, diferenciables y separables”.

³⁶ Cita del original. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 30 de julio de 2002, consejero ponente: Jesús María Lemos Bustamante, expediente: 11001-03-15-000-2001-0248-01.

³⁷ Cita del original. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 3 de octubre del 2000, Consejero Ponente: Darío Quiñones Pinilla, expedientes AC-10529 y AC-10968. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de junio de 2001, Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque, expediente AC-2001-0069. Consejo de Estado, Sección Primera sentencia del 1º de diciembre de 2016 radicado 54001-23-33- 000-2016-00135-01. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 4 de septiembre de 2001, Consejero Ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié, expediente: 11001-03-15-000-2001-0098-01.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

5) De manera reciente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo analizó la causal de indebida destinación de dineros públicos y reiteró los presupuestos necesarios para la demostración del elemento objetivo de la misma, esto es, para que se predique su configuración³⁸, así:

*“82. (i) **Que se ostente la calidad de congresista.** Este supuesto implica que al momento de producirse la conducta quien la desplegó se encuentre en el desempeño del empleo de senador o de representante a la Cámara sin que se requiera que sea nominador u ordenador del gasto, puesto que la indebida destinación puede darse no solo de manera directa, sino indirecta cuando tiene injerencia en la destinación de los recursos públicos a través de las autorizaciones, certificaciones, contrataciones, entre otras.*

*83. (ii) **Que se esté frente a dineros públicos.** Se trata de los recursos del Estado que hacen parte de del presupuesto general de la Nación previsto en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996. En relación con estos recursos se ha indicado que todos [...] deben cumplir la destinación prevista en el respectivo Presupuesto, de suerte que se haga efectivo el mandato del artículo 345 de la Constitución Política [...].”³⁹.*

84. De acuerdo con el artículo 15 ibidem, es en el presupuesto que se describe la totalidad de los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva, y “[e]n consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto’.

*85. (iii) **Que estos sean indebidamente destinados.** Este supuesto se configura cuando el congresista en ejercicio de su investidura, de manera directa o indirecta, destina el dinero público para fines diferentes de los establecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, en provecho propio o de un tercero. En este último evento, el beneficio obtenido por el congresista o por el tercero puede ser económico o de otra índole. Además, para que se estructure este elemento no se requiere que tal actuación sea constitutiva de un delito⁴⁰, puesto que «[l]o importante es que la conducta del congresista sea determinante del detrimento patrimonial del Estado, al aplicar los dineros públicos a un fin no autorizado (...)”⁴¹ (negritas del original).*

6) En síntesis, para que se materialice el tipo de la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos -en su dimensión objetiva- resulta

³⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de julio de 2025, expediente 11001-03-15-000-2023-05331-02, MP Juan Enrique Bedoya Escobar.

³⁹ Cita del original. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 13 de noviembre de 2001, radicación 11001-03-15-000-2001-0101-01.

⁴⁰ Cita del original. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de noviembre de 2016, radicado 11001-03 15-000-2015-02938-00. Reiterada en las señaladas en el pie de página anterior.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de marzo de 2017, radicado 11001-03-15-000-2015-00111-00 (PI).

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

inexorable que estén acreditados los siguientes elementos: i) que el autor de la conducta sea un congresista en ejercicio de sus funciones y con capacidad para dirigir el recurso público -no solo cuando se tiene asignada la ordenación del gasto, sino también porque hay injerencia en recursos del erario (v gr certificación de funciones de los miembros de las UTL para el correspondiente pago de salarios); ii) la naturaleza pública de los recursos, esto es, que sean públicos y, por lo tanto, que hagan parte del presupuesto estatal en tanto provienen del erario; iii) la desviación del recurso para un fin distinto al previsto en la normatividad, sin que sea necesario verificar un beneficio -sea o no económico para el congresista o un tercero- en tanto que basta con que el recurso o el dinero sea indebidamente destinado o dirigido para un objetivo o finalidad diferente a la cual está asignado por la ley.

En efecto, la jurisprudencia ha precisado que gestionar, independientemente del resultado, entraña *“una conducta dinámica, positiva y concreta del gestor, que debe estar comprobada y no ser el resultado de inferencias subjetivas o suposiciones perspicaces. De lo anterior se infiere que la gestión se configura con una acción, se traduce en la actividad efectiva: la conducta concreta y real por medio de la cual se demanda ante un sujeto algo, sin que sea relevante, para configurar el concepto, el obtener la respuesta o la finalidad propuesta”*⁴².

7) Por consiguiente, es perfectamente posible que se configure la causal de pérdida de investidura si un congresista instruye u ordena a un servidor público integrante de su Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) que atienda negocios o establecimientos comerciales de carácter privado, por cuanto en este tipo de supuestos se produciría una indebida destinación de los recursos del Estado para una finalidad no prevista en el ordenamiento jurídico, en tanto que *“la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha considerado que las labores de los asistentes y asesores de las unidades de trabajo legislativo están reglamentadas y que esas funciones, en todo caso, deben estar relacionadas con el apoyo a la labor encomendada a los miembros de la Corporación, siempre en función del interés general y con sujeción a los principios de eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. En tal medida ha concluido que los miembros de las UTL al ser servidores públicos de carácter*

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 27 de junio de 2006, expediente 2005-1331, MP Ramiro Saavedra Becerra.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

administrativo y técnico deben ejercer sus funciones cumpliendo los fines estatales para los cuales fueron creados sus cargos, orientados siempre a la satisfacción de los intereses generales⁴³⁴⁴.

8) Finalmente, se reitera, el proceso de pérdida de investidura hace parte del *ius puniendi* del Estado y, por lo tanto, ostenta naturaleza sancionatoria, por consiguiente, es requisito indispensable además de verificar el cumplimiento de los elementos o presupuestos objetivos de la causal de desinvestidura antes analizada, que se pruebe el elemento o ingrediente subjetivo, esto es, que el congresista desplegó su conducta con dolo o culpa grave.

4. Análisis del caso concreto

1) En el asunto de la referencia está demostrado el primer elemento de la causal de pérdida de investidura, esto es, la condición de congresista del demandado, de conformidad con los formularios electorales E-26 CAM del Consejo Nacional Electoral del 10 de abril de 2018 y del 13 de marzo de 2022 que acreditan que el señor David Ricardo Racero Mayorca fue elegido representante a la Cámara por Bogotá DC para los periodos constitucionales 2018 a 2022 y 2022 a 2026 (índices 1 y 2 SAMAI expedientes acumulados).

2) En relación con el segundo elemento o presupuesto objetivo para la estructuración de la causal de pérdida de investidura alegada, los demandantes adujeron que el congresista demandado dio órdenes al funcionario Jhon Leonardo García Lara, asistente grado II de su respectiva Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) para que atendiera, colaborara y trabajara en negocios particulares de aquel.

a) El artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, ley orgánica por medio de la cual se expide el reglamento del Congreso de la República, modificado por el artículo 7 de la Ley 868 de 2003, prevé que cada congresista cuenta con una unidad de trabajo legislativo integrada por no más de diez (10) empleados y/o contratistas, quienes deberán ser postulados por el propio senador o representante a la Cámara ante el

⁴³ Cita del original. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de septiembre de 2011. Radicación 2010-01357-00(PI).

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto no. 2221 (2014-00164), MP Germán Bula Escobar.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

director administrativo de la respectiva cámara para su nombramiento o vinculación por contrato.

