



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA CUARTA ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
Radicación: 11001-03-15-000-2024-02868-00
Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y Jorge Heriberto Moreno Granados
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca – representante a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Tema: Límite de financiación de campañas políticas en listas con voto no preferente

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Al no encontrar circunstancia que lo impida, la Sala de decisión procede a resolver la solicitud de pérdida de investidura presentada por Yoad Ernesto Pérez Becerra y Jorge Heriberto Moreno Granados contra David Ricardo Racero Mayorca, representante a la Cámara por la circunscripción territorial de Bogotá D.C., elegido para el periodo 2022-2026.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

1. El 5 de junio de 2024¹, los accionantes solicitaron la desinvestidura de David Ricardo Racero Mayorca como representante a la Cámara por la circunscripción territorial de Bogotá D.C., quien como candidato fue avalado por el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) dentro de la coalición programática y política denominada «Pacto Histórico». Los accionantes invocaron las causales previstas en el inciso 7.º del artículo 109 de la Constitución Política y en los artículos 23, 24 y 26 de la Ley 1475 de 2011.

1.1. Concepto de la violación y configuración de la causal

2. En síntesis, el demandante afirmó que el accionado superó el límite máximo de gastos de campañas autorizado por el Consejo Nacional Electoral (CNE), relativo a las listas inscritas a la Cámara de Representantes por la circunscripción referenciada, para las elecciones 2022-2026.

3. Como sustento de su dicho, indicaron que la autoridad electoral determinó dicho monto en la suma de veinte mil noventa y tres millones

¹ Índice 2 Samai.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

quinientos dieciséis mil seiscientos cincuenta y ocho pesos (\$20.093.516.658), suma que dividida entre los 18 candidatos inscritos por la coalición «Pacto Histórico» a tal circunscripción, corresponde a mil ciento dieciséis millones trescientos seis mil cuatrocientos ochenta y un pesos (\$1.116.306.481), como límite máximo de gastos por cada candidato.

4. Adujeron que, no obstante lo anterior, la organización política en comento, mediante formulario 7.2B², reportó que el congresista demandado relacionó gastos por el monto de dos mil cuatrocientos noventa y cinco millones cuatro mil ochocientos ochenta y ocho pesos (\$2.495.004.888), escenario que, según lo exponen en la demanda, superó el límite máximo de gastos autorizados por la Ley 1475 de 2011.

5. Puntualizaron que la irregularidad es perceptible desde la sumatoria de la cifra de gastos reportados en los diferentes formularios de ingresos y gastos dispuestos por la autoridad electoral:

- a) Mil seiscientos millones de pesos (\$1.600.000.000) obtenidos de un crédito con la entidad «CONFIAR COOPERATIVA FINANCIERA».³
- b) Novecientos ochenta y un millones cincuenta y nueve mil cuarenta pesos (\$981.059.040) producto de créditos de particulares a favor de su campaña.⁴
- c) Dos millones de pesos (\$2.000.000) correspondiente a una donación.⁵

6. En ese sentido, consideraron que la campaña del señor Racero Mayorca infringió lo previsto en el inciso séptimo del artículo 109 de la Constitución, en concordancia con los artículos 23, 24 y 26 de la Ley 1475 de 2011 y, por ende, según lo refieren, se debe declarar la pérdida de investidura de aquel.

7. En lo atinente al elemento subjetivo, adujeron que el accionado debe ser sancionado a título de culpa grave, porque, según se afirma por los actores, resulta reprochable que el congresista Racero, quien «ostenta una sólida formación académica»⁶, no fuera consciente de las implicaciones legales y éticas de su comportamiento, el cual propició la superación de los topes máximos de financiación y gastos autorizados por la ley.

² Según el dicho de los accionantes, dicha cifra corresponde con la relación de ingresos y gastos reportados por cada uno de los candidatos a la organización política.

³ Tal como lo refieren los demandantes, ello se desprende del formulario 6.3B (a través del cual se relacionan los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas).

⁴ Como lo indicaron los interesados, dicha suma se relacionó en el formulario 6.2B (en el que se detalla las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o especie, que realicen los particulares).

⁵ *Ibidem*.

⁶ Como lo refieren los demandantes, el accionado tiene «títulos en filosofía, una maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y estudios de doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales en la misma Universidad [...]».



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

8. Finalmente, aportaron distintas pruebas documentales con las cuales pretenden demostrar la configuración de los elementos objetivo y subjetivo requeridos para que se acredite la causal de violación a los topes de financiación de campañas.

1.2. Pretensiones

9. Los demandantes solicitaron lo siguiente:

Primera. Declarar que el demandado **DAVID RICARDO RACERO MAYORCA** incurrió en la causal de pérdida de investidura establecida en el inciso séptimo del artículo 109 de la Carta Política reglamentado en los artículos 23, 24 y 26 de la Ley 1475 de 2011.

Segunda. Que, como consecuencia del pronunciamiento anterior, se declare la Pérdida de Investidura como Representante a la Cámara por Bogotá D.C, y la cancelación de la credencial que la Organización Electoral – Registraduría Nacional del Estado Civil le expidió al ciudadano **DAVID RICARDO RACERO MAYORCA** C.C. No. 1.018.406.464, electo por la lista inscrita el 13 de diciembre de 2021, y declarado elegido el 11 de abril de 2022, mediante acta emanada de la Comisión Escrutadora Departamental por la **COALICIÓN PROGRAMÁTICA Y POLÍTICA DENOMINADA PACTO HISTÓRICO**, para el periodo constitucional 2022-2026 y posesionado el 20 de julio del año 2022, y se declare la condigna inhabilidad y/o inelegibilidad permanente para ocupar cargos por elección popular.

Tercera. Que se ordene la expedición de las comunicaciones respectivas al Consejo Nacional Electoral, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la Presidencia de la República y a la Cámara de Representantes, para lo de su competencia.

Cuarta. Que se oficie a la Comisión de Acreditación Documental de la Cámara de Representantes para lo de sus fines y competencia, de conformidad con lo reglamentado por la Ley 5ª de 1992. [énfasis del original].

1.3. Admisión

10. Mediante auto del 7 de junio de 2024⁷ se admitió la demanda y, en consecuencia, se ordenaron las notificaciones personales al congresista David Ricardo Racero Mayorca y al agente del Ministerio Público, en los términos del artículo 9.º de la Ley 1881 de 2018.

2. Contestación a la solicitud

11. El 19 de junio de 2024, en nombre propio, el accionado contestó la demanda⁸ y se opuso a las pretensiones, de la siguiente manera:

- a) Precisó que se inscribió como candidato a la Cámara de Representantes por Bogotá D.C. por la coalición denominada «Pacto Histórico»,

⁷ Índice 4 Samai.

⁸ Índice 12 Samai.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

colectividad que presentó una lista de «voto no preferente o cerrada» a dicha circunscripción.

