

**PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA - Causal de conflicto de intereses: Concepto. Objeto. Justificación / CONFLICTO DE INTERESES - Concepto. Objeto. Justificación**

III.2.1. Definición: De las normas que consagran este fenómeno jurídico, puede concluirse que el conflicto de intereses es aquella cualidad de concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público, que afecta la decisión que deben tomar los Congresistas y obliga a manifestar el impedimento. III.2.2. Su objeto se encamina a impedir que prevalezca el interés directo privado del Congresista sobre los intereses públicos. Es decir, la finalidad es evitar que se favorezcan intereses que no sean aquellos relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del Congresista, que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación. III.2.3. De lo anterior se desprende que el fundamento del conflicto de intereses radica en el interés general de la ley. Así, en caso de presentarse el conflicto se confundirían el interés directo del Congresista privado y el público, lo que generaría duda acerca del interés que motivó la decisión. De manera que el impedimento se constituye en una medida que evita que la decisión obedezca al interés particular en detrimento del interés público. (...) De lo anterior se infiere que tanto la Constitución como la ley, han querido garantizar que el trámite de adopción de las leyes sea transparente y que quienes intervienen en los debates o votaciones respectivos lo hagan con absoluta imparcialidad, para que se descarte toda sospecha de que puedan utilizar su investidura en beneficio propio o de los terceros que la ley señala.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 183 NUMERAL 1 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 182 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 286 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 268 NUMERAL 6 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 268 NUMERAL 7 / LEY 144 DE 1994 - ARTICULO 16

**CONFLICTO DE INTERESES - Requisitos**

III.2.4. Requisitos. En el caso de los Congresistas, el conflicto de intereses se configura por la concurrencia del interés directo privado y del interés público, por ello ha de precisarse la ocurrencia de requisitos tales como: III.2.4.1. Que concurra un interés particular, que comprometa objetivamente la intangibilidad del interés general perseguido. Así, deben surgir provechos, beneficios o utilidades en cabeza del Congresista de tal manera que sus derechos subjetivos se vean involucrados y surjan como inspiradores de una norma. III.2.4.2. Ha de existir el presupuesto de la titularidad o el interés. El

interés debe radicar en el Congresista o en su cónyuge, compañero (a), pariente hasta el cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad.

### **AGRO INGRESO SEGURO - Objetivo. Componentes. La generalidad de la ley impedía anticipar los resultados de su ejecución**

Según la exposición de motivos, el proyecto de ley por el cual se adoptó el Programa Agro, Ingreso Seguro, tenía como objetivo garantizar los recursos para lograr un exitoso desempeño del sector agropecuario colombiano frente al proceso de internacionalización de la economía. La implementación del programa tenía como propósito proteger los ingresos de los productores que resultaran afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión del mencionado proceso. (...) En cuanto a los componentes del Programa, el artículo 3º estableció que serían dos: “el de apoyos económicos directos que busca proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión”. Y el componente de apoyos a la competitividad “que busca preparar el sector agropecuario ante la internacionalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar procesos de reconversión, en todo el sector Agropecuario”. Los apoyos económicos directos o incentivos se establecieron como una ayuda ofrecida por el Estado sin contraprestación económica alguna a cambio, por parte del particular. Su entrega se haría de manera selectiva y temporal, dentro del ejercicio de una política pública, “siendo potestad del Gobierno Nacional, seleccionar de una manera objetiva”, el sector que se beneficiará con el apoyo económico directo o incentivo y el valor de los mismos, “así como determinar dentro de estos, los requisitos y condiciones que debe cumplir quien aspire a convertirse en beneficiario”. (...) Atendida la naturaleza de la ley, su contenido, su origen y sus efectos, se puede inferir que se trata de una norma de carácter general sobre los componentes del Programa Agro, Ingreso Seguro, cuyo propósito fue favorecer al sector agropecuario, sin indicar de manera concreta cómo se desarrollaría dicho programa; tampoco podía preverse a quienes en particular beneficiaría en el futuro por cuanto no tenía destinatarios particulares. Tal circunstancia impedía anticiparse a los resultados de su ejecución.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1133 DE 2007 - ARTICULO 1 / LEY 1133 DE 2007 - ARTICULO 2 / LEY 1133 DE 2007 - ARTICULO 3 / LEY 1133 DE 2007 - ARTICULO 4

**CONGRESISTA - Impedimento: Concepto. Formalidades. No requiere prueba / IMPEDIMENTO DE CONGRESISTA - Concepto. Formalidades. No requiere prueba**

De acuerdo con las normas sobre la materia, la manifestación de impedimento es el acto por el cual, el Congresista que considera que en él concurren circunstancias que lo imposibilitan para considerar un asunto y participar en el trámite y votación, lo pone en conocimiento de aquel o aquellos llamados a decidirlo. (...) Ha de advertirse, en todo caso, que la manifestación de impedimento no es una simple afirmación ni es suficiente con expresar de manera genérica o abstracta una circunstancia, con lo que podría producirse una decisión inconsecuente con la causal que concurre. En apartes precedentes se llegó a la conclusión de que las regulaciones sobre el tema sólo se refieren a la presentación escrita, una vez sea advertida, ante el Presidente de la respectiva Cámara o Comisión. Sin embargo, es preciso señalar que si bien no es necesaria una relación detallada de las razones o motivos en el texto de quien hace la manifestación, sí lo es que la misma sea clara, inequívoca, fehaciente, de modo que la revelación de la situación tenga por sí misma vocación para producir el efecto buscado con la figura jurídica. Ninguna idoneidad podrá predicarse de la manifestación ambigua, confusa o imprecisa, que bien puede deformar la realidad fáctica e inducir a un yerro en la decisión, perdiendo, por tanto, la figura, toda eficacia. Cosa diferente ha de concluirse frente a la necesidad de prueba, pues, de ningún modo, puede inferirse del contexto mismo y la forma como opera esta figura jurídica, que sea imperioso al momento de manifestar el impedimento, sustentarlo con alguno de los medios probatorios que consagra la ley. Basta la exposición razonada que produzca la comprensión adecuada de la situación de hecho que origina el conflicto de intereses, que, en este caso, no era otro que el de enterar a los demás miembros de la Comisión su parentesco con personas dedicadas a actividades lucrativas en el sector agropecuario.