Igualmente, la misma disposición determina que los cargos de la UTL tendrán las siguientes nomenclaturas y remuneraciones:

Denominación	Salarios mínimos
Asistente I	3
Asistente II	4
Asistente III	5
Asistente IV	6
Asistente V	7
Asesor I	8
Asesor II	9
Asesor III	10
Asesor IV	11
Asesor V	12
Asesor VI	13
Asesor VII	14
Asesor VIII	15

Asimismo, la norma citada consagra de manera expresa e inequívoca que la certificación del cumplimiento de labores de los empleados de la unidad de trabajo legislativo será expedida por el respectivo Congresista; los salarios u honorarios que deben ser pagados a los funcionarios o contratistas vinculados a las UTL provienen del erario, es decir, del tesoro nacional y, por lo tanto, son recursos públicos.

b) Los demandantes aportaron con las demandas copia de los siguientes actos administrativos y documentos: i) Resolución no. 1549 del 23 de julio del 2018 proferida por el Jefe de División de Personal de la Cámara de Representantes, por medio de cual se nombró al señor Jhon Leonardo García Lara en el cargo de

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

asistente grado I, en la Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) del representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca; ii) Resolución no. 2936 del 02 de diciembre del 2019 suscrita por el Jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes a través de cual se nombró al señor Jhon Leonardo García Lara en el cargo asistente II en la UTL del representante a la Cámara por Bogotá David Ricardo Racero Mayorca y, iii) acta de posesión no. 2936 del 15 enero 2020 en la cual consta que el señor Jhon Leonardo García Lara tomó posesión del cargo de asistente grado II (índice 2 SAMAI, expediente 2025-02254 e índice 3 SAMAI expediente 2025-02838).

c) En ese contexto, debe advertirse que la Resolución no. MD 1095 de 2010 expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes estableció el manual de funciones y los requisitos mínimos para todos los empleos de personal de esa Corporación; respecto de las funciones atribuidas a los asistentes de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL), el artículo décimo octavo preceptúa:

“ASISTENTE DE LA UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO

- 1. Colaborar en todas y cada una de las actividades desarrolladas por el honorable Representante.*
- 2. Mantener informado al honorable Representante sobre las citaciones para las sesiones de las Comisiones y Plenarias de la Cámara.*
- 3. Recoger y distribuir diariamente la correspondencia del honorable Representante.*
- 4. Suministrar oportunamente el Orden del Día de las sesiones plenarias, la Gaceta del Congreso y demás documentos que requiera el honorable Representante, para su labor legislativa.*
- 5. Las demás que le asigne directamente el Representante al cual presta sus servicios” (negrillas del original).*

Es particularmente relevante advertir que, si bien el artículo 18 de la norma referida y antes transcrita permite que el congresista asigne directamente tareas a los asistentes, ello no puede significar, en modo alguno, que se autorice ni avale el desarrollo de labores o tareas distintas a la función legislativa y, concretamente, actividades personales o privadas de los parlamentarios que no tengan relación, se insiste, con la función pública y la satisfacción del interés general que debe

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

desarrollar el congresista en ejercicio de su condición de servidor público de elección popular.

d) En ese orden de ideas, el segundo elemento o ingrediente de la causal de pérdida de investidura está demostrado, por cuanto el señor Jhon Leonardo García Lara está vinculado a la Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) del congresista demandado y, por lo tanto, percibe salarios pagados por el Congreso de la República; por manera que los recursos son públicos en tanto provienen del presupuesto general de la Nación.

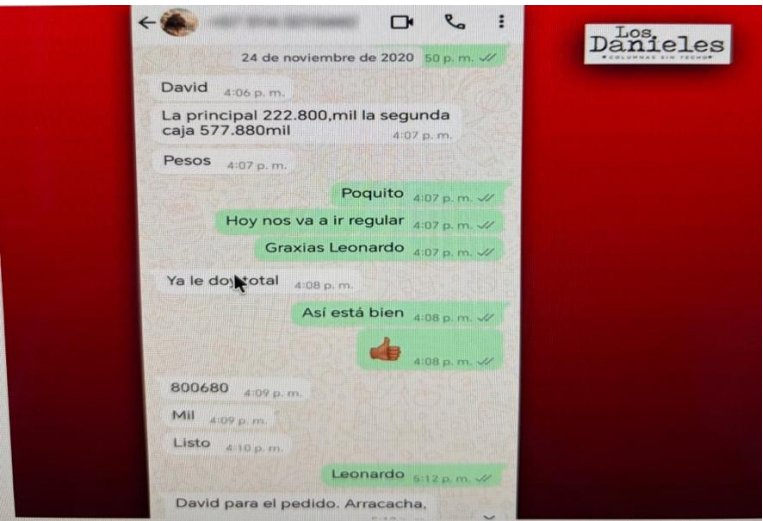
3) En lo que concierne al tercer elemento o ingrediente normativo para la configuración de la causal de desinvestidura alegada, esto es, que los recursos públicos hayan sido *indebidamente destinados*, la Sala advierte que no están dados los requisitos necesarios para su acreditación, debido a que en este preciso aspecto los demandantes fundamentaron y estructuraron las solicitudes en las notas periodísticas que fueron aportadas con los respectivos escritos de las demandas; empero, la información contenida en esas publicaciones no encuentra respaldo en los demás medios de convicción decretados y practicados en el trámite de la actuación procesal, lo cual impide establecer con certeza y exactitud que los hechos materia de divulgación (noticias) corresponden a la realidad.

En efecto, los actores aducen que entre noviembre de 2020 y enero de 2021 el congresista demandado dio órdenes e instrucciones al funcionario público Jhon Leonardo García Lara para que atendiera y desarrollara actividades económicas particulares del congresista demandado, concretamente, la administración de un establecimiento de comercio, específicamente un mercado tipo “Fruver” en la ciudad de Bogotá, al punto de ser el encargado del manejo de la caja registradora, el pago de proveedores y la entrega de sumas de dinero a un señor de nombre “Nelson” (no se determina el nombre completo de identificación), según se desprende de los audios publicados por la unidad investigativa del periódico El Tiempo.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

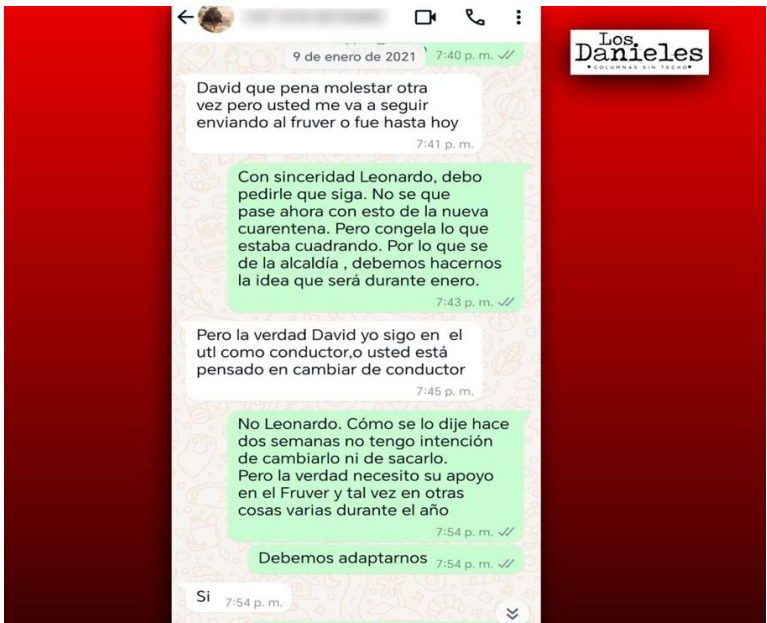
En esa perspectiva, el tema u objeto de la prueba⁴⁵ de los procesos acumulados está constituido por esos específicos hechos o supuestos fácticos según los cuales el servidor público Jhon Leonardo García Lara ejecutó actividades particulares y económicas en favor del congresista David Ricardo Racero Mayorca, consistentes en colaborar en la administración de un establecimiento de comercio de expendio de frutas y verduras en la ciudad de Bogotá DC; los actores de los procesos acumulados sostienen que las notas periodísticas aportadas contienen mensajes de datos que son susceptibles de ser valorados y cuya autenticidad se presume, mientras que el extremo pasivo de la controversia niega la veracidad de los mismos, en tanto cuestiona su origen, contenido y alcance, aspecto sobre el cual debe observarse lo siguiente:

a) Los peticionarios indicaron que en la columna del 29 de septiembre de 2024, titulada “Doble Racero” y contenida en la revista digital Cambio, el periodista Daniel Coronell publicó, entre otros contenidos, las siguientes capturas de pantalla de la aplicación de mensajería instantánea “whatsapp”, los cuales corresponderían a mensajes cruzados entre el señor Jhon Leonardo García Lara -servidor público vinculado a la UTL- y el congresista demandado David Ricardo Racero Mayorca (índice 2 SAMAI, expediente 2025-02254):