- b) Sostuvo que la causal alegada en su contra requiere que el Consejo Nacional Electoral compruebe, debidamente, la violación a los topes máximos de financiamiento de su campaña. En otras palabras, estimó que los accionantes no tienen la potestad de determinar tal vulneración.
- c) Por otra parte, explicó que la autoridad electoral referenciada fijó como límite máximo de gastos de campañas a la Cámara de Representantes por Bogotá D.C., la suma de veinte mil noventa y tres millones quinientos dieciséis mil seiscientos cincuenta y ocho pesos (\$20.093.516.658). No obstante, esgrimió que la lista mediante la cual resultó electo fue de «voto no preferente o cerrada», razón por la cual no puede aplicarse un tope límite de gastos a cada candidato, como lo prevé el artículo 24 de la Ley 1475 de 2011.
- d) En efecto, afirmó que la fórmula del citado artículo resulta aplicable en aquellos eventos de listas con voto preferente. Por el contrario, consideró que tratándose de listas sin voto preferente «[...] la valoración del cumplimiento de topes se hace sobre la integralidad de la lista, independientemente del mecanismo o procedimiento que la gerencia de la campaña haya determinado para la distribución interna de los recursos en los reportes».
- e) Por consiguiente, adujo que la campaña del Pacto Histórico a la Cámara de Representantes por Bogotá tenía como tope máximo de gastos el valor establecido por el CNE, esto es, \$20.093.516.658, cifra respecto de la cual «[...] no fue ni siquiera copada en un 13.5% por parte de la lista cerrada [...]». Lo anterior, lo sustentó con la Resolución 4426 de 2022, mediante la cual se reconoció el derecho al pago por reposición de votos y, además, se determinó que no existió violación a los topes.
- f) Asimismo, puso de presente que los montos relacionados en los formularios 6B y 7B no fueron determinados a su financiación personal de la campaña, sino a la lista del Pacto Histórico a la Cámara de Representantes por Bogotá. En ese sentido, concluyó que el valor determinado en el informe integral de ingresos y gastos de la campaña (\$2.713.044.688) no superan el tope máximo fijado para las campañas a dicha cámara por Bogotá D.C.
- g) Ahora bien, en punto del elemento subjetivo, estimó que no existe evidencia de un actuar doloso o gravemente culposo de su parte, pues, en el acuerdo de coalición del Pacto Histórico a la Cámara de Representantes por Bogotá, se estableció que al partido Polo Democrático Alternativo le correspondía la auditoría interna y la



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

presentación de los informes individuales de ingresos y gastos ante el Consejo Nacional Electoral.

- h) Asimismo, señaló que, en lo atinente a la financiación de campañas, intervienen gerentes, contadores, auditores, autoridades electorales, entre otros, por lo que no resulta responsable, a título de dolo o culpa grave, de una supuesta violación a los topes de campaña.

3. Etapa probatoria

12. Mediante providencia del 24 de junio de 2024⁹, se decretaron como pruebas los documentos allegados al expediente por las partes, sin perjuicio de otros documentos oficiales, cuya consulta sea necesaria mediante la página *web* de la entidad pública correspondiente, conforme el artículo 177 de la Ley 1564 de 2012. Además, se ordenó oficiar al Consejo Nacional Electoral, así:

SEGUNDO: Oficiar al Consejo Nacional Electoral para que en el término de tres (3) días allegue la siguiente información:

- a) El acuerdo de coalición programática y política entre los partidos y movimientos Polo Democrático Alternativo, Alianza Democrática Amplia, Colombia Humana, Movimiento Alternativo Indígena y Social, Unión Patriótica y el partido Comunista Colombiano para inscribir lista de candidatos/as a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial de Bogotá D.C., para las elecciones del 13 de marzo de 2022, en específico, los folios 2, 3 y 10 de dicho documento.

13. Para el efecto, la Secretaría General del Consejo de Estado requirió mediante oficios 0456 del 25 de junio¹⁰, 0464 del 3 de julio¹¹ y 0473 del 9 de julio de 2024¹² al Consejo Nacional Electoral para que remitiera la documental citada.

14. Lo anterior, se le dio cumplimiento a través del escrito 0439 del 15 de julio de 2024 y, de dicha prueba, la Secretaría corrió el traslado a las partes durante el 18, 19 y 22 de julio de 2024¹³, oportunidad en la cual no emitieron pronunciamiento alguno.

4. Pronunciamiento sobre las pruebas

15. En la oportunidad correspondiente¹⁴, las partes guardaron silencio.

⁹ Índice 15 Samai.

¹⁰ Índice 19 Samai.

¹¹ Índice 22 Samai.

¹² Índice 24 Samai.

¹³ Índice 28 Samai.

¹⁴ Índice 20 Samai.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

5. Audiencia pública

16. En providencia de 24 de julio¹⁵ y 25 de julio de 2024¹⁶ se fijó como fecha para la audiencia pública, el 31 de julio siguiente a las 3:00 p. m.

17. En la audiencia pública¹⁷ se escucharon las intervenciones¹⁸ de los solicitantes, de la representante del Ministerio Público y del demandado.

5.1. Intervención de los solicitantes

18. De los dos solicitantes, intervino el accionante Jorge Heriberto Moreno Granados para reiterar que se debía declarar la pérdida de investidura del congresista Racero Mayorca.

19. Ello, por cuanto, según lo refirió, a cada candidato se le permitía gastar \$1.116.306.481, lo cual se deriva de dividir el tope máximo de gastos (\$20.093.516.658) entre los integrantes inscritos por la lista de la coalición «Pacto Histórico» a la Cámara de Representantes por Bogotá D.C. No obstante, adujo que el demandado reportó una cifra que ascendía a \$2.495.004.888¹⁹, violando así los límites a la financiación privada, previstos en el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011.

20. Indicó que el límite individual de gastos correspondía al primero de los valores señalados, según lo establece el inciso tercero del artículo 24 *ibidem*, pues, la fórmula allí prevista aplica, de igual manera, a las listas con voto no preferente. De no considerarse así, anotaron que se inobservaría el derecho a la igualdad de los candidatos inscritos mediante listas con voto preferente.

21. Finalmente, consideraron que se acreditó el elemento subjetivo a título de culpa grave, en tanto que, el demandado conoce de los asuntos políticos y electorales. A pesar de lo expuesto, sostuvieron que aquel incurrió en una conducta moralmente reprochable y judicialmente sancionable al superar los montos de gastos frente a los demás candidatos por la circunscripción referenciada.

5.2. Intervención de la agente del Ministerio Público

22. En su pronunciamiento, la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado señaló que no hay lugar a decretar la pérdida de investidura del

¹⁵ Índice 31 Samai.

¹⁶ Índice 36 Samai.

¹⁷ A la diligencia realizada el 31 de julio de 2024, asistieron el magistrado sustanciador y demás miembros de la Sala Especial de Decisión n.º 4, los solicitantes Yoad Ernesto Pérez Becerra y Jorge Heriberto Moreno Granados, la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado, Idayris Yolima Carrillo Pérez y el demandado David Ricardo Racero Mayorca.

¹⁸ El 31 de julio de 2024, los solicitantes allegaron escrito con los argumentos presentados en la diligencia. Por su parte, el Ministerio Público remitió el resumen de su intervención en la misma fecha señalada. Finalmente, se pone de presente que el accionado no presentó la memoria escrita de su intervención.

¹⁹ Adujeron que, dicho valor se encuentra acreditado en el anexo 7.2 B.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

representante a la Cámara, David Ricardo Racero Mayorca, por cuanto no se cumple con los criterios fácticos y jurídicos que refirieron los accionantes.

23. Sostuvo que el accionado fue inscrito como candidato de la coalición «Pacto Histórico», la cual adoptó el mecanismo sin voto preferente, por tanto, su tratamiento no encuentra sustento en el artículo 24 de la Ley 1475 de 2011. Así, concluyó que lo analizado «[...] *per se*, se sale del principio de tipicidad y/o legalidad que debe cobijar el análisis de pérdida de investidura [...]».

24. En otras palabras, estimó que la valoración de los topes de financiación no se hace de manera individual, sino, por el total de la lista, tal como se relacionó en el anexo 7B. En ese orden, indicó que el gasto de la agrupación referenciada tan solo fue de \$2.713.044.688 y, por ende, señaló que no se configuró la violación de los topes máximos de financiación de la campaña de David Ricardo Racero Mayorca.