**CONGRESISTA - Excepciones al deber de asistir a las sesiones / CONGRESISTA - Negado el impedimento manifestado no puede abstenerse de participar en las sesiones / IMPEDIMENTO DE CONGRESISTA - Si le fue negado no puede abstenerse de participar en las sesiones / PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA - Beneficio de programa Agro Ingreso Seguro a familiares de congresista no configuró conflicto de intereses / AGRO INGRESO SEGURO - Participación de congresista en proyecto de ley no configuró conflicto de intereses aunque familiares suyos se hayan beneficiado del programa posteriormente / CONFLICTO DE INTERESES - No se configuró por participación en proyecto de ley de Agro Ingreso Seguro de congresista cuyos parientes resultaron posteriormente beneficiados**

En este orden, resulta apenas natural que el ordenamiento jurídico haya dado especial preponderancia al deber de asistencia del Congresista, pues claro se encuentra que su inobservancia obstaculiza la función legislativa, razón y fundamento de ese órgano del poder público. Sólo, entonces, en los casos excepcionales consagrados en la ley puede un miembro del Congreso abstenerse del deber primordial del que sobreviene el resto de su actividad: asistir a las sesiones del Congreso. De esta manera, cuando la Constitución advierte que los Congresistas deben poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de orden moral o económico que los inhiban para participar en los asuntos, cuestión que desarrolla la Ley 5ª, está previendo una de esas situaciones excepcionales en que el Congresista puede quedar liberado transitoriamente de su deber de votar un caso específico, siempre que quienes están llamados a decidir, acepten que la situación expuesta para justificar la dispensa para participar en las sesiones es válida. (...) Puede, entonces, concluirse que la carga que imponen la Constitución y la ley al Congresista se agota con la manifestación del impedimento en los términos ya señalados en anteriores acápite. Resulta contrario a las previsiones señaladas que quien se declare impedido pueda, a toda costa, abstenerse de participar en las sesiones pese a existir ya una decisión que no le acepta el impedimento, pues, de ser ello posible, ningún sentido tendría el procedimiento establecido para la declaratoria de impedimento y su decisión. Bastaría la consideración interna y personal de sentirse inmerso en alguna causal para justificar con ello la ausencia, lo que convertiría el procedimiento en un asunto subjetivo despojado, además, de límite alguno y de eficacia en el control de la asistencia de los miembros al Congreso. Luego, las reglas para abstenerse de asistir justificadamente no están dispuestas para ser interpretadas de manera caprichosa y, por ello, escapan del ámbito personal de quien esgrime la excusa para asistir, que, por el contrario, debe acatar la decisión adoptada por sus pares, quienes se hallan legalmente investidos para resolver si aceptan o no el impedimento. Por ello, pese a que posteriormente -un año después- un pariente del demandado, en segundo grado de afinidad, resultó favorecido con un subsidio del Programa Agro, Ingreso Seguro, lo cierto es que el demandado manifestó, en su momento, el impedimento respectivo y que este le fue negado. En tales condiciones, el Representante salvó su responsabilidad y no le corresponde a la Sala cuestionar la actuación de la Plenaria al denegar el impedimento, pues ello escapa de la competencia que le asiste, que se limita a examinar la conducta del Congresista acusado.

CONSEJO DE ESTADO

**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

Bogotá, diecisiete (17) de agosto de dos mil diez (2010)

**Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00087-00**

**Actor: JOSÉ ALEJANDRO ARIAS CAÑÓN**

**REF.: PÉRDIDA DE INVESTIDURA**

**FUAD EMILIO RAPAG MATAR**

---

El ciudadano JOSÉ ALEJANDRO ARIAS CAÑÓN, mayor de edad, vecino y domiciliado en la ciudad de Santa Marta, solicita que se declare la pérdida de investidura del Representante a la Cámara por el Departamento del Magdalena FUAD EMILIO RAPAG MATAR, por haber incurrido en la causal de violación al régimen de impedimentos y prohibiciones -conflicto de interés- a que están sujetos los miembros del Congreso de la República.

Como fundamento de la demanda narra los siguientes,

**HECHOS:**

1. Según el Acta No. 011 del 24 de octubre de 2006, la Comisión Quinta Constitucional Permanente discutió y aprobó el Proyecto de Ley No. 024 de 2006 Cámara, "Por medio del cual se crea e implementa el Programa Agro, Ingreso Seguro AIS". El señor FUAD EMILIO RAPAG MATAR se hizo presente y contestó a lista y con su presencia en el recinto de la Comisión se logró constituir el quórum decisorio y, por ende, se aprobó el orden del día de la sesión correspondiente.

2. Posteriormente, y en razón a que en la Secretaría de la Comisión existían tres impedimentos, se solicitó reabrir la discusión. La petición fue aprobada. Al efecto el demandado manifestó, en forma verbal, respecto del mencionado proyecto, lo siguiente: "(...) Igual el caso mío señor Presidente. En el caso mío igual, yo me siento impedido para votar esa proposición; por lo tanto me declaro impedido... (sic)".

3. Seguidamente, el Secretario de la Comisión dio lectura al impedimento presentado por el demandado en los siguientes términos: "... El siguiente es del doctor Fuad Emilio Rapag Matar, que primero presenta una comunicación y después hace la aclaración correspondiente. La aclaración es la siguiente: Me permito presentar impedimento para discutir y aprobar el proyecto Agro Ingreso Seguro por

tener nexos familiares en el sector agropecuario, en el sector palmero del departamento del Magdalena". Sometido a votación el impedimento, fue denegado.

4. Según Acta No. 25 de la sesión ordinaria del 14 de noviembre de 2006, se aprobó el informe con que terminó la ponencia del proyecto de Ley 024 de 2006 Cámara, sin haber sido aprobado el impedimento del demandado. Sólo cuando fue sometido a consideración y aprobación el articulado del proyecto, apareció el impedimento manifestado por el demandado, que fue denegado por esa Corporación.

5. En sentir del demandante, concurre conflicto de intereses por el parentesco, la afinidad y la sociedad existente entre el demandado y varios de sus parientes frente al punto del incentivo denominado Agro, Ingreso Seguro. Dice que el señor FUAD EMILIO RAPAG MATAR es cuñado y socio del señor DIMAS RAFAEL MARTÍNEZ MORALES, hermano consanguíneo de la señora ENA EDITH MARTÍNEZ MORALES, también socia, y estos son, a su vez, hermanos consanguíneos de la señora ROSARIO MARTÍNEZ DE RAPAG, esposa del demandado, como lo demuestra el certificado de existencia y representación legal de la sociedad ACEITES S.A. No. 01C261109052 del 9 de noviembre de 2009 de la Cámara de Comercio de Santa Marta, documento este que también acredita la existencia de una sociedad comercial entre FUAD EMILIO RAPAG MATAR y JUAN MANUEL DÁVILA JIMENO,

beneficiados directos con la aprobación de la Ley 1133 de 2007, "Por medio de la cual se crea e implementa el Programa Agro, Ingreso Seguro "AIS".

### **CAUSAL INVOCADA Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN**

El demandante alega que el Representante a la Cámara, FUAD EMILIO RAPAG MATAR, al manifestar el impedimento para discutir y votar el proyecto de ley que creó e implementó el Programa Agro, Ingreso Seguro AIS, omitió explicar las razones y motivos que sustentaban ese impedimento. Que de igual manera, no presentó los documentos que lo fundaban, de tal suerte que la falta de claridad en la solicitud indujo a error a los miembros de la Comisión y de la Plenaria, que negaron el impedimento.