⁴⁵ “El tema de la prueba está constituido por aquellos hechos que es necesario probar, por ser los supuestos de las normas jurídicas cuya aplicación se discute en un determinado proceso. Lo anterior significa que la noción de tema de prueba resulta concreta, ya que no se refiere a los hechos que se deben investigar en cada proceso” PARRA Quijano, Jairo “Manual de Derecho Probatorio”, Ed. Librería Ediciones del Profesional, decimoséptima edición, pág. 135.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura



b) De otra parte, los demandantes aportaron (índice 11 SAMAI, expediente 2025-02838) la publicación del 10 de octubre de 2024 realizada por la unidad investigativa del periódico El Tiempo titulada *“Los audios que probarían que el conductor de David Racero cumplía labores en un fruver ligado al congresista”*; en los audios publicados hablan dos hombres y se extracta, en síntesis, la siguiente conversación: *“Leonardo, eh, hoy no le entregue porfa la plata a don Nelson, yo ya le entregué una que tenía aquí en el carro, le entregué un millón para la compra de mañana, Porque la idea no es comprar mañana mucho, porque mañana el mercado no es que sea, es básico (...). David, buenas tardes, ya estoy acá en el negocio, una pregunta, sigue la orden de darle los dos millones de pesos a don Nelson para lo del mercado o cuanto le entrego o sumercé habla con él para yo entregarle esa plata”* (índice 11 SAMAI, expediente 2025-02838).

c) La Sala pone de presente que las notas periodísticas aportadas con las demandas⁴⁶ no tienen el valor de documento privado auténtico en los términos del artículo 243 de la Ley 1564 de 2012 (CGP), por la sencilla pero suficiente razón de que el artículo 244 *ibidem* prevé, expresa e inequívocamente, que es auténtico un

⁴⁶ Se advierte que los reportajes y publicaciones de la revista Cambio y del periódico El Tiempo fueron replicados en dos medios de comunicación adicionales cuyos enlaces fueron aportados con las demandas: i) Salazar, C. (2024, 2 de octubre) *“Reveladores audios probarían que David Racero puso a trabajar a integrante de su UTL en Fruver: ‘no le entregue la plata’”* Infobae, Colombia y ii) La Silla Vacía (2024, 2 de octubre) *“Sigue escándalo de Racero: sale recibo y nuevos audios que lo comprometen”* (índices 1 y 2 SAMAI, expediente 2025-02254).

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado o cuando existe certeza respecto de la persona a quien se atribuye el mismo; ahora bien, la norma igualmente preceptúa que los documentos emanados de las partes o de terceros se presumen auténticos mientras no sean tachados de falsos o desconocidos.

En similar dirección, los artículos 10 y 11 de la Ley 527 de 1999⁴⁷ disponen en relación con la valoración probatoria de los mensajes de datos lo siguiente:

“ARTÍCULO 10º. Admisibilidad y fuerza probatoria de los mensajes de datos. Los mensajes de datos serán admisibles como medios de prueba y su fuerza probatoria es la otorgada en las disposiciones del Capítulo VIII del Título XIII, Sección Tercera, Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil.

En toda actuación administrativa o judicial, no se negará eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de un mensaje de datos, por el sólo hecho que se trate de un mensaje de datos o en razón de no haber sido presentado en su forma original.

ARTÍCULO 11. Criterio para valorar probatoriamente un mensaje de datos. Para la valoración de la fuerza probatoria de los mensajes de datos a que se refiere esta ley, se tendrán en cuenta las reglas de la sana crítica y demás criterios reconocidos legalmente para la apreciación de las pruebas. Por consiguiente habrán de tenerse en cuenta: la confiabilidad en la forma en la que se haya generado, archivado o comunicado el mensaje, la confiabilidad en la forma en que se haya conservado la integridad de la información, la forma en la que se identifique a su iniciador y cualquier otro factor pertinente” (destaca la Sala).

d) En este caso concreto, el congresista en contra de quien se dirigen las demandas en los escritos de contestación enfatizó que las columnas de opinión y las publicaciones periodísticas no pueden ser equiparados a mensajes de datos y, por ende, a documentos privados auténticos, en tanto que son una serie de imágenes y de audios contenidos en reportajes de medios de comunicación sin que se tenga certeza sobre su origen y contenido.

⁴⁷ “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

En ese contexto, el congresista David Ricardo Murcia Mayorca refutó la autoría de los *chats* y de los audios, motivo por el cual no es posible predicar el atributo de autenticidad sobre las capturas de pantalla y los audios allegados con las solicitudes de pérdida de investidura⁴⁸, en esa dirección afirmó: “*desconozco completamente el origen, formato, contenido, naturaleza, contexto y motivo de las imágenes que se presentan como comunicaciones*” (índice 13 SAMAI); la Sala debe precisar que el demandado desconoció la autoría de los *chats* y de los audios aportados, sin que formulara específicamente una tacha de falsedad en contra de los mismos.

Sobre este punto es especialmente pertinente anotar que las capturas de pantalla que se adjuntaron con las demandas que dieron lugar a los procesos acumulados no fueron obtenidas directamente de la aplicación de mensajería electrónica “*whatsapp*” instalada en el celular del cual se originaron o al cual iban dirigidos, sino que, corresponden a los publicados por unos medios de comunicación social, de allí que lo que prueban esos documentos y los audios es el registro de la noticia o de la información y, por lo tanto, no son suficientes para demostrar la existencia y veracidad de los hechos descritos; sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo discurrió de la siguiente forma⁴⁹:

“Conforme el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil y a lo que ha sostenido la doctrina procesal, la publicación periodística que realice cualquiera de los medios de comunicación puede ser considerada prueba documental. Sin embargo, en principio solo representa valor secundario de acreditación del hecho en tanto por sí sola, únicamente demuestra el registro mediático de los hechos.

⁴⁸ Sobre el valor probatorio de los mensajes de datos y las capturas de información en pantalla de redes sociales de comunicación, la Sala 23 Especial de Decisión de Pérdida de Investidura en sentencia del 22 de marzo de 2024 razonó de la siguiente manera: “*Para la valoración de la fuerza probatoria de los mensajes de datos a que se refiere la Ley 527 de 1999, se tendrán en cuenta las reglas de la sana crítica y demás criterios reconocidos legalmente para la apreciación de las pruebas; por consiguiente, deberá observarse la confiabilidad en la forma en la que se haya generado, archivado o comunicado el mensaje, la confiabilidad en la manera que se haya conservado la integridad de la información, la forma en la que se identifique a su iniciador y cualquier otro factor pertinente, tales como la verificación de su origen y trazabilidad (...). En cuanto al contenido de la impresión de la captura de pantalla del tweet publicado por la accionada en su cuenta oficial de la red social Twitter (ahora X) el 19 de agosto de 2023, se considera que para efectos probatorios no constituye un mensaje de datos, pues no fue allegado al expediente en el formato en que fue generado; es decir, no se hizo mediante el enlace de emplazamiento del mensaje digital, sino a través de su impresión en papel, lo que conlleva su valoración como prueba documental, según dispone expresamente el artículo 247 del Código General del Proceso*”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 23 Especial de Decisión, sentencia del 22 de marzo de 2024, exp. 11001-03-15-000-2023-04791-00, MP José Roberto Sáchica Méndez.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de mayo de 2012, exp. 11001-03-15-000-2011-01378-00 (PI), MP Susana Buitrago Valencia.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

Carece de la entidad suficiente para probar en sí misma la existencia y veracidad de la situación que narra y/o describe. Su eficacia como plena prueba depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente. Por tanto, individual e independientemente considerada no puede constituir el único sustento de la decisión del juez.