25. Asimismo, esgrimió que el crédito obtenido con la entidad «CONFIAR COOPERATIVA FINANCIERA» no tuvo como destinatario exclusivo al demandado, sino que fue desembolsado al partido Polo Democrático Alternativo para la financiación de la lista del «Pacto Histórico» por la circunscripción electoral de Bogotá D.C.

5.3. Intervención de la parte demandada

26. Destacó que los argumentos de los accionantes confunden la reglamentación de los límites a la financiación privada, en especial, lo relativo a la inscripción de listas con voto preferente y no preferente. Precisó que su candidatura a la Cámara de Representantes por la coalición «Pacto Histórico», se efectuó por esta última modalidad, por tanto, el límite previsto en el inciso tercero del artículo 24 de la Ley 1475 de 2011 no está llamado a aplicarse.

27. Desde esa premisa, trajo a colación la Resolución 4426 de 2022, expedida por el CNE, con el fin de anotar que su agrupación cumplió con los topes de campaña. Ello, a su juicio, permitió a dicha autoridad electoral autorizar la reposición de votos para la coalición referenciada. Al respecto, adujo que la campaña de aquella tuvo un gasto de \$2.713.044.688, lo cual representa el 13.5% del tope máximo fijado por el CNE.

28. En lo relativo al crédito obtenido con la entidad «CONFIAR COOPERATIVA FINANCIERA» puntualizó que se celebró entre el gerente de la campaña del «Pacto Histórico» y aquella, escenario que, según su decir, evidenció que no fue otorgado individualmente a él.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

29. De acuerdo con el ordinal 5.º del artículo 237 de la Constitución Política, el Consejo de Estado conocerá de los casos de pérdida de investidura de los congresistas.

30. A su vez, el artículo 2.º de la Ley 1881 de 2018²⁰ establece que corresponde a las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado tramitar y decidir, en primera instancia, dicha solicitud.

31. Así las cosas, esta Sala de Decisión es competente para conocer, en primera instancia, de la solicitud de pérdida de investidura presentada por Yoad Ernesto Pérez Becerra y Jorge Heriberto Moreno Granados contra el representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca.

2. Oportunidad del medio de control

32. El artículo 6.º de la Ley 1881 de 2018 dispone que «[l]a demanda deberá presentarse dentro del término de cinco (5) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, so pena de que opere la caducidad».

33. Para el caso objeto de estudio, los hechos que dieron lugar a la supuesta configuración de la causal de pérdida de investidura alegada habrían ocurrido durante el desarrollo de la campaña adelantada por el accionado para la elección de la Cámara de Representantes que tuvo lugar entre el 13 de diciembre de 2021²¹ y el 13 de marzo de 2022²². En ese sentido, como la solicitud de la referencia se instauró el 5 de junio de 2024, se encuentra que aquella fue oportuna.

3. Problema jurídico

34. Corresponde a esta Sala de Decisión determinar si el representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca incurrió en la causal de pérdida de

²⁰ «Artículo 2.º Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los Congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.

Parágrafo. El Consejo de Estado conformará Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura, las cuales estarán conformadas por 5 Magistrados, uno por cada sección».

²¹ Resulta oportuno precisar que, si bien no se cuenta con el E-6 CT la Sala infiere que la inscripción de la lista se realizó a más tardar el 13 de diciembre del 2021, último día que se tenía para inscribir candidaturas, teniendo en cuenta que se deben realizar 4 meses antes de las elecciones (art. 30 Ley 1475 de 2011), lo cual quedó confirmado con el formulario E-8 CT del 21 del mismo mes y anualidad (índice 2 Samai).

²² Fecha en que tuvo lugar la jornada electoral que puso término a la campaña electoral en mención.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

investidura establecida en el inciso séptimo del artículo 109 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 23, 24 y 26 de la Ley 1475 de 2011, en tanto aquel, según lo refieren los demandantes, superó el límite máximo de gastos de campañas autorizado por el Consejo Nacional Electoral (CNE).

35. Lo expuesto, con fundamento en que, según el dicho de la parte actora, el demandado:

- a) Superó el máximo de gastos autorizados por el CNE porque reportó en el anexo 7.2B gastos por valor de \$2.495.004.888, sin advertir que el límite ascendía a \$1.116.306.481, cifra que resultaba de dividir el monto máximo de gastos fijado en la Resolución 227 de 2021 (\$20.093.516.658) entre los 18 candidatos inscritos por la coalición «Pacto Histórico» a la Cámara de Representantes por Bogotá D.C.²³
- b) Excedió el tope regulado en la ley para las fuentes de financiación que provienen de contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, por parte de particulares, toda vez que frente a dichos rubros relacionó la cifra de \$983.059.040²⁴ y respecto de créditos obtenidos en entidades financieras reportó la suma de \$1.600.000.000²⁵.

36. Para resolver la cuestión jurídica trazada, la Sala de Decisión abordará los siguientes temas: *i)* aspectos generales de la pérdida de investidura; *ii)* la transgresión de los topes de financiación de campañas políticas como causal de desinvestidura; y *iii)* el caso concreto.

3.1. Aspectos generales de la pérdida de investidura – reiteración jurisprudencial

37. La Ley 1881 de 2018²⁶ regula el proceso sancionatorio de pérdida de investidura y lo define como un juicio de responsabilidad subjetiva que procede en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, incurran en alguna de las causales previstas en el artículo 183 de la Constitución Política²⁷.

²³ Según lo determina el inciso 3.º del artículo 24 de la Ley 1475 de 2011.

²⁴ En el formulario 6.2B.

²⁵ En el anexo 6.3B.

²⁶ «Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones», la cual derogó la Ley 144 de 1994 que establecía el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas.

²⁷ 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. 2. Por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. 3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse. 4. Por indebida destinación de dineros públicos. 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

38. En punto de la titularidad para su ejercicio, cualquier ciudadano o la mesa directiva de la Cámara respectiva podrá solicitar la pérdida de investidura, la cual será decretada por esta Corporación²⁸. El trámite cuenta con un proceso jurisdiccional especial, expedito, con etapas delimitadas, causales, sanciones y consecuencias taxativas sujetas a un estudio de responsabilidad subjetiva.

39. En ese orden, cabría anotar que la jurisprudencia constitucional²⁹, al referirse a las causales que dan lugar a dicho juicio sancionatorio, ha manifestado que se tratan de un código de conducta fijado en la Constitución Política y que debe observarse en razón del valor social y político de la investidura que ostentan los congresistas. Desde tal punto de vista, se encuentra que el proceso es de carácter ético, pues los supuestos de desinvestidura previstos por el constituyente tienen como fin reprochar y sancionar comportamientos contrarios a la dignidad del cargo que ejercen los representantes del pueblo.

40. Además de aquellas circunstancias previstas en el referenciado artículo 183 superior, resulta oportuno traer a colación el Acto Legislativo 01 de 2009 (modificadorio del artículo 109 de la Constitución Política) que incluyó la violación de los topes máximos de financiación de las campañas como un nuevo evento que apareja la sanción de la pérdida de investidura, aspecto que resulta aplicable a las elecciones celebradas con posterioridad a su vigencia.

41. Como se desprende del tenor del artículo 1.º de la Ley 1881 de 2018 y de las normas de rango constitucional que establecen las causales que determinan su procedencia, el juicio de pérdida de investidura, dada su naturaleza sancionatoria, cuenta con las garantías de los principios de tipicidad o legalidad³⁰, dignidad humana, debido proceso, favorabilidad, proporcionalidad y culpabilidad, *pro homine*, *in dubio pro reo* y *non bis in idem*³¹, entre otras, que hacen parte de su esencia³².