Aduce que toda solicitud de impedimento debe contener como mínimo la causal en que se funda y que se debe demostrar cuál es el grado de consanguinidad, afinidad y estado civil, pues la expresión "nexos familiares" es muy amplia y ambigua.



Afirma que el impedimento debe ser presentado por escrito, debe ser claro, expreso y determinado, requisitos que no cumplió el propuesto por el demandado.

Asegura que el Congresista tenía un interés particular y directo para que el mencionado proyecto se convirtiera en ley de la República, tal como sucedió, porque su esposa, ROSARIO MARTÍNEZ DE RAPAG, y sus "socios – cuñado" DIMAS RAFAEL MARTÍNEZ MARTELO y JUAN MANUEL DÁVILA JIMENO resultaban beneficiados con la entrada en vigencia de dicha ley. Que "según la versión de la revista Semana, su hijo DAHUD RAPAG MARTÍNEZ salió beneficiado con el objeto de la Ley Agro, Ingreso Seguro".

Dice que siempre existió por parte del demandado un interés particular y concreto que comprometía su imparcialidad en la aprobación del proyecto mencionado porque aquél siempre manifestó pertenecer al sector agrícola y palmero. Por ello, pese haber sido habilitado, por error, debió hacer uso de la herramienta jurídica parlamentaria prevista en el reglamento del Congreso y excusarse de votar por estar latente el conflicto de intereses.

Asevera que el demandado sabía que el objeto de la creación de dicho programa era proteger los ingresos de los productores afectados por el ciclo económico, por la internacionalización de la economía, por el tratado de libre comercio de Colombia con los Estados Unidos y para mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional. Sabía, además, que los apoyos económicos directos o incentivos del Programa Agro, Ingreso Seguro, se entregarían de manera selectiva, como lo manifestó el señor Ministro de Agricultura durante su intervención en la plenaria de la Cámara de Representantes.

Concluye que el Representante acusado reconoció haber gestionado recursos ante el Ministerio de Agricultura para el montaje del Banco de Maquinaria en la zona bananera del Magdalena, según denuncia hecha por la revista Cambio.

## **LA OPOSICIÓN**

El Representante a la Cámara demandado, mediante apoderado, contestó la demanda y se opuso a las pretensiones. Dijo que eran totalmente infundadas por cuanto los argumentos planteados para sustentarlas correspondían a apreciaciones y consideraciones subjetivas del actor.

Se refirió a los hechos de la solicitud y expresó que el trámite del impedimento se desarrolló de manera legal y transparente, como sucedió con los impedimentos manifestados por otros Congresistas que consideraban que no podían votar el proyecto de ley.

Aseguró que presentó oportunamente el impedimento correspondiente, es decir, antes de que se iniciara la votación del proyecto de Ley que estableció el Programa Agro, Ingreso Seguro. Dijo que ese proyecto favorecía, no a un sector, no a un grupo determinado de personas, sino a todo el agro colombiano y, por ende, a toda la población de la República de Colombia.

Dijo que no tiene nada que ocultar con relación a sus actividades privadas y públicas y que las actividades económicas que desempeña no han sufrido ninguna variación.

Agregó que desde la fecha en que se posesionó como Congresista ha dedicado todo el tiempo a servir al país y a cumplir con las funciones que la ley y la Constitución le imponen. Que no existe registro que lo acredite en ninguna labor o actividad independiente a la de Congresista.

Frente a la afinidad que se deriva de su relación matrimonial con la señora ROSARIO MARTÍNEZ DE RAPAG, y que origina su condición de cuñado de los señores DIMAS RAFAEL MARTÍNEZ y ENA EDITH MARTÍNEZ, afirmó que es una circunstancia que nada tiene que ver con el conflicto de intereses que se le endilga, en la medida en que ni a estas personas ni a ningún otro pariente o familiar de cualquier Congresista, se les puede coartar sus derechos de desplegar actividades empresariales y de ejercer una actividad lícita.

Manifestó que sería absurdo pensar que todos los allegados, parientes, familiares de Congresistas, concejales y diputados, así como los familiares de sus cónyuges, deban abstenerse de desplegar actividades lícitas en razón a que el ejercicio de sus actividades en estas corporaciones conlleva la aprobación de leyes, acuerdos y ordenanzas que, de una u otra forma, los afectan.

Expuso que no existe en ninguna parte registro oficial ni privado que demuestre que tiene la calidad de socio del señor DIMAS RAFAEL MARTÍNEZ MORALES y que, en tal sentido, la afirmación del demandante de que hizo incurrir en error al Congreso resulta totalmente infundada.

Aseveró que del certificado de existencia y representación legal de la Sociedad ACEITES S.A. no se desprende su participación como accionista ni se advierte que haga parte de su órgano directivo ni mucho menos que ejerza la representación legal de dicha compañía. Que por tal razón, no modificó, varió ni adicionó el registro de intereses privados.

Concluyó que las personas naturales y jurídicas que relaciona el demandante en la solicitud de pérdida de investidura nada tienen que ver con él. Que con esas personas no tiene ninguna relación societaria, comercial ni de negocios y que, por consiguiente, sus condiciones crediticias con el sector público o privado en nada lo pueden afectar.

Respecto de la denuncia efectuada por la revista Cambio, en la que se habría dicho que su hijo DAHUD RAPAG MARTÍNEZ y su socio DIMAS RAFAEL MARTÍNEZ MARTELO resultaron beneficiados con la aprobación del incentivo denominado Agro, Ingreso Seguro, dijo que, de conformidad con múltiples pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, así como del texto mismo de la Carta Política y los distintos estatutos procesales que gobiernan los procesos judiciales en Colombia, los artículos periodísticos no constituyen prueba judicial que pueda ni deba ser apreciada por el juez. Que esta clase artículos no

pueden traer como consecuencia la aplicación de una norma de derecho de carácter sancionatorio o creadora, modificatoria o extintiva de situaciones particulares.

Señaló, sin embargo, que nada tienen que ver las actividades particulares de sus hijos y familiares con las funciones y actividades que desempeña como Congresista. Que esas actividades no guardan ninguna relación con el programa Agro, Ingreso Seguro.

Respecto de la Ley 1133 de 2000, que crea e implementa el Programa Agro, Ingreso Seguro, dijo que se trata de una ley de beneficio general para el sector agropecuario y que no existe disposición alguna que pueda ser interpretada como un privilegio directo para él, pues no ostenta la calidad de empresario o productor de este sector, y menos que ese programa otorgue un beneficio para sus familiares, allegados o amigos.