En la jurisprudencia de esta Corporación existen precedentes que concuerdan con esta posición. Se ha estimado que las publicaciones periodísticas ‘...son indicadores solo de la percepción del hecho por parte de la persona que escribió la noticia’, y que si bien ‘...son susceptibles de ser apreciadas como medio probatorio, en cuanto a la existencia de la noticia y de su inserción en medio representativo (periódico, televisión, Internet, etc.) no dan fe de la veracidad y certidumbre de la información que contienen’⁵⁰.

Lo anterior equivale a que cualquier género periodístico que relate un hecho (reportajes, noticias, crónicas, etc.), en el campo probatorio puede servir solo como indicador para el juez, quien a partir de ello, en concurrencia con otras pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, podría llegar a constatar la certeza de los hechos.

Consecuentemente, a las noticias o informaciones que obtengan los medios de comunicación y que publiquen como reportaje de una declaración, no pueden considerarse por sí solas con el carácter de testimonio sobre la materia que es motivo del respectivo proceso” (resalta la Sala).

e) En consecuencia, las referidas publicaciones contenidas en la revista Cambio, en el periódico El Tiempo, Infobae y el portal de comunicación La Silla Vacía, aducidas y allegadas con las demandas son medios de prueba únicamente sobre el hecho de la publicación o difusión de una determinada información, pero, por sí solas no tienen, legalmente, la necesaria y suficiente entidad probatoria o suasoria para dar por acreditado el hecho publicitado, puesto que, se insiste solo permiten dar cuenta de la noticia o del reportaje, circunstancia que impone al juez el deber de contrastar esos documentos con los restantes medios de prueba que obran en el proceso, más aún si se tiene en cuenta que el proceso de pérdida de investidura, en atención a su naturaleza punitiva y sancionatoria, exige plena certeza de la configuración de la causal más allá de toda duda razonable, ya que, es imprescindible que se desvirtúe la presunción de inocencia que opera respecto del demandado.

⁵⁰ Cita del original. Sentencia de 6 de junio de 2007, expediente AP-00029, MP María Elena Giraldo Gómez. Sección Tercera.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

f) De otra parte, es oportuno precisar que, si bien el Agente Delegado del Ministerio Público se refirió expresamente en la audiencia de alegaciones a una sentencia del 29 de octubre de 2025 proferida por la Sala 19 Especial de Decisión del Consejo de Estado⁵¹, lo cierto es que, esa providencia no está en firme por cuanto fue objeto de apelación y el recurso aún no ha sido decidido, circunstancia por la cual no se encuentra ejecutoriada; el recurso de apelación fue concedido el 27 de noviembre de 2025 (índice 92 SAMAI, expediente 2025-03442-00) y admitido en segunda instancia el 5 de diciembre del mismo año (índice 4 SAMAI, expediente 2025-03442-01); en consecuencia, no constituye un precedente o criterio que deba ser tenido en cuenta en esta precisa oportunidad.

Es importante resaltar la distinción existente entre los conceptos de “*captura de pantalla*” y “*mensaje de datos en sí mismo*”⁵², por cuanto, el primero corresponde a un archivo digital generado por un sistema informático o dispositivo electrónico que reproduce el contenido visual o auditivo de un mensaje de datos y que se almacena en un formato digital susceptible de conservación, reproducción y transmisión, mientras que el mensaje de datos corresponde al contenido original de la información generada, enviada, recibida o almacenada por medios electrónicos, de

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 19 Especial de Decisión, sentencia del 29 de octubre de 2025, exp. No 1001-03-15-000-2025- 03442-00, MP Jorge Iván Duque Gutiérrez, proferida en un proceso de pérdida de investidura adelantado en contra del mismo congresista, pero con apoyo en otra causal de desinvestidura, en la cual se concluyó que los audios y capturas de pantalla no podían ser valorados por no ser medios de prueba válidos por no haber sido obtenidos en el marco de una actuación judicial o administrativa y por el hecho de no mediar autorización judicial para su obtención.

⁵² De manera reciente, la Sección Quinta de esta Corporación abordó la distinción entre el mensaje de datos y las reproducciones de su contenido, en los siguientes términos: “*Así las cosas, los documentos se presumen auténticos siempre y cuando no hayan sido tachados de falsos o desconocidos. No obstante, deben analizarse en contexto, conforme con las reglas de la sana crítica (...). Así, la Ley 527 de 1999 consideró que el mensaje de datos podía tener el mismo valor probatorio de un documento físico cuando (i) su contenido resultaba accesible para posteriores consultas (artículo 6° ejusdem); (ii) se conocía la identidad de su generador (artículo 7° ejusdem); (iii) se garantizaba su integridad, excluyendo cualquier tipo de alteración (artículo 8° ejusdem). Todo ello, con el propósito de reafirmar la validez probatoria de estos medios de convicción digitales, –entiéndase correos electrónicos, fotos y videos subidos a las redes sociales, leyendas que acompañan los «post» de Instagram y Facebook–, como requisitos ineludibles para su apreciación, de acuerdo con las reglas de la sana crítica y sus particularidades propias (...). A pesar de lo anterior, la legislación procesal ha distinguido los mensajes de datos como medio de prueba, de las reproducciones de su contenido. Así las cosas, se ha diferenciado el primero en su formato original -compréndase correos electrónicos, vínculos de internet, fotografías publicadas en redes sociales con su respectivo enlace-, de la presentación de lo que aquellos contienen, pero no en estas condiciones iniciales. Frente a los últimos, la legislación y la jurisprudencia constitucional han reconocido que es procedente entonces dar aplicación a las reglas de valoración de los documentos (...)*” (negritas del original). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 21 de noviembre de 2024, exp. 41001-23-33-000-2023-00364-01, MP Luis Alberto Álvarez Parra.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

tal forma que es posible comprobar su autenticidad por ser el “objeto digital original”⁵³.

Sobre este preciso punto, las definiciones contenidas en el artículo 2 de la Ley 527 de 1999 son claras en cuanto disponen lo siguiente:

“ARTÍCULO 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

a) Mensaje de datos. La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax;

b) Comercio electrónico. Abarca las cuestiones suscitadas por toda relación de índole comercial, sea o no contractual, estructurada a partir de la utilización de uno o más mensajes de datos o de cualquier otro medio similar. Las relaciones de índole comercial comprenden, sin limitarse a ellas, las siguientes operaciones: toda operación comercial de suministro o intercambio de bienes o servicios; todo acuerdo de distribución; toda operación de representación o mandato comercial; todo tipo de operaciones financieras, bursátiles y de seguros; de construcción de obras; de consultoría; de ingeniería; de concesión de licencias; todo acuerdo de concesión o explotación de un servicio público; de empresa conjunta y otras formas de cooperación industrial o comercial; de transporte de mercancías o de pasajeros por vía aérea, marítima y férrea, o por carretera;

c) Firma digital. Se entenderá como un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación;

d) Entidad de Certificación. Es aquella persona que, autorizada conforme a la presente ley, está facultada para emitir certificados en relación con las firmas digitales de las personas, ofrecer o facilitar los servicios de registro y estampado cronológico de la transmisión y recepción de mensajes de datos, así como cumplir otras funciones relativas a las comunicaciones basadas en las firmas digitales;

⁵³ Al respecto véanse, entre otras: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 12 de febrero de 2025, rad. 58275, SP248, MP Gerson Chaverra Castro y Corte Constitucional, sentencia T-043 de 2020, MP José Fernando Reyes Cuartas.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

e) *Intercambio Electrónico de Datos (EDI). La transmisión electrónica de datos de una computadora a otra, que está estructurada bajo normas técnicas convenidas al efecto;*

f) Sistema de Información. Se entenderá todo sistema utilizado para generar, enviar, recibir, archivar o procesar de alguna otra forma mensajes de datos” (resalta la Sala).