42. En lo que respecta al principio de legalidad, se encuentra que el procedimiento de pérdida de investidura es reglado y que las causales, en lo que

²⁸ Artículo 184 de la Constitución.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-073 de 20 de febrero de 2020, MP. Cristina Pardo Schlesinger.

³⁰ Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia SU-424 del 11 de agosto de 2016, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, dispuso lo siguiente sobre dicho principio: «[l]os presupuestos anteriores permiten a la Corte concluir que 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 que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva, y las sanciones que se adopten en ejercicio del *ius puniendi* **deberán verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la ley (principio de legalidad o tipicidad)**, contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuridicidad) y culpable». [énfasis propio].

³¹ Parágrafo del artículo 1.º de la Ley 1881 de 2018.

³² Dada la naturaleza sancionatoria del juicio de pérdida de investidura resultan de su núcleo que se cobijen principios del derecho punitivo «en la medida que comporta una restricción seria de derechos fundamentales, comportando de paso consecuencias aflictivas reductoras de los márgenes de acción que el encartado tiene como ciudadano colombiano». Sentencia SU-474 del 6 de noviembre de 2020, MP. José Fernando Reyes Cuartas.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

respecta a los congresistas, están previstas expresa y taxativamente en la Constitución.

43. Aunado a lo anterior, la interpretación de los eventos configurativos de la desinvestidura es restrictiva, toda vez que su aplicación tiene como consecuencia la limitación de derechos fundamentales. Por tanto, la exégesis de las causales no puede ir más allá de lo previsto en la Constitución.

44. Así, para decretar la desinvestidura de un congresista, no solo basta la constatación de la ocurrencia del hecho, sino que, además, debe verificarse si los supuestos fácticos invocados en la solicitud, y que se le atribuyen al congresista, se adecúan a la causal endilgada. A su vez, deberá comprobarse si la persona obró con la intención, el querer o la voluntad de quebrantar la ley (dolo) o con culpa grave, esto es, que fue negligente o descuidado y no tomó las medidas necesarias para evitar que ello ocurriera³³.

45. Por otra parte, la Sala Plena del Consejo de Estado³⁴ ha señalado que la pérdida de investidura acarrea una sanción de carácter jurisdiccional, que limita derechos políticos como el de ser elegido en un cargo de elección popular³⁵. En efecto, aquella impacta los derechos políticos de quien resulta sancionado, dado que, si se remueve la investidura del congresista, se produce la inhabilidad prevista en el ordinal 4.^o³⁶ del artículo 179 constitucional³⁷.

46. Así mismo, la sanción de desinvestidura es permanente y, por esa razón, no puede redimirse ni conmutarse. Frente a esto, la Sala Plena de lo Contencioso ha manifestado que:

[...] [p]ese a que uno de los principios axiales de la Constitución Política de 1991 es la inexistencia de penas imprescriptibles, según el artículo 28 superior, en este caso la sanción genera a la persona declarada indigna la prohibición de aspirar nuevamente a cargos de elección popular, [...] antinomia o contradicción que se justifica porque la pérdida de investidura busca amparar y hacer prevalecer el principio democrático que identifica y define al Estado colombiano, de modo que el derecho a ser elegido tiene que ceder, frente al respeto de la democracia, impidiendo que quien ha defraudado [sic] ese principio vuelva a ser depositario de la confianza del elector³⁸.

47. En resumen, conforme la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso de esta Corporación y la de la Corte Constitucional, la acción de pérdida de investidura de congresistas tiene las siguientes características: *i*) su

³³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 13 de octubre de 2021, rad. 11001-03-15-000-2021-02196-00(PI), MP. Carmelo Perdomo Cuéter.

³⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de agosto de 2017, rad. 11001-03-15-000-2016-01700-00(PI), MP. Milton Chaves García. Reiterada por la Sección Primera de esta corporación en sentencia de 31 de marzo de 2023, rad. 68001-23-33-000-2022-00521-01, MP. Hernando Sánchez Sánchez.

³⁵ Artículo 40 de la Constitución.

³⁶ «No podrán ser congresistas: [...] Quienes hayan perdido la investidura de congresista».

³⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 11 de febrero de 2020, rad. 11001-03-15-000-2019-00911-01 (PI), MP. María Adriana Marín.

³⁸ *Idem*.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

naturaleza es sancionatoria y pública, por lo tanto su legitimación por activa recae en cualquier ciudadano o en la mesa directiva de la Cámara respectiva; *ii*) su objeto es de carácter ético, toda vez que las causales taxativas y de interpretación restrictiva, definidas por el constituyente, reflejan un código de conducta que tiene como fin reprochar y sancionar el comportamiento de los congresistas; *iii*) es de naturaleza jurisdiccional y su sanción impacta los derechos políticos por la inhabilidad que genera para ocupar cargos de elección popular; y *iv*) el alcance de la sanción es permanente e indefinida.

3.2. La transgresión de los topes de financiación de campañas políticas como causal de desinvestidura

48. Tal como se indicó en párrafos precedentes, con ocasión de la reforma constitucional incorporada mediante el Acto Legislativo 01 de 2009, se modificó el artículo 109 superior y, en consecuencia, en su inciso séptimo se estableció una causal de pérdida de investidura inicialmente no prevista en la redacción original del texto constitucional de 1991. Al respecto, se dispuso lo que sigue:

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, **la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura** o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto. [énfasis de la Sala].

49. En ese orden de ideas, la disposición en comento tuvo desarrollo en la Ley 1475 de 2011, en cuyo artículo 26 se indicó:

La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo, así:

1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas **se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura** definido en la Constitución y la ley. [...] [énfasis de la Sala].

50. Respecto de la pérdida de investidura por violación de topes de financiación de campañas electorales, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha indicado que la medida sancionatoria prevista en las normas en mención tiene como propósito la garantía de los principios de igualdad, transparencia y pluralismo en el plano político y electoral, así como «evitar el ingreso indiscriminado de recursos económicos que puedan afectar el proceso electoral, a los electores y comprometer, en primera medida, al candidato, a quién lo avala y, posteriormente, a la persona que sea investida por el pueblo»³⁹.

51. De igual manera, en lo atinente a los topes de financiación de origen privado, la Corte Constitucional⁴⁰ ha referido que la trascendencia de dicha regla estatutaria se ubica en los principios de pluralismo político y de igualdad, los

³⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de octubre de 2019, rad. 11001-03-15-000-2018-01294-01, MP. Hernando Sánchez Sánchez.

⁴⁰ Sentencia C-490 de 2011, MP. Luis Ernesto Vargas Silva.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

cuales deben garantizarse en todas las campañas políticas y electorales, así como en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.

52. A su vez, en el mismo pronunciamiento, el máximo Tribunal Constitucional consideró que las limitaciones a los montos de financiación privada están en armonía con la tendencia internacional encaminada a regular y limitar de manera detallada la financiación privada de las campañas políticas, con el objetivo de «evitar todo abuso del poder económico en la actividad política, de prevenir el fenómeno de la corrupción y evitar la injerencia de intereses particulares que vicien los procesos democráticos»⁴¹.

53. Otro aspecto que no escapa de las disposiciones trascritas (artículos 109 de la Constitución y 26 de la Ley 1475 de 2011) es que se refieren indistintamente a «topes máximos de financiación» y «límites al monto de gastos», como supuestos fácticos para declarar la pérdida de investidura de un congresista, cuando se comprueben tales escenarios de desconocimiento normativo.

54. Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado se refirió a la diferencia terminológica existente entre los artículos 109 superior, que se refiere a la violación de los topes máximos de financiación, y el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011, que regula el desconocimiento de los límites al monto de gastos, para indicar que la prohibición derivada del texto constitucional y desarrollada en la disposición legal mencionada debe entenderse en dos sentidos, a saber:

- a) El artículo 109 de la Constitución Política no solamente prohíbe la violación de los topes máximos de financiación entendida como aportes a la campaña electoral, sino también como gasto.
- b) Por regla general, la acepción «financiación» es utilizada en la norma constitucional como sinónimo de aporte y, a su vez, como equivalente de gasto⁴².

55. Finalmente, no se pierde de vista que el artículo 24 de la Ley 1475 de 2011 prevé la manera en que habrán de establecerse los límites fijados para la financiación de campañas políticas⁴³ y de su contenido pueden extraerse las siguientes reglas:

⁴¹ *Idem*.

⁴² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de octubre de 2019, rad. 11001-03-15-000-2018-01294-01, MP. Hernando Sánchez Sánchez.

⁴³ *Idem*. Entendidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con base en lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 1475 de 2011, como «el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo; agrega que la propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña y cumple la función de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate y, finalmente, establece quienes pueden realizar el recaudo de contribuciones, los gastos de campaña y los términos para ello».



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

- a) El Consejo Nacional Electoral debe fijar los límites de gasto de las campañas electorales tendientes a la elección de los distintos cargos y corporaciones de elección popular en enero de cada anualidad, con base en los costos reales de las campañas, el censo electoral correspondiente y la apropiación presupuestal para la financiación de aquellas.
- b) Los topes en mención se establecerán por cada candidato a un cargo uninominal y por cada lista presentada para la elección de una corporación pública.
- c) Para los candidatos integrantes de listas con voto preferente, el monto máximo de gastos será el resultado de la división del tope fijado para cada lista por el número de aspirantes que la componen.
- d) El mismo organismo debe establecer, igualmente, el límite máximo de financiación que cada organización política con personería jurídica puede aportar a la campaña de los candidatos o listas avalados por ella.

3.3. Caso concreto

56. En el presente caso, el reparo de los demandantes consiste en que el congresista David Ricardo Racero Mayorca:

- a) Superó el máximo de gastos autorizados por el CNE porque reportó en el anexo 7.2B gastos por valor de \$2.495.004.888, sin advertir que el límite ascendía a \$1.116.306.481, cifra que resultaba de dividir el monto máximo de gastos fijado en la Resolución 227 de 2021 (\$20.093.516.658) entre los 18 candidatos inscritos por la coalición «Pacto Histórico» a la Cámara de Representantes por Bogotá D.C.⁴⁴
- b) Excedió el tope regulado en la ley para las fuentes de financiación que provienen de contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, por parte de particulares, toda vez que frente a dicho rubros relacionó la cifra de \$983.059.040⁴⁵ y respecto de créditos obtenidos en entidades financieras reportó la suma de \$1.600.000.000⁴⁶.

57. Por lo tanto, deberá determinarse si el representante a la Cámara accionado incurrió en la causal de pérdida de investidura establecida en el inciso séptimo del artículo 109 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 23, 24 y 26 de la Ley 1475 de 2011.

58. A efectos de responder la cuestión jurídica trazada, la Sala establecerá, conforme el material probatorio allegado al expediente:

⁴⁴ Según lo determina el inciso 3.º del artículo 24 de la Ley 1475 de 2011.

⁴⁵ En el formulario 6.2B.

⁴⁶ En el anexo 6.3B.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

- a) Si el demandado fue elegido por voto popular para una corporación pública;
- b) Cuál fue el monto máximo establecido por el CNE para la financiación de las campañas correspondientes a las listas de candidatos postulados para la elección de Cámara de Representantes (2022-2026) por la circunscripción de Bogotá D.C.;
- c) Si la lista presentada por la coalición «Pacto Histórico» para dicho certamen electoral, era con o sin voto preferente, y el número de aspirantes que la integraron;
- d) Si las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, provenientes de particulares y los créditos obtenidos ante entidades financieras, excedieron el monto máximo correspondiente a este tipo de aportes.
- e) Finalmente, si la conducta del congresista Racero Mayorca fue dolosa o gravemente culposa.

59. Sobre este último aspecto se debe precisar que, de encontrarse acreditada la incursión del demandado en el aspecto objetivo de la causal de desinvestidura contemplada en el artículo 109 superior, en concordancia con los artículos 23 y 24 de la Ley 1475 de 2011, se procederá a examinar el elemento subjetivo exigido para la operatividad de dicha sanción.

60. En el orden de ideas, conforme el formulario E-26 CAM del 11 de abril de 2022⁴⁷, proferido por la Comisión Escrutadora de Bogotá D.C., se tiene probado que David Ricardo Racero Mayorca fue declarado representante a la Cámara de tal circunscripción territorial, para el periodo 2022-2026, en representación de la coalición «Pacto Histórico».

61. En punto de determinar el monto máximo establecido por el CNE para la financiación de campañas para la elección de Cámara de Representantes por Bogotá D.C. en dicho período, se tiene que la Resolución 227 del 29 de enero de 2021⁴⁸ estableció lo siguiente:

ARTÍCULO QUINTO. Fijar el límite máximo del monto de gastos de las campañas de cada una de las listas de candidatos inscrita a la Cámara de Representantes dentro de la «Circunscripciones territoriales para las elecciones de 2018» [sic], de la siguiente manera:

- a) En las circunscripciones con un censo electoral superior a cinco millones uno (5.000.001) ciudadanos⁴⁹, la suma de **VEINTE MIL NOVENTA Y TRES**

⁴⁷ Índice 2 Samai. Archivo: «4.2. Copia del acta de declaración de elección formulario E-26 CAM».

⁴⁸ Índice 12 Samai. Archivo: «17_RECIBEMEMORIAL_Resolucionn0227DE202_4_20240620121500299».

⁴⁹ Para el año 2022, la Registraduría Nacional del Estado Civil indicó que el potencial electoral de la circunscripción de Bogotá D.C. era de 5.935.722 votantes. Dicha información fue consultada en el siguiente enlace: <https://registraduria.gov.co/La-Registraduria-Nacional->



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

MILLONES QUINIENTOS DIECISÉIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$20.093.516.658). [énfasis del original].

62. De acuerdo con la prueba allegada por la Registraduría Nacional del Estado Civil⁵⁰, se advierte que en el acuerdo de coalición programática y política suscrito entre los partidos y movimientos Polo Democrático Alternativo, Alianza Democrática Amplia, Colombia Humana, MAIS, Unión Patriótica, Comunista Colombiano para inscribir lista de candidatos a la Cámara de Representantes por Bogotá D.C., se estipuló lo siguiente:

CLÁUSULA PRIMERA – OBJETO: La presente Coalición del Pacto Histórico no representa una fusión administrativa o financiera, ni de otro tipo entre los partidos coaligados, sino una coalición donde se garantizará por parte de las colectividades con personería jurídica el cumplimiento de los acuerdos aquí suscritos, entre ellos la inscripción de las candidatas y candidatos de una lista cerrada o de voto no preferente a la CÁMARA DE REPRESENTANTES POR CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C. para el periodo constitucional 2022-2026 en las elecciones a realizarse el 13 de marzo de 2022, la cual será paritaria y con alternancia de género, integrada y ordenada por el pacto histórico garantizando el criterio de inclusión étnica y territorial, representación política social y electoral.