Indicó que en la demanda no se precisó cuál fue su interés directo en la aprobación de la mencionada ley. No obstante, explicó que la misma no le reporta utilidad o privilegio particular distinto al privilegio general para el sector agrario. Que el interés y beneficio de tal ley, desde el punto de vista estatal, económico, social y empresarial, es de carácter impersonal. Que, además, esa ley no regula la propiedad

de los particulares del sector agropecuario y que los preceptos allí contenidos no conceden ningún tipo de privilegio o prerrogativa especial para particulares determinados ni determinables.

Aclaró que si se aceptara que la ley, en cuya discusión participó, benefició a sus allegados, no se configura un conflicto de intereses, porque se trataría de personas que obtienen un beneficio de orden general y público, mas no privado. Que, sin embargo, para evitar el conflicto de intereses manifestó el impedimento ante la mesa directiva y la plenaria de las comisiones respectivas del Congreso, al momento de discutir y votarse el proyecto.

### **AUDIENCIA PÚBLICA**

Se celebró el día 13 de abril de 2010 a las 8:30 a.m. Asistieron el señor Procurador Sexto Delegado en lo Contencioso Administrativo ante el Consejo de Estado, el apoderado del demandado, doctor Luis Yesid Villarraga Flórez, y el actor.

**De las intervenciones realizadas se destaca lo siguiente:**

**Intervención del solicitante**

Reiteró que en la manifestación de impedimento del demandado no se expresaron las razones y los motivos en que se fundaba. Que eso indujo a error a los miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente y de la Plenaria de la Corporación, que, finalmente, denegaron el impedimento.

Dijo que toda solicitud de impedimento debe contener como mínimo una relación detallada de las razones o motivos en que se funda y que, además, se debe demostrar cuál es el grado de consanguinidad, afinidad y estado civil. Que, sin embargo, el impedimento manifestado por el demandado carecía de los elementos o requisitos que debe contener todo impedimento, pues se omitió dar información valiosa para la toma de la decisión. Que con eso logró que sus pares lo facultaran para intervenir en la discusión y el trámite del proyecto, con el fin de liberarse de responsabilidad penal y disciplinaria y de la eventual pérdida de investidura.

Aseguró que el demandado no ejerce las funciones de Congresista con dedicación exclusiva como lo ordenan la Constitución y la ley, sino que se dedica también a negocios particulares. Que eso contradice lo afirmado en el Libro de los Intereses Privados, en el que declaró que no desarrollaba actividad diferente a la de Congresista.



Manifestó que siempre existió un interés particular y concreto, que comprometía la imparcialidad del parlamentario para la aprobación del aludido proyecto de ley, porque, en varias oportunidades, manifestó pertenecer al sector agrícola o palmero. Que, por ello, pese haber sido habilitado para participar de la discusión y votación, debió excusarse de votar por estar latente el conflicto de intereses.

Presentó como prueba una grabación del programa radial Temas y Propuestas, de la emisora Radio Magdalena, en el que se hizo una entrevista al Representante demandado, en relación con el tema de la consecución de una maquinaria para el departamento del Magdalena, sobre todo para la zona bananera, de la que, según dijo, se benefició su hijo.

### **Intervención del Ministerio Público**

El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado expuso que la Constitución Política impone a cargo de los Congresistas la obligación de poner en conocimiento de la respectiva Cámara toda situación de orden moral o económico que los inhiba de participar en las discusiones y votaciones de los proyectos de ley.

Recordó que la ley 5ª de 1992 regula el tema del conflicto de intereses y define los grados de parentesco a los que se extiende la obligación de manifestar el impedimento.

Del análisis de las normas pertinentes, concluyó que el impedimento es una manifestación sencilla, concreta, en la que resulta suficiente la sola mención del hecho moral o económico que constituye el impedimento del Congresista, pues ni la Constitución ni la ley imponen una formalidad especial diferente a que se manifieste por escrito. Tampoco la normatividad pertinente señala que deban exponerse, en detalle, las razones jurídicas en que se funda el impedimento.

Dijo que, en el caso concreto, el demandado presentó la solicitud de impedimento en dos oportunidades y que, en ambos casos, fue denegada. Que eso permite concluir que dio cumplimiento a la exigencia consagrada en la Constitución Política y en la ley, en tanto expuso, por escrito, el hecho que originaba el conflicto de intereses, esto es, la existencia de nexos familiares con personas que pertenecen al sector agrícola.

Realizó un estudio sobre las consecuencias que tiene la presencia del Congresista en la conformación del quórum decisorio y la aprobación del orden del día, de conformidad con la Ley 5ª. Al efecto dijo que es necesario que los Congresistas cumplan con el primer debate, según lo expuesto en el artículo 268 de la citada Ley. Que la asistencia o presencia es acreditada con el llamado a lista y que la asistencia es indispensable para abrir cada sesión y dar lectura al orden del día. Que, además, la responsabilidad como Congresista comienza desde el momento en que asiste a las sesiones.

Adujo que el demandado cumplió con el deber de asistir y manifestar el impedimento. Que el solo hecho de hacer presencia para conformar el quórum decisorio que aprobó el orden del día, no es una razón suficiente para quedar incurso en una causal de pérdida de investidura.

Que sería diferente si el Congresista no hubiera manifestado el impedimento y hubiera conformado el quórum para discutir y decidir un tema, a pesar de existir un conflicto de intereses.

En cuanto a si el demandado debió manifestar su impedimento antes de haber sido aprobado el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Quinta

de la Cámara, manifestó que, de conformidad con la Ley 974 de 2005, el informe de ponencia es obligatorio para el trámite de un proyecto de ley, tanto en la comisión como en la plenaria y que sin ello no se podría entrar a votar sobre el articulado del proyecto que se va a discutir.

Que, en esa medida, es indudable la importancia del informe de ponencia en la formación de las leyes, porque cuando un Congresista imparte su aprobación para seguir con el trámite, se está involucrando con el mismo. Que, por ello, el informe de ponencia se encuentra inmerso en la discusión del proyecto de ley, con lo que el Congresista que se considere impedido al momento de discutirlo y votar para su aprobación o negación, debe manifestarlo por escrito y abstenerse de conformar el quórum para participar en la consideración y aprobación del informe, para evitar incurrir en un conflicto de intereses. Que, por esta razón, el impedimento debe manifestarse antes de la iniciación de la discusión del proyecto de ley, del que forma parte el informe de ponencia.

Que, de acuerdo con las pruebas allegadas, la aprobación inicial del informe de ponencia, antes de haber manifestado el demandado el impedimento, se reconsideró y se reabrió el debate para someter a consideración los impedimentos presentados, los cuales fueron negados.

Concluyó que la solicitud de impedimento del Representante demandado no requería el cumplimiento de los requisitos aducidos en la demanda, y que, además, esa solicitud fue presentada oportunamente. Que por ende, no hay lugar a estudiar de fondo la causal invocada en la demanda.