En esa perspectiva, el mensaje de datos puede validarse a través del iniciador y su fuerza probatoria dependerá de la cadena de custodia a la cual se haya sometido ese archivo digital; *contrario sensu*, la reproducción de un mensaje de datos (captura de pantalla o reproducción de un formato de audio) -y más aún publicado a través de un medio de comunicación social-⁵⁴ no garantiza la integralidad, veracidad y autenticidad de la información contenida, por lo cual el valor probatorio sea el de prueba documental, más aún si en contra de quien se aduce el elemento probatorio cuestiona su contenido y alcance en los términos del artículo 244 de la Ley 1564 de 2012 (CGP), lo cual ocurrió en este caso concreto, ya que el congresista tachó de falsas las capturas de pantalla y los audios que se aportaron con las demandas de los procesos acumulados de la referencia.

Además, si bien en la audiencia de alegaciones el demandado admitió sin anfibologías que tuvo un negocio “Fruver” en la ciudad de Bogotá durante la época de la pandemia del COVID-19 (años 2020 y 2021), lo cierto es que, ese indicio contingente tampoco permite confirmar la información contenida en las notas periodísticas, por cuanto, se reitera, el demandado desconoció expresamente su

⁵⁴ En relación con la valoración probatoria de los mensajes de datos y capturas de pantalla, la Sección Quinta de esta Corporación ha precisado: “Al respecto, la Sala debe precisar que de acuerdo con el artículo 243 del Código General del Proceso- CGP, los videos, las grabaciones y las fotografías son documentos, por lo que su valoración se sujeta a las reglas establecidas para este medio de prueba, de manera que los videos, al igual que las fotografías, son documentos meramente representativos que pretenden demostrar la ocurrencia de un hecho (...). En efecto, al proceso se aportaron simplemente capturas (imágenes) de pantallazos de conversaciones de WhatsApp, no la conversación en su archivo original (ni de texto ni de voz), por lo que se debe concluir que estas pruebas no pueden ser valoradas como un mensaje de datos (...). Sin perjuicio de lo anterior, encuentra la Sala que, tal y como lo señaló el demandado, sobre el pantallazo de la conversación con el alcalde ‘Deyvi Bayona’ no es posible establecer con plena certeza quiénes intervienen en aquella y se ignora si en realidad corresponde a dicha persona, pues, además no se indica la fecha de aquellas, los fines y la contextualización de la conversación, la clase de información allí compartida y en general, no existe indicio alguno sobre el origen de las conversaciones y la integridad de aquellas, razón suficiente para no poder adelantar el estudio de los mensajes y por ende, para no poderles otorgar ningún valor probatorio dentro del expediente”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 20 de octubre de 2022, exp. 11001-03-28-000-2022-00115-00, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

origen, contenido y alcance, lo cual impide establecer el procedimiento que se siguió para su obtención y, por consiguiente, para garantizar el principio de autenticidad en aras de evitar cualquier tipo de alteración, modificación o falsificación, toda vez que no se tienen los elementos probatorios necesarios para validar la integralidad, confiabilidad y conservación de la información, más aún si se tiene en cuenta que no existe forma de validar si los mencionados “*pantallazos*” (capturas de pantalla) y los audios aportados fueron extraídos directamente de un dispositivo electrónico (v gr teléfono celular) asociado al demandado o al señor Jhon Leonardo García Lara), sino que fueron tomados de los sitios *web* en los que reposan las crónicas periodísticas⁵⁵.

Los referidos documentos -las columnas periodísticas o reportajes y el hecho de reconocer la existencia del establecimiento de comercio- no son suficientes para demostrar el objeto de la prueba, esto es, que el congresista demandado ordenó al señor Jhon Leonardo García Lara que atendiera, colaborara y administrara ese mercado, con lo cual se habría hecho un uso indebido de recursos públicos, pues, a lo sumo permiten establecer que el congresista fue propietario de un mercado de frutas y verduras durante los años 2020 y 2021, sin que en esta actuación haya forma de determinar efectiva y puntualmente que el demandado ordenó o solicitó al

⁵⁵ “Conforme a lo expuesto, si en el proceso penal se accede a la incorporación en juicio, como prueba, de un *pantallazo*, con el fin de demostrar v.gr. la existencia y contenido de una conversación o chat, intercambio de información o de archivos, realizada en aplicaciones como WhatsApp, Facebook Messenger, Telegram, Snapchat, entre otros, o mediante correo electrónico, su valor suasorio no será el de una prueba documental digital, a menos que aquel se acompañe con otras pruebas que le permitan al funcionario judicial establecer el dispositivo electrónico del cual provino, el procedimiento que se siguió para su recaudo, la mismidad o no alteración de la información y, en general, los factores de autenticidad (confiabilidad, integralidad, accesibilidad, conservación) para la evidencia digital”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 12 de febrero de 2025, rad. 58275, SP248, MP Gerson Chaverra Castro.

Por su parte, el tribunal constitucional ha precisado: “A manera de colofón, los avances tecnológicos que a nivel global se han dado en distintos campos (ciencia, medicina, aplicativos digitales), también han influido en el entendimiento y el ejercicio del derecho. Al efecto, en el ámbito probatorio, por ejemplo, los operadores judiciales diariamente deben analizar elementos extraídos de aplicaciones de mensajería instantánea, ya sea que se cuente con metadatos que permitan realizar un mayor rastreo de la información o solo capturas de pantallas respecto de ciertas afirmaciones o negaciones realizadas por una de las partes en el litigio. Sobre estas últimas, la doctrina especializada les ha concedido el valor de prueba indiciaria ante la debilidad de dichos elementos frente a la posibilidad de realizar alteraciones en el contenido, por lo cual deben ser valoradas de forma conjunta con los demás medios de prueba” Corte Constitucional, sentencia T-043 de 2020, MP José Fernando Reyes Cuartas.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

señor Jhon Leonardo García Lara que atendiera, administrara o colaborara en ese negocio comercial privado.