CLÁUSULA TERCERA: Conforme a lo dispuesto por el artículo primero de la Resolución No. 2151 de 2019 del Consejo Nacional Electoral, se AVALAN e INSCRIBEN los siguientes ciudadanos, como candidatos de los partidos y/o movimientos con personería jurídica que firman el presente acuerdo al lista cerrada o de voto no preferente a la CÁMARA DE REPRESENTANTES POR CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C. de coalición, denominada "PACTO HISTÓRICO", mediante el mecanismo del consenso político, para el periodo constitucional 2022 – 2026, en las elecciones a realizarse el próximo 13 de marzo de 2022. Las candidaturas serán las siguientes:

No.	Nombre Completo	CEDULA	H	M	PARTIDO
1	DAVID RICARDO RACERO MAYORCA	1018406464	X		MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENAS Y SOCIAL "MAIS"

63. En concordancia con lo anterior, en el formulario definitivo de inscripción de la lista a la Cámara de Representantes por la coalición (E-8 CT)⁵¹, consta lo siguiente:

[entrega-detalles-del-censo-electoral-en-Colombia-y-en.html](#), ello en virtud del artículo 177 del Código General del Proceso, aplicable por la remisión subsidiaria que permite el artículo 21 de la Ley 1881 de 2018.

⁵⁰ Índice 27 Samai.

⁵¹ Índice 2 Samai. Archivo: «4.1. Certificación de inscripción del ciudadano DAVID RICARDO RACERO MAYORCA».



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

COALICIONES LISTA DEFINITIVA DE CANDIDATOS INSCRITOS CÁMARA DE REPRESENTANTES					
Consecutivo: 01 EBC160000029001		ELECCIONES 13 DE MARZO 2022 PERIODO 2022 - 2026		REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO E - 8 CT	
DEPARTAMENTO: BOGOTÁ D.C.	Código 1 6				
NOMBRE DE LA COALICIÓN: COALICIÓN PACTO HISTÓRICO	OPCIÓN DE VOTO				
VOTO PREFERENTE	VOTO NO PREFERENTE			X	
INFORMACIÓN DE LOS CANDIDATOS					
LISTA DE CANDIDATOS					
#	NOMBRES	APELLIDOS	GÉNERO	CÉDULA	EDAD
101	DAVID RICARDO	RACERO MAYORCA	X F	1,018,406,464	35
102	MARIA FERNANDA	CARRASCAL ROJAS	M X	1,026,266,882	32
103	GABRIEL	BECCERRA YAÑEZ	X F	88,218,090	46
104	ETNA TAMARA	ARGOTE CALDERON	M X	52,274,598	45
106	ALIRIO	URIBE MUÑOZ	X F	19,418,812	61
106	MARIA DEL MAR	PIZARRO GARCIA	M X	1,032,380,954	35
107	HERACLITO	LANDINEZ SUAREZ	X F	5,534,610	52
108	ADRIANA MARIA	MEJIA AGUADO	M X	31,862,756	60
109	JOSE DEL CARMEN	CUESTA NOVCA	X F	19,456,865	60
110	GINA ROSA	ROJAS FERNANDEZ	M X	57,423,095	48
111	YOBANY	MONTILLA MEZA	X F	79,541,079	52
112	LAURA MARTINA	BALLEN BARRAGAN	M X	52,703,200	42
113	LEONIDAS	NAME GOMEZ	X F	80,135,373	39
114	YESSICA	VANEGAS GIRON	M X	1,010,196,654	31
115	MONICA MARGARITA	CAMACHO RODRIGUEZ	M X	41,743,001	63
116	AUGUSTO ALFONSO	OCAMPO CAMACHO	X F	79,391,024	55
117	ULVER MARIA	TRIVIÑO HERMIDA	X F	80,125,179	41
118	JOHAN JULIAN	SALAZAR SALAZAR	X F	80,257,057	38

64. Acreditada la elección del demandado, la modalidad de voto de la lista, el monto máximo que fijó el CNE y que la coalición «Pacto Histórico» presentó una **lista sin voto preferente** integrada por dieciocho candidatos y candidatas para la elección en comento, para efectos de resolver el problema jurídico, resulta pertinente traer a colación lo prescrito en el inciso tercero del artículo 24 de la Ley 1475 de 2011, que dispone lo siguiente:

[...] En el caso de **listas con voto preferente** el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de candidatos inscritos [...] [énfasis de la Sala].

65. Nótese, entonces, que en la disposición transcrita se impone un límite máximo individual de financiamiento de campañas electorales, el cual resulta de dividir el valor fijado en la letra a), artículo quinto, de la resolución citada, entre los aspirantes integrantes de la lista, pero, únicamente, en aquellos eventos en que la lista se inscriba mediante la modalidad de **voto preferente**.

66. Esta última modalidad de listas fue introducida al ordenamiento jurídico con ocasión del Acto Legislativo 1 de 2003 y consiste en que el ciudadano, al momento de ejercer su derecho al voto, elija el candidato de su preferencia dentro de los otros inscritos en la lista, para lo cual, se reordena de forma descendente según la votación obtenida por cada uno de aquellos⁵².

67. En efecto, de acuerdo con el número de votos preferentes alcanzados por cada candidato se determinará las curules que le correspondieron a la lista, conforme la fórmula electoral correspondiente. A su vez, el orden establecido se

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 6 de julio de 2009, rad. 11001-03-28-000-2006-00115-00, MP. Susana Buitrago Valencia.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

observará para efectos de proveer las vacantes de los elegidos en aquellos eventos de faltas absolutas o temporales, cuando haya lugar a su reemplazo⁵³.

68. Por el contrario, las listas sin voto preferente no permiten al elector optar por un candidato en específico, pues en esta se sufraga por toda la lista⁵⁴. En ese sentido, el orden de inscripción dependerá, exclusivamente, del libre juicio de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, tal como lo establecen los incisos 1.º y 2.º del artículo 262 de la Constitución Política⁵⁵.

69. Finalmente, se debe traer a colación que la decisión de inscribir una lista sin o con voto preferente dependerá, exclusivamente, del partido o movimiento político.

70. En ese orden de ideas, cuando se trata de una lista con voto preferente, de acuerdo con el monto máximo fijado por el CNE, el límite de gastos es el resultado de dividir la suma anterior por el número de candidatos inscritos; mientras que, si es lista sin voto preferente, aquel tope corresponderá al determinado por la autoridad electoral.

71. Por consiguiente, si hipotéticamente la inscripción del accionado hubiera sido mediante lista con voto preferente, el citado límite individual ascendería a \$1.116.306.481, lo cual resulta de la división de \$20.093.516.658 entre los dieciocho (18) candidatos de la coalición «Pacto Histórico» a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial de Bogotá D.C.; empero, de las pruebas allegadas, se evidenció que la opción de voto fue **no preferente**, entonces, los gastos de la lista en comento no podían superar la suma de \$20.093.516.658 fijados por la autoridad electoral.

72. Así las cosas, lo propuesto por la parte accionante, al indicar que en el presente caso el límite máximo de gastos autorizado por candidato es de \$1.116.306.481, no encuentra sustento jurídico en el principio de tipicidad⁵⁶, por cuanto el legislador estatutario **previó dicho límite individual, únicamente, para las listas inscritas con voto preferente**, circunstancia que no aplica a la lista inscrita por la coalición «Pacto Histórico» que, como quedó demostrado de manera precedente, fue mediante **voto no preferente**.