### **Intervención del demandado**

Aseguró que no es socio de ninguna empresa y que las certificaciones de la Cámara de Comercio allegadas por el demandante datan del año 1995. Que su familia tiene vínculos con una empresa que genera empleo y divisas para el país, pero que no ha recibido ningún beneficio del programa Agro, Ingreso Seguro. Que el señor Juan Manuel Dávila sí es socio de ACEITES S.A., pero que él no lo es.

Agregó que con el mencionado programa se busca que el campo sea competitivo. Que por tal razón, no legisló para nadie en particular, pues simplemente se dieron herramientas al Estado para mejorar el sector agrícola.

Relató que el Gobernador de Córdoba y varios parlamentarios se reunieron con el Ministro de Agricultura para conseguir la maquinaria requerida para

sostener el sector agrícola en ese departamento. Y que su hijo es sólo el interventor de una obra.

Finalmente, afirmó que votó a conciencia y dentro del marco legal que le imponen la Constitución y la ley y que lo hizo sin ningún inconveniente, porque el impedimento que manifestó fue denegado por la plenaria de la Cámara.

#### **Intervención del apoderado del demandado**

El doctor Luis Yesid Villarraga Flórez manifestó que el Congresista demandado presentó el impedimento antes de que se iniciara la votación del proyecto de ley que estableció el Programa Agro, Ingreso Seguro.

Agregó que el proyecto de ley mencionado no favorecía a un grupo en particular del sector agropecuario, sino a todas las personas que se encontraran vinculadas a ese sector.

Arguyó que a los familiares del Representante no se les puede impedir participar en actividades propias de empresa. Que, además, no se demostró la

condición de socio del Congresista Fuad Emilio Rapag Matar con el señor Dimas Rafael Martínez Morales.

Se refirió al objeto y naturaleza de la Ley 1113 de 2007, que implementa el Programa Agro, Ingreso Seguro, para explicar que esa ley establece políticas para promover la productividad y competitividad, para reducir la desigualdad en el campo y para preparar al sector agropecuario en el proceso de internacionalización de la economía.

Advirtió que en la demanda no se explicó cuál fue el interés directo, particular y concreto que tenía el demandado en el trámite y aprobación del proyecto. Que tampoco se explicó cómo se concretó el supuesto beneficio, pues se desconoce el supuesto fáctico en que se apoya la acusación.

Concluyó que la ley aprobada no reporta beneficio particular al Representante acusado. Que, por el contrario, el proyecto reporta un beneficio general para el agro colombiano.

Dijo, por último, que la actividad posterior a la negación del impedimento del Representante demandado, se circunscribió a las funciones que tiene como Congresista.

Agotado el procedimiento y no observándose causal de nulidad que invalide lo actuado se procede a decidir, previas las siguientes,

## **CONSIDERACIONES**

### **I.- COMPETENCIA**

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para conocer la solicitud de pérdida de investidura de los Congresistas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 184 y 237-5 de la Constitución Política, 1º de la Ley 144 de 1994 y 37-7 de la Ley 270 de 1996.

### **II.- CALIDAD DE CONGRESISTA DEL DEMANDADO**

Se encuentra acreditado en el expediente que el señor FUAD EMILIO RAPAG MATAR fue elegido Representante a la Cámara por la circunscripción electoral



del departamento del Magdalena, para el período 2006-2010, por el Partido Social de Unidad Nacional, según certificación expedida por los Delegados del Registrador Nacional, Circunscripción del Magdalena, visible a folio 130 del expediente. Que ejerce el cargo desde el 20 de julio de 2006 y que hace parte de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, según certificación del Secretario General de dicha Comisión, expedida el 10 de marzo de 2010, fecha para la cual se encontraba en ejercicio de sus funciones (fl. 282).

### **III.- LA CAUSAL INVOCADA**

El demandante solicitó la pérdida de investidura del Representante a la Cámara Fuad Emilio Rapag Matar, por violación al régimen del conflicto de intereses, consagrado en el numeral 1º del artículo 183 de la Constitución Política, porque participó en la discusión, trámite y aprobación del proyecto de ley, que creó e implementó el Programa Agro, Ingreso Seguro. Alegó que en ese asunto el Congresista tenía interés directo, por cuanto su esposa, socios y cuñado resultaron, posteriormente, beneficiados con los subsidios allí establecidos.

#### **III.1. Marco normativo**

### III.1.1. Constitución Política

Artículo 182: Los Congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y recusaciones.

Artículo 183: Los Congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o del régimen de conflicto de interés (...).

### III.1.2. Legal

- Ley 144 de 1994 "Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas".

Artículo 16.- Conflicto de intereses. Definición. Los Congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán comunicarlo por escrito a la mesa directiva de la respectiva corporación, para que decida si los Congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos.

- La ley 5ª de 1992, contentiva del Reglamento del Congreso, dispone:

Artículo 122. Concepto de votación. Votación es un acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general. Sólo los Congresistas tienen voto.

Artículo 124. Excusa para votar. El Congresista sólo podrá excusarse de votar, con autorización del Presidente, cuando al verificarse una votación no haya estado presente en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate.

Artículo 268. Deberes Son deberes de los Congresistas:  
(...)

6. Poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabilitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.

7. Cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés.

Artículo 286. Aplicación. Todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

Artículo 287. Registro de intereses privados. En cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de intereses privados en el cual los Congresistas consignarán la información relacionada con su actividad privada. En ella se incluirá la participación en sociedades anónimas o de responsabilidad limitada y similares, o en cualquier organización o actividad privada económica o sin ánimo de lucro de la cual haga parte, en el país o fuera de él.

Artículo 292. Comunicación de impedimento. Advertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento.

Artículo 293. Efecto del impedimento. Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así

mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista.

El Secretario dejará constancia expresa en el acta de la abstención. La excusa así autorizada se entenderá válida para los efectos del párrafo del artículo 183 constitucional, si asistiere a la sesión el Congresista.

Artículo 294. Recusación. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

La decisión será de obligatorio cumplimiento.

## III.2. Marco Conceptual - Conflicto de Intereses

III.2.1. **Definición:** De las normas que consagran este fenómeno jurídico, puede concluirse que el conflicto de intereses es aquella cualidad de concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público, que afecta la decisión que deben tomar los Congresistas y obliga a manifestar el impedimento.

III.2.2. Su **objeto** se encamina a impedir que prevalezca el interés directo privado del Congresista sobre los intereses públicos. Es decir, la finalidad es evitar que se favorezcan intereses que no sean aquellos relativos al bien común o que

la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del Congresista, que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación.

**III.2.3.** De lo anterior se desprende que el **fundamento** del conflicto de intereses radica en el interés general de la ley. Así, en caso de presentarse el conflicto se confundirían el interés directo del Congresista privado y el público, lo que generaría duda acerca del interés que motivó la decisión. De manera que el impedimento se constituye en una medida que evita que la decisión obedezca al interés particular en detrimento del interés público.