g) Adicionalmente, el señor Jhon Leonardo García Lara rindió testimonio en los procesos acumulados (índice 111 SAMAI); el declarante manifestó ser la persona de confianza del congresista, dijo desconocer por completo si ese negocio comercial de suministro de frutas y verduras pertenecía al demandado y negó categóricamente ser el autor (emisor y/o receptor) de los *chats* y de los audios presentados durante la audiencia contenidos en las publicaciones de la revista Cambio y el periódico El Tiempo; igualmente afirmó, entre otros aspectos, lo siguiente (índice 111 SAMAI): *i)* que el congresista demandado tuvo asignado un vehículo oficial por temas de seguridad, pero que él no tuvo ningún tipo de relación con ese automotor ni estuvo a su cargo, puesto que no fue nombrado conductor del congresista ni tampoco desempeñó esas funciones en la UTL; *ii)* que dentro de la UTL no existe el cargo de conductor y que él desempeña el de asistente grado II, con funciones de apoyo logístico; *iii)* aceptó haber transportado en múltiples oportunidades al congresista demandado en varios vehículos particulares de su propiedad y de su esposa, concretamente, en los automóviles de marcas Hyundai Ion, Renault Logan y Nissan de placas IWU 601, UET 703, RKR 828, respectivamente, pero, sin que esa circunstancia por sí sola implique que se desempeñe como conductor, pues, insistió en el hecho de que las labores y funciones asignadas son estrictamente de apoyo logístico en las labores parlamentarias a cargo del representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca; sin perjuicio de que tales vehículos automotores no corresponden precisamente al automotor supuestamente de carácter oficial que según los demandantes era utilizado por el congresista para tal propósito; *iv)* aceptó haber acompañado en algunas ocasiones al demandado a un establecimiento de comercio tipo “Fruver” pero negó rotundamente laborar, colaborar, apoyar o trabajar en ese negocio comercial y, *v)* negó y cuestionó la veracidad de las capturas de pantalla y de los audios que le fueron puestos de presente durante la audiencia extraídos de los medios de comunicación aportados con las demandas de los procesos acumulados, tanto así que, cuando fue interrogado puntualmente por las partes y por el magistrado director del proceso acerca de si reconocía la voz contenida en esos archivos y, específicamente, si correspondía a la suya, el testigo respondió “no”, “no sé” y “no es mi voz” (índice 111 SAMAI).

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

El demandante Lucas Durán Hernández formuló tacha de imparcialidad al testigo con fundamento en el artículo 211 del CGP, para lo cual invocó la relación de confianza y de dependencia entre el declarante y el demandado; en criterio de la Sala la tacha no tiene vocación de prosperar, puesto que esa circunstancia no impide valorar o analizar el medio de convicción, sino que, exige un mayor rigor en su apreciación, así como también su confrontación con otros elementos de prueba.

En este caso concreto, al margen de la relación de dependencia y cercanía entre el congresista demandado y el testigo⁵⁶, lo cierto es que este último negó ser el emisor y/o el receptor de los mensajes y los audios reproducidos en los medios de comunicación, lo cual impide validar la veracidad de esas capturas de información en pantalla y archivos digitales, circunstancias en las cuales la tacha del testimonio formulada por el demandante antes citado resulta infundada y así debe ser declarada en este fallo, como lo dispone el artículo 211 del CGP.

Adicionalmente, si bien en los textos originales de las demandas se hizo referencia que al señor Jhon Leonardo García Lara se le asignaron labores en el establecimiento de comercio tipo Fruver, con la petición y aducción de pruebas realizadas con la reforma de la demanda del expediente acumulado con radicación número 2025-02838 se pretendió atribuir a aquel el hecho de ser el conductor del congresista y ejercer esa condición, pero, esas precisas condición y circunstancia no fueron demostradas; por el contrario, en la audiencia de práctica de testimonios el señor Jhon Leonardo García Lara negó enfáticamente ser el conductor oficial del congresista David Ricardo Racero Mayorca, coadyuvado por el hecho de que no existe en el proceso ningún otro medio de prueba que acredite lo contrario.

⁵⁶ Es importante precisar que en el proceso se ofició a los operadores de telefonía celular (índice 49 SAMAI) para que remitieran los registros de las celdas de las llamadas telefónicas entre el demandado David Ricardo Racero Mayorca y el señor Jhon Leonardo García Lara, correspondientes al periodo comprendido entre noviembre del año 2020 y agosto del año 2022; las empresas de telefonía celular atendieron los requerimientos y remitieron (índices 158, 162 y 178 SAMAI), copia de las celdas de llamadas emitidas y recibidas desde los números de teléfono asociados al demandado; empero, esa prueba documental no es pertinente ni conducente ni útil para acreditar el elemento objetivo de la causal de desinvestidura invocada, puesto que es perfectamente normal que el señor David Ricardo Racero Mayorca mantuviera una comunicación telefónica permanente con uno de sus servidores públicos que hacían parte de su Unidad de Trabajo Legislativo (UTL), en este caso concreto el señor Jhon Leonardo García Lara, circunstancia que simplemente acredita el hecho de haber tenido comunicación a través de ese medio, pero, nada más, por cuanto, se desconoce el contenido de tales comunicaciones.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

Por otra parte, si bien el testigo se mostró vacilante y titubeante al momento de ser interrogado acerca de si su voz es la que aparece en los audios publicados por el periódico El Tiempo (índice 11 SAMAI, expediente 2025-02838); empero, finalmente, negó que esa fuera su voz y, por lo tanto, ante la falta de un cotejo forense fonético y acústico⁵⁷ no es factible establecer con certeza que el testigo sea precisa e inequívocamente una de las personas que participaron de esa conversación, debido a que no existe forma de comprobar, científica y técnicamente, que la voz de los audios corresponda efectivamente a la del señor Jhon Leonardo García Lara.

Asimismo, el hecho de que el testigo admitiera haber transportado al congresista demandado -incluso haberlo llevado al establecimiento de comercio de expendio de frutas y verduras- en carros particulares de su propiedad y de su esposa, tampoco permite dar por acreditada la configuración de la causal (objetiva), en tanto que no se demostraron las circunstancias de tiempo, modo y lugar de esos desplazamientos, lo que impide determinar si fueron realizados en días hábiles laborales o durante el horario del servicio público, lo cual impide concluir si se emplearon o no indebidamente los recursos públicos.

h) De igual manera, es especialmente relevante advertir que frente al requerimiento judicial formulado para que se realizara un concepto técnico⁵⁸ sobre la autenticidad y origen de las capturas de pantalla y de los audios aportados, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN) respondió de manera contundente (índice

⁵⁷ “Sobre la carga de la prueba, igualmente ha considerado la jurisprudencia de esta Sala que esta recae sobre el solicitante de la pérdida de investidura, quien debe acreditar los elementos objetivo y subjetivo de la causal que invoca, incluso sin que sea dable afirmar que opera una inversión de dicha carga, dado el carácter sancionatorio del proceso y la aplicación de la presunción de inocencia” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 12 de septiembre de 2023, exp. 11001-03-15-000-2023-00145-01 (PI), MP Marta Nubia Velásquez Rico.

⁵⁸ En el literal c) del numeral 1.1.3 del auto de pruebas de los procesos acumulados de 14 de julio de 2025 se decretó la siguiente prueba: “Por Secretaría, **oficiése** Dirección de Investigación Criminal (DIJIN) y al Cuerpo Técnico de la Fiscalía General de la Nación, para que en el término de tres (3) días contados a partir de la fecha de recibo de la correspondiente comunicación, remitan un informe técnico elaborado por peritos informáticos forenses con la finalidad de establecer o determinar la autenticidad de los mensajes de datos que fueron publicados en distintos medios de comunicación, realizados mediante la aplicación de mensajería instantánea para teléfonos inteligentes “WhatsApp”, correspondiente al periodo comprendido entre de noviembre del año 2020 y agosto del año 2022, entre el señor David Ricardo Racero Mayorca y Jhon Leonardo García Lara; para los mencionados efectos, **remítase** copia de las pruebas documentales aportadas con la demanda” (negritas del original – índice 51 SAMAI).