⁵³ Para ello, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de junio de 2009, rad. 11001-03-15-000-2009-00291-00, MP. Myriam Guerrero de Escobar.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2022, rad. 11001-03-28-000-2022-00037-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁵⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, (Sala veinte especial de decisión de pérdida de investidura), sentencia del 15 de julio de 2019, rad. 11001-03-15-000-2019-00970-00(PI), MP. Roberto Augusto Serrato Valdez «[...] Lo anterior quiere indicar que para efectos de establecer si un congresista incurrió en las causales que se le imputan, se requiere analizar, inicialmente, la tipicidad de la conducta, que implica establecer si los hechos invocados en la solicitud y que se le atribuyen al servidor público se adecuan a la causal endilgada [...]».



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

73. Dicho de otra forma, no es posible efectuar la división del valor fijado en la letra a), artículo quinto, de la Resolución 227 de 2021, entre los dieciocho aspirantes integrantes de la lista, en tanto que, se reitera, dicho cálculo resulta aplicable solamente en la **lista con voto preferente**.

74. Por tal razón, no se encuentra configurada la causal de pérdida de investidura prevista en los artículos 109 superior y 26 de la Ley 1475 de 2011, el cual prescribe: «La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo».

75. En ese sentido, cabe anotar que el desconocimiento del artículo 24 de la enunciada normativa, por la violación del monto máximo de gastos, se configura cuando se trata de listas con votos preferentes, lo cual no fue el caso de la presentada por el «Pacto Histórico» por la circunscripción electoral de Bogotá D.C. Con ello, resulta evidente que los hechos invocados por los demandantes y que se le atribuyen al congresista Racero Mayorca no se adecuan a la causal alegada (principio de tipicidad).

76. La anterior conclusión no impide abordar el estudio de los límites fijados para los candidatos inscritos mediante la modalidad de voto no preferente, pues, si bien aquellos no tienen un tope individualmente considerado, conforme lo establece el inciso tercero del artículo 24 de la Ley 1475 de 2011, lo cierto es que deben observar lo dispuesto en el artículo 23 de la misma ley respecto de los límites a la financiación privada, tal como lo aduce la parte actora⁵⁷.

77. Esta última norma (art. 23) dispone lo siguiente:

Ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña, podrá obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada, por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor total.

La financiación originada en recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la ley, no estará sometida a los límites individuales a que se refiere esta disposición pero en ningún caso la sumatoria de tales aportes o créditos podrá ser superior al monto total de gastos de la campaña. El valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales. [...]

78. Al respecto, debe indicarse que el artículo 23 *ibidem* establece dos clases de límites a la financiación privada de campañas políticas:

⁵⁷ Así lo señalaron los accionantes: «[d]e acuerdo con lo anterior, es factible advertir que la campaña del señor **DAVID RICARDO RACERO MAYORCA**, infringió lo establecido en el fragmento primero del primer inciso del precitado artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, al superar los límites a la financiación privada, toda vez que relaciono gastos por el valor **DOS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES CUATRO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$ 2.495.004.888)**». [énfasis del original].



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

- a) **Un límite global**, determinado por el valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña;
- b) Otro de naturaleza **individual**, referido al porcentaje del 10% de aporte máximo que puede **efectuar cada persona** a la campaña del candidato que resultó elegido congresista de la República, salvo que se trate de recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la ley.

79. A su vez, resulta oportuno precisar que los candidatos de los partidos políticos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, inscritos a cargos o corporaciones de elección popular pueden financiar sus campañas electorales, en lo que sirve a la solución de este caso⁵⁸, con las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares, y los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas, según lo prescribe el artículo 20 de la Ley 1475 de 2011.

80. De lo expuesto, y en atención al límite previsto en el artículo 23 de la Ley 1475 de 2011, el monto máximo que podía recibir la campaña del congresista David Ricardo Racero Mayorca, por concepto de donaciones o contribuciones individuales, ascendió a la suma de **dos mil nueve millones trescientos cincuenta y un mil seiscientos sesenta y cinco (\$2.009.351.665)**, suma que se obtiene del porcentaje equivalente al diez por ciento (10%) del monto máximo de financiación fijado en la Resolución 227 de 2021 (\$20.093.516.658).

81. Así, a efectos de determinar si acaeció alguna violación a dichos topes, se tiene que, de conformidad con el formulario 6.2B (correspondiente al reporte de «contribuciones, donaciones, y créditos, en dinero o especie, que realicen los particulares»), se reportaron al demandado Racero Mayorca las siguientes sumas⁵⁹:

NOMBRE PERSONA NATURAL O JURÍDICA	CONCEPTO	MONTO TOTAL CONCEPTO
Santiago Carrascal Pérez	Crédito	\$40.000.000
Leandro Hoaldiny García Farieta	Crédito	\$40.000.000
Miguel Ángel Uribe Laverde	Crédito	\$40.000.000
Lina María Collazos Botache	Crédito	\$6.000.000
Yaneth Corredor Castro	Crédito	\$7.000.000

⁵⁸ De la norma también se desprenden otras fuentes de financiación, a saber: (i) recursos provenientes de los partidos y movimientos políticos; (ii) créditos o aportes provenientes de los propios candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad; (iii) ingresos originados en actividades lucrativas del partido o movimiento y (iv) financiación estatal.

⁵⁹ La tabla que se relacionada a continuación, corresponde fielmente a la información que reposa en el formulario 6.2B.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

Nixon Padilla Rodríguez	Crédito	\$5.000.000
Lessner Jafet Almenarez Gómez	Crédito	\$10.000.000
Juan De Dios Varela Mora	Crédito	\$7.000.000
Gladys Delgado De Rodríguez	Crédito	\$6.000.000
Claudia Flórez Sepúlveda	Crédito	\$5.000.000
Pablo Cesar Álvarez Galíndez	Crédito	\$105.000.000
Leidy Tatiana Zapata Loaiza	Crédito	\$94.000.000
Jorge Eliecer Huertas Castillo	Crédito	\$1.000.000
Juan Luis Sebastián Vargas Naranjo	Crédito	\$1.000.000
Yadira Vásquez Ramírez	Crédito	\$6.000.000
Mayeline Arboleda Mendoza	Crédito	\$6.000.000
Juan Luis Sebastián Vargas Naranjo	Crédito	\$1.000.000
Juan Luis Sebastián Vargas Naranjo	Crédito	\$1.000.000
Hernán Arturo Buitrago Murillo	Crédito	\$2.100.000
Magnífica Publicidad SAS	Crédito	\$4.290.107
Tania Catalina Acero Celis	Crédito	\$4.000.000
Críspulo Torres Bombiela	Crédito	\$5.000.000
Arnol Vicente Gómez Hurtado	Crédito	\$5.000.000
Yenny Edith Jiménez Bermúdez	Crédito	\$5.000.000
Marco Alberto Rodríguez Mesa	Crédito	\$5.000.000
Elsy Tatiana Cadena Amado	Crédito	\$4.000.000
Pedro Elías Abaunza Burgos	Crédito	\$3.000.000
José Alfredo Patiño Granados	Crédito	\$3.500.000
José Alfredo Patiño Granados	Crédito	\$2.800.000
José Alfredo Patiño Granados	Crédito	\$3.500.000
Taller Gráfico SAS	Crédito	\$43.682.000
Rubén Darío Arias Parra	Crédito	\$45.000.000
Luz Mila Piña Aranda	Crédito	\$42.750.000
Jineth de Jesús Carrillo de Luque	Crédito	\$44.950.000
Yedilfa Piña Aranda	Crédito	\$44.460.000



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

Katerin Mínela Padilla Socarras	Crédito	\$50.050.000
Jorman Jasué Manrique Bermúdez	Crédito	\$50.000.000
Confiar Cooperativa Financiera	Crédito	\$17.476.933
Lina Felicia Chamorro Amaya	Crédito	\$55.000.000
Jorge Eliecer Huertas Castillo	Crédito	\$500.000
Promedios Analítica SAS	Crédito	\$22.000.000
Verner Ian Tibocha Camacho	Crédito	\$28.000.000
Omar Humberto Cortés Aranguren	Crédito	\$20.000.000
Pablo César Álvarez Galíndez		\$60.000.000
Leonor Argote Muñoz		\$25.000.000
Jorge Eliecer Huertas Castillo	Crédito	\$1.000.000
Clara Eugenia López Obregón		\$3.000.000
Rodrigo Andrés Álvarez Galíndez	Donación	\$2.000.000

82. De lo transcrito, se advierte que solo una persona natural efectuó aportes a la campaña del accionado David Ricardo Racero Mayorca por valor de \$2.000.000, lo cual, sin mayor necesidad de análisis permite afirmar que no se superó el monto máximo de **dos mil nueve millones trescientos cincuenta y un mil seiscientos sesenta y cinco (\$2.009.351.665)**, con el que los particulares podían contribuir económicamente a su aspiración.