**III.2.4. Requisitos.** En el caso de los Congresistas, el conflicto de intereses se configura por la concurrencia del interés directo privado y del interés público, por ello ha de precisarse la ocurrencia de requisitos tales como:

**III.2.4.1.** Que concurra un interés particular, que comprometa objetivamente la intangibilidad del interés general perseguido. Así, deben surgir provechos, beneficios o utilidades en cabeza del Congresista de tal manera que sus derechos subjetivos se vean involucrados y surjan como inspiradores de una norma.

**III.2.4.2.** Ha de existir el presupuesto de la titularidad o el interés. El interés debe radicar en el Congresista o en su cónyuge, compañero (a), pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

### **III.3. Precisión y alcance de la causal alegada**

La Sala Plena de la Corporación, al fijar los alcances de los artículos 182 y 183-1 de la Constitución Política, así como de otros preceptos que regulan esta causal, estableció que el conflicto de intereses surge cuando el Congresista tiene interés directo en la decisión correspondiente, porque lo afecta directamente o afecta a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a sus parientes, o a sus socios. Por tanto, cuando lo advierte, el Congresista está en la obligación de declarar el impedimento.

#### **III.3.1. Del conflicto de intereses. Reglamentación**

El conflicto de intereses está regulado por los artículos 182 y 183 numeral 1º de la Constitución Política, 286 a 295 de la Ley 5ª de 1992 y 16 de la Ley 144 de 1994.

Se reiteró además, en el artículo 268, ordinal 6º de la Ley 5ª de 1992, el mandato del artículo 182 de la Carta Política, al establecer en iguales términos, como uno de los deberes de los Congresistas, el de "Poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración."

Por su parte, el artículo 286 de la ley 5ª de 1992 ordena a los Congresistas declararse impedidos para participar en los debates o votaciones respectivos, cuando exista interés directo en la decisión, porque les afecte de alguna manera o afecte a su cónyuge, compañero o compañera permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o a sus socios de hecho o de derecho.

Y el artículo 291 ibídem, prescribe que todo Senador o Representante "solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés."

De lo anterior se infiere que tanto la Constitución como la ley, han querido garantizar que el trámite de adopción de las leyes sea transparente y que

quienes intervienen en los debates o votaciones respectivos lo hagan con absoluta imparcialidad, para que se descarte toda sospecha de que puedan utilizar su investidura en beneficio propio o de los terceros que la ley señala.

De otra parte, la Ley 144 de 1994, "por la cual se establece el procedimiento de pérdida de investidura de los Congresistas", estableció en el artículo 16 el trámite que debe cumplirse en el caso concreto del conflicto de intereses económico que se pueda presentar para los Congresistas que, durante el año inmediatamente anterior a su elección, hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso. En este caso, los Congresistas tienen el deber de comunicarlo por escrito a la Mesa Directiva para que decida si deben abstenerse de participar en el trámite y votación de tales actos.

Son, entonces, las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, citadas anteriormente y la consagrada en el artículo 16 de la Ley 144 de 1994, las que ha expedido el legislador para desarrollar el mandato constitucional del artículo 182, por lo que tales normas, entendidas de conformidad con los preceptos constitucionales, son las que han de gobernar, de una parte, el deber que se le impone al Congresista para declararse impedido cuando se encuentre en alguna de las



situaciones previstas en las disposiciones de rango constitucional y legal, y de otra, la sanción por violación a dicho régimen, cuando teniendo interés directo, de tipo moral o económico, en una decisión que debe tomar la corporación a la que pertenece, no manifieste el impedimento.

Como lo ha reiterado esta Corporación, el impedimento se puede presentar por razones ya de índole moral, ya de índole económico, tal como lo define el artículo 182 de la Constitución Política y en desarrollo de este, el artículo 286 de la ley 5ª de 1992. Independientemente del caso que lo origine (económico o moral) en cuanto prive al Congresista de la imparcialidad necesaria para tramitar un asunto de su competencia, debe ser declarado; si ello no sucede, la ley previó el mecanismo de la recusación (art. 294 de la Ley 5ª de 1992).

#### **IV. EL CASO CONCRETO**

##### **IV.1. Lo probado en el proceso**

Obran en el expediente las siguientes pruebas:

1. Escrito del 18 de octubre de 2006 suscrito por el Representante demandado Fuad Emilio Rapag Matar, dirigido al Presidente de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, en los siguientes términos:

“Agradezco al señor Presidente de la Comisión el haberme designado como co-ponente para el estudio de la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 024 de 2006 Cámara, ‘POR MEDIO DEL CUAL SE CREA E IMPLEMENTA EL PROGRAMA AGRO INGRESO SEGURO – AIS’.

No obstante, ante la posibilidad de incurrir en inhabilidades, y en acatamiento a lo establecido en los artículos 286 y 292 de la Ley 5ª de 1992, considero prudente renunciar, mediante la presente, a tan honrosa designación.

...”. (fl. 205).

2. Copia del Acta No. 011 del 24 de octubre de 2006, de la sesión de Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en la que se cita al Ministro de Hacienda y Crédito Público para que explique las diferencias que se plantean en el proyecto de ley 024 de 2006 Cámara, entre la asignación inicial y la cifra aprobada en el Presupuesto General de la Nación, y el anuncio, discusión y votación del proyecto de ley mencionado. En el transcurso de la sesión se hizo presente el Representante Fuad Emilio Rapag Matar y contestó el llamado a lista. (folio 29 del c. ppal).

3. Copia del Acta No. 012 del 25 de octubre de 2006, de la sesión de Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en la que se discutió y votó la ponencia para primer debate al Proyecto de ley 024 de 2006 Cámara, por medio de la cual se crea e implementa el Programa Agro, Ingreso Seguro, AIS. En el transcurso de la sesión se hizo presente el Representante Fuad Emilio Rapag Matar y contestó el llamado a lista (folio 36 ibídem).

En esa sesión, el demandado puso en conocimiento que se encontraba bajo una causal de impedimento. A continuación se transcriben los apartes pertinentes de la reunión:

**“Presidente honorable Representante Fabio Arango Torres:**

En consideración la proposición con la cual termina la ponencia del Proyecto de ley 024 de 2006 de Cámara, por medio de la cual se crea e implementa el Proyecto Agro AIS, Ingreso Seguro; está en consideración; anuncio que se va a cerrar ¿Aprueban la proposición?

**Secretario:**

Ha sido aprobada señor Presidente.

(...)

**Honorable Representante Fuad Emilio Rapag Matar:**

Señor Presidente; estamos pidiendo el uso de la palabra, antes de someter la ponencia a consideración de la Comisión; para decirle señor Presidente, que aquí somos dos que pasamos una carta, diciendo nuestra inhabilidad para votar ese proyecto; ojalá la someta a consideración.