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

95 SAMAI) que no era posible cumplir con la petición encomendada por las siguientes razones:

*“Por lo anterior, de manera atenta me permito informar ante su despacho, que **no es posible emitir un concepto técnico concluyente o válido sin contar con los Elementos Materiales Probatorios (EMP) y/o Evidencia Física (EF), requeridos para este tipo de análisis, tales como:***

- *El dispositivo móvil original o medio de almacenamiento donde reside la información.*
- *Una extracción forense válida realizada con herramientas forenses especializadas.*
- *Información sobre el contexto, cadena de custodia y origen del material.*

Es importante aclarar, que la presentación de capturas de pantalla, impresiones o textos transcritos carecen de valor probatorio técnico por sí solos, dado que este tipo de evidencias pueden ser fácilmente manipuladas o editadas sin dejar trazabilidad forense verificable.

*En cumplimiento de los principios de objetividad, trazabilidad, reproducibilidad y cadena de custodia, el Laboratorio de Informática Forense de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, **se abstiene de emitir cualquier concepto técnico o juicio de veracidad sobre las conversaciones aportadas, hasta tanto no se disponga de los elementos físicos y digitales necesarios que permitan realizar un análisis riguroso conforme a la metodología forense**”* (negritas adicionales).

En esa perspectiva, tampoco se pudo practicar un informe técnico forense acerca de la confiabilidad, autenticidad y trazabilidad de la información publicada por los medios de comunicación con la finalidad de establecer si los mensajes de texto y de audio contenidos en los reportajes periodísticos fueron originados desde elementos electrónicos de propiedad o de tenencia de los señores David Ricardo Racero Mayorca o Jhon Leonardo García Lara, por el hecho incontrastable de que no se contaba ni se cuenta con los elementos indispensables para tal fin, como los dispositivos móviles o medios de almacenamiento donde reside la información, una extracción forense válida de esta con herramientas forenses especializadas ni tampoco con la información sobre la cadena de custodia y origen del material, motivo por el cual no es posible determinar o establecer la veracidad y autenticidad de la información contenida en esas capturas de pantalla y archivos digitales de imagen y de audio.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

En otros términos, dado que el demandado cuestionó la veracidad de la información publicada por los medios de comunicación y contenida en capturas de pantalla y archivos de audio, era necesario allegar o aportar otros medios de convicción que validaran la información que se desprende de los referidos medios de prueba, pues, ante la imposibilidad de acceder a los dispositivos móviles o medios electrónicos desde los cuales se originaron esos mensajes de datos (*chats*) y archivos de audio, no es posible darles plena credibilidad, así como tampoco es posible establecer los autores (emisor y receptor) de la información.

Así las cosas, la Sala no desconoce que las capturas de pantalla y los audios publicados por la revista Cambio y el periódico El Tiempo constituyen pruebas documentales que deben ser valoradas conjuntamente con los restantes medios de prueba; sin embargo, es especialmente relevante advertir que esas publicaciones por sí solas no tienen la suficiente entidad jurídico procesal para dar por acreditada la configuración o estructuración de la causal de desinvestidura, en tanto que no son el mensaje de datos original sino, se insiste, una reproducción del mismo⁵⁹; adicionalmente, tratándose de procesos de naturaleza punitiva y sancionatoria - como la pérdida de investidura- la estructuración de la causal debe estar plenamente demostrada de manera fehaciente, es decir, con absoluta certeza.

i) De otra parte, los demandantes Samuel Alejandro Ortiz y Lucas Durán Hernández allegaron pruebas sobrevinientes (índice 143 SAMAI) que fueron decretadas por auto del 22 de septiembre de 2025 (índice 145 SAMAI); no obstante, esos documentos tampoco permiten desvirtuar la presunción de inocencia que ampara al congresista demandado.

En efecto, los medios de convicción aportados corresponden (i) a la publicación que efectuó el congresista demandado en la red social “Facebook” de su equipo de trabajo con la indicación de la profesión o experticia de cada uno de ellos, imagen en la cual aparece el señor Jhon Leonardo García Peña junto a la reseña “*conductor*

⁵⁹ En relación con las capturas de pantalla y video, la Corte Constitucional precisó: “Dada la informalidad de las mismas y las dudas que puedan existir entorno a su autenticidad frente a la vasta oferta de aplicaciones de edición o diseño que permiten efectuar alteraciones o supresiones en el contenido esta prueba debe ser valorada de forma conjunta con los demás medios de prueba” Corte Constitucional, sentencia T-043 de 2020, MP José Fernando Reyes Cuartas.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

profesional” y, (ii) copia de un formulario de solicitud de seguro de arrendamiento de la compañía Mundial, en el cual obra como solicitante el señor David Ricardo Racero Mayorca y como referencia personal firma el señor Jhon Leonardo García Lara.

Los referidos documentos permiten establecer una relación de cercanía y confianza entre el congresista demandado y el señor Jhon Leonardo García Lara, quien aceptó expresamente haber transportado en varias ocasiones al primero y ser el funcionario encargado de las tareas logísticas en las labores que se desarrollan en la UTL del demandado; sin embargo, dichos medios de convicción no tienen la entidad ni la potencialidad de acreditar que el congresista ordenó al señor García Lara atender negocios particulares de aquel durante los meses de noviembre de 2020 y enero de 2021.

En otros términos, las pruebas sobrevinientes allegadas son circunstanciales, pues, no son eficaces ni suficientes para configurar el tercer elemento o presupuesto de la causal alegada, esto es, que el congresista empleó indebidamente los recursos públicos de manera indirecta por el hecho de instruir y ordenar a un miembro de su UTL que administrara negocios económicos particulares del congresista demandado.

j) Por último, los demandantes sostuvieron que el señor Jhon Leonardo García Lara desarrollaba y ejecutaba las labores de conductor del congresista demandado encargado de conducir el vehículo oficial asignado a este último; los actores adujeron que esa información se desprendía de las publicaciones efectuadas por el propio congresista en sus redes sociales en las cuales se calificaba al señor Jhon Leonardo García Lara como “*conductor profesional*” (índice 154 SAMAI).

La Sala pone de presente que el señor Jhon Leonardo García Lara en su declaración negó de manera enfática y reiterada ser el conductor oficial del congresista David Ricardo Racero Mayorca y, por el contrario, insistió ser el servidor público encargado de las labores logísticas y de apoyo parlamentario, de allí que se estableció que el primero no fue nombrado como conductor oficial sino en el cargo de asistente grado II de la UTL del congresista demandado y, de otra parte, que tampoco se le asignaron labores o funciones de conductor oficial, puesto que el congresista

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

demandado tuvo asignado un vehículo automotor por la Unidad Nacional de Protección con un conductor vinculado a esa misma institución.

De otra parte, se demostró que el señor David Ricardo Racero Mayorca sí tuvo un vehículo oficial asignado de marca Toyota, referencia Prado, modelo 2020, con placas JLX 070 -identificado en una de las demandas acumuladas- asignado por la Unidad Nacional de Protección (UNP) durante el periodo comprendido entre el 27 de octubre de 2020 hasta el 23 de agosto de 2022, pero, quien aparece como conductor encargado de ese automotor es el señor Édwin Salamanca (índices 169 y 171 SAMAI), lo cual quedó acreditado con la certificación expedida por la Unidad Nacional de Protección (UNP), de allí que tampoco pueda aceptarse la teoría del caso planteada por los solicitantes, según la cual el señor Jhon Leonardo García Lara era el conductor del señor David Ricardo Racero Mayorca y, por lo tanto, la persona que fue encargada de la administración del establecimiento de comercio tipo “Fruver” en la ciudad de Bogotá, al margen de que en redes sociales el congresista demandado haya insertado junto a la foto del señor Jhon Leonardo García Lara la afirmación “conductor profesional”, puesto que queda claro que durante el lapso comprendido entre octubre de 2020 y agosto de 2022 el conductor del vehículo oficial asignado era el señor Édwin Salamanca, servidor público vinculado a la Unidad Nacional de Protección (UNP).