83. Así mismo, si bien el documento valorado evidencia cifras superiores a los \$2.000.000 (donación), lo cierto es que aquellas corresponden a créditos. Frente a estos últimos, en principio, cabe anotar que no superaron el valor total de gastos que se podían realizar en la respectiva campaña (\$20.093.516.658) y que, en todo caso, no deben tomarse en consideración para el cálculo de los topes máximos correspondientes a los aportes individuales. Lo anterior, en consonancia con lo previsto en el artículo 23, incisos primero y segundo de la Ley 1475 de 2011, que señalan:

Ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña, podrá obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada, **por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña**. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor total.

La financiación originada en recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la ley, no estará sometida a los límites individuales a que se refiere esta disposición pero en ningún caso la sumatoria de tales aportes o créditos podrá ser superior al monto total de gastos de la campaña. **El valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales.** [énfasis propio].



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

84. Igual consideración merece el valor reportado en el formulario 6.3B por concepto de créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas, a saber:

NOMBRE PERSONA JURÍDICA	NIT	VALOR
CONFIAR COOPERATIVA FINANCIERA	890981395-1	\$1.600.000.000

85. Lo anterior, en tanto que, como se desprende del formulario analizado, ello correspondió a la fuente de financiación privada prevista en el ordinal 4.º del artículo 20 de la Ley 1475 de 2011, disposición normativa que, como se indicó en precedencia, prevé que «[e]l valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales», salvo cuando se supera del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña que, como se ha referido en precedencia era de \$20.093.516.658.

86. Al respecto, resulta oportuno precisar que el candidato Racero Mayorca no podía obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña, el cual como se anticipó, fue fijado, mediante Resolución 0227 de 2021, en \$20.093.516.658, supuesto que la Sala tampoco encontró probado.

87. En efecto, se reitera que el valor reportado por contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que hicieron los particulares (\$983.059.040) –formulario 6.2 B– a la campaña del señor Racero, fue inferior al monto total de gastos que se podían realizar en la campaña a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial de Bogotá.

88. De igual manera, el crédito de entidades financieras (\$1.600.000.000) que se reputó al señor Racero, según consta en el formulario 7.2 B (\$1.600.000.000), tampoco superó el límite establecido de los \$20.093.516.658. Frente a esto, valdría la pena acotar que dicho crédito consta o proviene de un contrato de pignoración que fue suscrito por el partido político Polo Democrático Alternativo, que hizo parte de la enunciada coalición⁶⁰.

89. Ahora, aunque no se logró acreditar, conforme los estatutos de la coalición,⁶¹ la manera como se distribuían dichos recursos en los diferentes candidatos de la lista sin voto preferente, lo cierto es que, aun cuando dicha cifra se registró en cabeza del congresista Racero Mayorca, el monto de esta (\$1.600.000.000) no configura violación alguna al no sobrepasar el valor total de

⁶⁰ Índice 12 Samai.

⁶¹ Índice 27 Samai. Al respecto se debe precisar que los demandantes aportaron el acuerdo de coalición referido a la inscripción de los candidatos y candidatas a la Cámara de Representantes por la circunscripción electoral de Bogotá D.C. por la coalición «Pacto Histórico», sin embargo, se advirtió que estaba incompleto. Por consiguiente, mediante auto del 24 de junio de 2024, se requirió al CNE para que allegara tal documento, situación que se cumplió mediante oficio del 15 de julio siguiente.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

gastos (\$20.093.516.658) que se podían realizar en la respectiva campaña, tal como lo definió el CNE.

90. Aunado a lo anterior, se agrega que el concepto recibido no fue a título personal del demandado, sino que se trató de la financiación de la lista del «Pacto Histórico» por la circunscripción electoral de Bogotá D.C.

91. Así las cosas, la Sala encuentra que, contrario a lo señalado por la parte demandante, el accionado no incurrió en la violación:

- a) del límite máximo de gastos por cada candidato, pues aquel, conforme el artículo 24 de la Ley 1475 de 2011, no le resultaba aplicable en razón a la inscripción de la lista de la coalición «Pacto Histórico» con voto no preferente y, a su vez;
- b) de los límites a la financiación privada, en tanto que, los valores reportados por concepto de contribuciones y donaciones individuales no fueron superior al 10% del valor total de gastos para la respectiva campaña (\$20.093.516.658);
- c) de los créditos por parte de particulares y de entidades financieras, toda vez que aquellos no están sometidos a límite individual alguno. Así las cosas, se tiene que estos no excedieron la suma de \$20.093.516.658.

92. Finalmente, los demandantes aportaron la Resolución 4426 del 24 de agosto de 2022⁶², en la cual se evidencia que los documentos relativos a los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales⁶³, entre otros, los formularios 6B, 7B y anexos fueron auditados y originaron el reconocimiento del derecho a la reposición de gastos de campaña.

93. Del análisis de aquellos, se evidenció que la auditoría interna presentada por el partido Polo Democrático Alternativo y del CNE no advirtieron alguna irregularidad en relación con la violación del límite de los topes máximos de financiación (aportes y gastos), que impidiera el reconocimiento de recursos provenientes de la reposición de gastos por votos válidos obtenidos⁶⁴.

94. Por consiguiente, al no encontrarse acreditado el elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura alegada, la Sala se abstendrá de examinar el aspecto subjetivo y, en consecuencia, negará la solicitud de desinvestidura formulada por Yoad Ernesto Pérez Becerra y Jorge Heriberto Moreno Granados.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión de Pérdida de Investidura,

⁶² Índice 2 Samai. Archivo: «4.4. Resolución No. 4426 del 24 de agosto del 2022».

⁶³ Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

⁶⁴ Artículo 21 de la Ley 1475 de 2011.



Demandantes: Yoad Ernesto Pérez Becerra y otro
Demandado: David Ricardo Racero Mayorca - representante
a la Cámara por Bogotá D.C., periodo 2022-2026
Radicado: 11001-03-15-000-2024-02868-00

administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. FALLA:

PRIMERO: NEGAR la solicitud de pérdida de investidura del representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca por la circunscripción de Bogotá D.C., periodo 2022-2026, promovida por los ciudadanos Yoad Ernesto Pérez Becerra y Jorge Heriberto Moreno Granados, por las razones expuestas.

SEGUNDO: INFORMAR a las partes que contra la presente decisión procede el recurso de apelación, en los términos del artículo 14 de Ley 1881 de 2018.

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión, **COMUNICAR** a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministro del Interior, para lo de su cargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Magistrado

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>