**Honorable Representante Luis Enrique Dussán López:**

Se debe poner primero en consideración el impedimento.

**Honorable Representante Fuad Emilio Rapag Matar:**

Ojalá lo someta a consideración.

Impedimento; correcto.

**Honorable Representante Luis Enrique Dussán López:**

Se debe poner primero en consideración el impedimento.

**Presidente honorable Representante Fabio Arango Torres:**

Es que el doctor Fuad no sabía los impedimentos.

**Honorable Representante Fuad Emilio Rapag Matar:**

Es que el proyecto pues trata del sector agropecuario y nosotros hacemos parte del sector.

**Secretario:**

Sí; hay dos comunicaciones presentadas oportunamente por los Representantes Dumith Náder y Fuad Rapag, en donde se declaran impedidos.

**Presidente honorable Representante Fabio Arango Torres:**

Por qué no damos el uso de la palabra al doctor Dussán; que de todas maneras todavía no estamos aprobando el proyecto, y después que el doctor Dussán...

**Honorable Representante Luis Enrique Dussán López:**

Presidente; es que aparece ya aprobado el informe de ponencia, y ellos consideran conveniente que antes de esa aprobación, sean considerados los impedimentos por ellos presentados. Yo le solicito que reabra entonces la...

**Presidente honorable Representante Fabio Arango Torres:**

¿Quiere esta Comisión que se reabra el debate del informe de ponencia?

**Secretario:**

Así lo quieren.

**Presidente honorable Representante Fabio Arango Torres:**

Entonces esperemos un momentito mientras llegan los impedimentos, y volvemos a abrir el debate honorables Representantes.

(...)

**Presidente honorable Representante Fabio Arango Torres:**

...Antes de darle el uso de la palabra al doctor Juan Carlos Valencia, vamos a poner en consideración los impedimentos radicados aquí en la Mesa.

Señor Secretario, por favor, una por una y vamos votando individualmente.

**Secretario:**

Sí señor Presidente. En la mesa hay tres impedimentos.

Primero.

'Bogotá, octubre 18 de 2006

Doctor

Fabio Arango Torres

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado señor Presidente:

(...)

No obstante el acatamiento a lo establecido en el artículo 182 de la Constitución Política y los artículos 286 y 292 de la Ley 5ª de 1992, por encontrarme en conflicto de intereses con respecto al citado proyecto de ley me veo en la necesidad de renunciar a participar como Componente del mismo.

Cordialmente,

Dumith Antonio Náder Cura

Representante a la Cámara

Departamento de Córdoba.'

Está leída la primera.

(...)

**Honorable Representante Pedro María Ramírez Ramírez:**

...Yo creo que estamos en el estudio de un proyecto de ley de la mayor importancia para el sector agropecuario de nuestro país; y creo que en el Congreso de la República la inmensa mayoría pues tendremos algún vínculo; si no tenemos finca tendremos parientes con finca o con alguien. Acá no estamos legislando a favor de nadie. Estamos dando una herramienta al Gobierno, para que trabaje a favor del sector agropecuario. Por lo tanto yo anuncio mi voto negativo a los impedimentos...

(...)

**Honorable Representante Juan Carlos Valencia Montoya:**

...yo comparto la posición del honorable Pedro; él cree que aquí la inhabilidad no funciona porque es una legislación en común para todo el mundo; o sea, aquí no hay ninguna inhabilidad porque tenga finca, porque no tenga finca, porque el único caso que ha habido fue en la Universidad Cooperativa, que era la única Universidad que había en Colombia, de un proyecto de ley beneficiando la Universidad Cooperativa. De resto no hay ninguna inhabilidad.

Al tema de la ponencia o no, eso sí yo creo que cada uno decide si es ponente o no es ponente; eso el que considere que puede ser ponente, listo y el que no, no; y eso sí yo daría el voto positivo por lo que él considere; pero el resto de las inhabilidades yo sí también me uno al amigo Pedro y les pido a los colegas que le votemos bajo el derecho que aquí no hay ninguna inhabilidad, y porque estaremos sentando un mal precedente, a que uno por todo tendría un conflicto.

Porque come fruta; aquí no hay, y quién no compra frutas en el supermercado. Habría una inhabilidad porque supuestamente habría un subsidio. Entonces bajo ese concepto yo también me uno y votemos las inhabilidades de manera negativa; pero si lo de la ponencia, si ya el colega ya renunció a la ponencia, no firmó y creo que sería bueno hasta para no generar problemas con la misma ponencia.

**Honorable Representante Jorge Carmelo Pérez Alvarado:**

Sí Presidente; yo comparto que el Representante puede renunciar a la ponencia, porque al fin y al cabo es un derecho que a él le asiste ...

**Secretario:**

Hay una aclaración al impedimento del doctor Náder, que dice así:

Impedimento

Me permito presentar impedimento para discutir y aprobar el Proyecto de ley Agro, Ingreso Seguro por cuanto estoy vinculado al sector agropecuario y ganadero, lo que me obliga a poner en conocimiento a esta Comisión Legislativa.

Dumith Náder

Representante a la Cámara.

(...)

**Honorable Representante Luis Enrique Dussán López:**

Yo quiero pedirles a todos los compañeros de la Comisión que neguemos esos impedimentos. Sería muy mal precedente para esta Comisión, que es la que trata los asuntos agropecuarios de Colombia, que un proyecto de ley que es general; que dota de instrumentos; que no favorece ningún renglón productivo en particular, ni a una zona, sino que es abierto; que está apenas es dotando de instrumentos al estado; disponiendo un presupuesto, que nos pusiéramos a aceptar impedimentos acá.

Yo entiendo la preocupación de los compañeros, pero los llamo a toda la Comisión a que neguemos este impedimento. Igualmente tendríamos que haberlo hecho entonces a la hora de discutir presupuesto, porque ahí hay rubros para el sector agropecuario. Sería absurdo. Este

Congreso entonces no podría legislar prácticamente sobre nada; y esta Comisión no podría trabajar sobre los temas que le competen.

Yo quiero que todos los compañeros nos acompañen y neguemos esos impedimentos.

Gracias.

(...)

**Honorable Representante Efrén Hernández Díaz:**

Como yo he presentado también un impedimento; me abstengo de votar el impedimento, como lo están solicitando ahora algunos miembros de esa Corporación; y desde luego que acataremos la decisión que tome esta Corporación.

(...)

**Honorable Representante Fuad Emilio Rapag Matar:**

Igual el caso mío señor Presidente. En el caso mío igual, yo me siento impedido para votar esa proposición; por lo tanto me declaro impedido.

Presidente honorable Representante Fabio Arango Torres:

En consideración la proposición honorables Representantes; anuncio que se va a cerrar; queda cerrada. ¿Aprueban el impedimento?

Ha sido negado señor Secretario.