4) En las condiciones procesales examinadas y con los medios de convicción que integran el acervo probatorio jurídicamente no es factible acceder a las súplicas de las demandas de los procesos acumulados, porque, si bien está plenamente demostrado que el señor David Ricardo Racero Mayorca tuvo un negocio de venta de frutas y verduras durante la época de la pandemia COVID-19, lo cierto es que no es posible, válidamente, afirmar con certeza y superada toda duda razonable⁶⁰ que

⁶⁰ “La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han reconocido que la pérdida de investidura hace parte del poder punitivo del Estado por comportar una sanción para el miembro del cuerpo colegiado (...). En ese orden de ideas, por tratarse de un trámite sancionatorio, a esta clase de procesos se deben aplicar las reglas del debido proceso sancionador (...); en ese orden, en el proceso se debe demostrar, más allá de toda duda razonable, es decir, de manera rotunda, concluyente y fehaciente que el demandado realizó la conducta típica que el ordenamiento jurídico proscribe y que sanciona con la desinvestidura y que es culpable. Cualquier duda razonable en relación con la realización de la conducta o la culpabilidad se debe interpretar en favor del demandado” Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de julio de 2019, exp. 05001-23-33-000-2018-02483-01, MP Hernando Sánchez Sánchez.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

aquel ordenó o pidió al señor Jhon Leonardo García Lara, asistente grado II de su UTL, que le colaborara con la administración de ese negocio durante los meses de noviembre de 2020 y enero de 2021.

En ese contexto fáctico y probatorio, la Sala no puede acceder a las pretensiones de las demandas por cuanto no quedó demostrada la estructuración de la causal de desinvestidura⁶¹, pues, al margen de que existan varios elementos de convicción, tales como las publicaciones periodísticas aportadas, el formulario de la solicitud de seguro de arrendamiento y la aceptación expresa del demandado acerca de la existencia del expendio de frutas y verduras, lo cierto es que, valorados en conjunto todos los medios de prueba que obran en los expedientes acumulados, jurídicamente no permiten concluir, fundada y válidamente, que el demandado haya realizado el verbo rector del tipo objetivo sancionatorio, esto es, que haya destinado indebidamente recursos públicos, por la sencilla pero suficiente razón de que no se demostró que el congresista demandado ordenara, solicitara o pidiera al servidor público Jhon Leonardo García Lara que atendiera negocios comerciales particulares de aquel, motivo por el cual no quedó establecido o probado de manera fehaciente, rotunda y concluyente que el demandado realizó la conducta típica que el ordenamiento proscribe.

5) Finalmente, dado que no se demostró la configuración de la causal de pérdida de investidura invocada (elemento objetivo), esto es, la indebida destinación de dineros públicos, la Sala queda relevada de estudiar el elemento subjetivo propio de este tipo de procesos sancionatorios, consistente en definir si el demandado actuó con dolo o con culpa grave, por resultar inoficioso tal proceder ante el hecho de no estar demostrado el elemento objetivo de la causal invocada como fundamento de las pretensiones elevadas en contra del demandado.

⁶¹ Al proceso se allegaron las certificaciones de funciones suscritas por el congresista demandado (índices 85, 86 y 87 SAMAI), pero este es un medio de prueba que valorado en conjunto con los demás elementos que integran el acervo probatorio y obrantes en el expediente tampoco permite establecer que se haya configurado la causal de pérdida de investidura; *contrario sensu*, esa prueba documental da cuenta de que el señor Jhon Leonardo García Lara cumplió con las labores asignadas de apoyo legislativo y se le pagaron los salarios por ese concepto.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
 11001-03-15-000-2025-02838-00
 11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
 Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

5. Conclusión

La Sala negará las súplicas de la demanda por cuanto no se demostró el tercer ingrediente de la causal de desinvestidura invocada en las demandas que dieron origen a los procesos acumulados; es decir, no se probó -libre de toda duda- la indebida destinación de dineros públicos, puesto que los medios de prueba que obran en el proceso no revisten la suficiente entidad y convicción para generar la evidencia y certeza necesaria⁶² para dar por probado el tipo objetivo de la causal.

6. Costas

La Ley 1881 de 2018 no regula la imposición de costas en los procesos de pérdida de investidura y remite, en lo no regulado, a las normas del CPACA y en subsidio de estas al CGP, por ende, en materia de costas debe aplicarse el artículo 188 del primero -adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2020- de los referidos códigos el cual dispone:

“ARTÍCULO 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

⁶² “La evidencia, más que la abundancia de los datos probatorios se produce por la intimidad del nexo que los reúne y por la facilidad de aprehensión de la vinculación, en forma que permita valorar el hecho en modo rápido y seguro, y casi dominarlo (...). Tanto más evidente es la prueba, cuanto más grande es el número de los nexos, de las relaciones que tienen lugar entre los varios datos, no solo sino también cuanto más estrecho, positivo, definido, concreto, es el ligamen que los une a todos juntamente. La prueba evidente, precisamente por ser tal, nos presenta la demostración de un hecho de un modo tan claro, tan rápido, tan explícito, ya sea en los elementos que lo componen, ya sea en la unidad lógica que lo reúne, que la demostración que de ello nace parece manifiesta a nuestro intelecto y al mismo tiempo fácil; facilidad que es una confirmación de la verdad del hecho emergente. La prueba evidente, manifiesta, podría calificarse de prueba intuitiva, porque una prueba semejante permite a aquel que la debe valorar, captar la verdad con rapidez, con inmediata percepción y juicio y, por lo tanto, sin esfuerzo, sin vacilación, condensando en un solo acto de pensamiento el procedimiento que se desarrolla a través de un gran número de nexos intermedios, aunque la demostración particularizada de la verdad tenga lugar más tarde (...)” BRICHETTI, Giovanni “La evidencia en el derecho procesal penal”, Ed Ediciones Jurídicas Europa – América, Buenos Aires, Pág. 39, 41, 57, 61, 79.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

La referida norma (i) fijó la regla general de la procedencia de las costas en los procesos contencioso administrativos, además (ii) definió la excepción a la regla, esto es, los procesos en que se ventile un interés público y, por último, (iii) consagró una salvedad a la excepción, puesto que será posible condenar en costas sin importar el interés perseguido por el demandante, sobre la condición de que se acredite que la demanda carece por completo de fundamento legal.

En aplicación de la referida disposición no hay lugar a la imposición de condena en costas, por cuanto el objeto del proceso fue el juicio sobre la conducta de un congresista, asunto que reviste un claro interés público, en atención a la naturaleza jurídica del medio de control jurisdiccional ejercido con la demanda y la finalidad específica que con él se persigue, según lo preceptuado en el artículo 183 constitucional y en el artículo 143 de la Ley 1437 de 2011, sin que se haya advertido que las demandas se presentaron con manifiesta carencia de fundamento legal.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA 12 ESPECIAL DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1º) Desestímase la tacha del testimonio del señor Jhon Leonardo García Lara formulada por el demandante Lucas Durán Hernández.

2º) Niéganse las súplicas de las demandas de pérdida de investidura en los procesos acumulados de la referencia.

3º) Abstiénese de condenar en costas.

4º) Comuníquese esta decisión, a través de la Secretaría General de la Corporación, al presidente de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior para lo de su cargo.

Expediente: 11001-03-15-000-2025-02254-00
11001-03-15-000-2025-02838-00
11001-03-15-000-2025-03265-00 (acumulados)
Solicitante: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otros
Medio de control: pérdida de investidura

5º) Adviértese a las partes que contra la presente decisión de primera instancia procede el recurso de apelación en los términos del artículo 14 de la Ley 1881 de 2018.

6º) En firme esta providencia **archívese** el expediente previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
Presidente de la Sala

(Firmado electrónicamente)
CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Magistrado
Aclara voto

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Sala Doce (12) Especial de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.