**Honorable Representante Jorge Carmelo Pérez Alvarado:**

Señor Presidente; para que quede la constancia de que Efrén, Fuad, ni Dumith no votaron.

**Secretario:**

El siguiente impedimento es del doctor Fuad Emilio Rapag Matar, que primero presenta una comunicación y después hace la aclaración correspondiente.

La aclaración es la siguiente: Me permito presentar impedimento para discutir y aprobar el Proyecto Agro, Ingreso Seguro por tener nexos familiares en el sector agropecuario, en el sector palmero en el departamento del Magdalena.

Atentamente, Fuad Rapag Matar

(...)

**Presidente honorable Representante Fabio Arango Torres:**

En consideración el impedimento del doctor Fuad Rapag, también con las observaciones del doctor Dumith y del doctor Efrén, que se declaran impedidos para votar los impedimentos. Sigue en consideración; anuncio que se va a cerrar; queda cerrada. ¿Aprueban el impedimento? Ha sido negado.

**Secretario:**

Ha sido negada la solicitud de impedimento.

(...).

**Presidente honorable Representante Fabio Arango Torres:**

Honorables Representantes; con los impedimentos ya negados a los tres Representantes que los presentaron se pone ahora sí en consideración el informe con el que termina la ponencia del Proyecto de ley 024 de 2006; por medio de la cual se crea e implementa el Programa Agro, Ingreso Seguro.

(...)" (fl. 37 c. ppal).

4. Copia de la Gaceta del Congreso, del 9 de noviembre de 2006, en la que se encuentra publicada la ponencia para segundo debate al proyecto de ley No. 024 de 2006 Cámara. El capítulo VIII. IMPEDIMENTOS PRESENTADOS, dice:

"Para la discusión, debate y aprobación del Proyecto de ley "Agro, Ingreso Seguro" se presentaron tres (3) impedimentos, por parte de los honorables Representantes Dumith Náder Cura, Fuad Rapag Matar y Efrén Hernández Díaz. Estos fueron negados por considerar, la Comisión, que las razones expuestas por ellos no constituían razones de ley o Constitucionales, y porque se estaría cohibiendo el ejercicio libre en la generación de leyes de índole general que no benefician a un sector en específico." (folio 171 del cuaderno 2).

5. Copia del Acta de Plenaria No. 25 de la Sesión Ordinaria del 14 de noviembre de 2006, en la que se sometió a segundo debate el proyecto de ley 024 de 2006 Cámara. En la sesión se hizo presente y contestó el llamado a lista el Representante demandado (fl. 59). Se sometió a consideración el impedimento



manifestado por los Representantes Manuel Vives, Rodrigo Romero Hernández, Hernando Betancourt Hurtado y Liliana Barón, los que fueron negados por la Cámara (fl.68 cdno ppal). Posteriormente, el demandado presentó impedimento. Así se registró en el Acta:

**“El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera, informa:**

Señor Presidente, acaban de presentar otro impedimento, con su anuencia me permito leerlo

**La Subsecretaria Auxiliar, doctora Flor Marina Daza, informa:**

**Impedimento**

Me declaro impedido por tener intereses en el sector agropecuario.

Firma el Representante,

Fuad Rapag.

(...)

**Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute:**

En consideración el impedimento leído. Se abre la discusión, continúa, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueba la honorable Cámara de Representantes?

**El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera, informa:**

Ha sido negado, Presidente.

(...)

**Impedimentos presentados en esta sesión:**

(...)

**Impedimento de 2006**

(Negado noviembre 14)

Por tener intereses personales y familiares en el sector agropecuario me declaro impedido para debatir y votar el proyecto Agro, Ingreso Seguro.

Fuad Rapag”.

(folios 70-92).

6. Copia de la Circular No. 001 del 24 de julio de 2006, proferida por el Presidente de la Cámara de Representantes, por medio de la cual se le informa a los Representantes a la Cámara que de acuerdo con el artículo 287 y 288 de la Ley 5ª de 1992, deben realizar un registro de intereses privados (folio 93).

7. Certificado de existencia y representación legal de la Sociedad Aceites S.A, matriculada en la Cámara de Comercio de Santa Marta el 5 de marzo de 1999, cuyo objeto social principal es la extracción y comercialización del aceite o cualquiera otra especie de oleaginosas o grasas; el cultivo de palma africana o cualquier otra especie vegetal que pueda ser utilizada como insumo en la fabricación de aceites; la comercialización de subproductos derivados de la actividad agroindustrial que desarrolla; la fabricación, transformación o distribución de aceites comestibles; la comercialización de insumos agrícolas; la prestación de servicios de asistencia técnica en cultivo de oleaginosas, en la extracción y/o comercialización de aceites, así como en cualquier actividad agroindustrial. Aparecen como miembros principales de la Junta Directiva los señores Dimas Rafael Martínez Morales, Juan Manuel Dávila Jimeno y Ena Edith Martínez Morales. Como miembro suplente de la Junta Directiva figura la señora Rosario Martínez de Rapag, según acta inscrita el 16 de mayo de 2007 (folio 135).

8. Oficio del 10 de marzo de 2010, suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes, dirigido al Secretario General del Consejo de Estado, en el que se CERTIFICA que en el Libro de registro de intereses privados de la Cámara de Representantes, correspondiente al período 2006-2010, a folio 280 figura el registro del Representante Fuad Rapag Matar, con la siguiente anotación:

“Fuad Rapag Mattar identificado con la c.c. 5.026.430 de F/ción y de conformidad con el artículo 287 de la Ley 5 de 1992 Dejo constancia que en estos momentos no practico otra actividad Diferente a la de Congresista ni pertenezco a juntas ni soy socio de ninguna compañía ni dentro ni fuera del país. 16-08-2006. (firma y número de cédula de ciudadanía).” (sic) (folio 283).

9. Oficio suscrito por el Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, del 10 de marzo de 2010, dirigido al Secretario General de esta Corporación, con el que allega: 1) Un CD de la relación de los beneficiarios del Programa durante los años 2007 a 2009 y 2) certificación emitida por el Coordinador de Servicios Administrativos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la que se señala que no es posible certificar el ingreso del Representante demandado a las instalaciones del Ministerio en el periodo de junio de 2006 a junio de 2007.

De igual manera, en cuanto a las personas que resultaron favorecidas del programa AIS, en ese oficio se aclaró que los apoyos otorgados a través de Línea Especial de Crédito, Incentivo a la Capitalización Rural, Incentivo a la Asistencia Técnica y Convocatoria Pública de Riego y Drenaje, no son reembolsables (fl. 285 c. ppal).

Se informó, además, el tipo de apoyos otorgados a las personas naturales o jurídicas por parte del Programa AIS. Dicha información fue suministrada por los ejecutores a la Unidad Coordinadora del Programa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así:

“Dimas Rafael Martínez Morales:

- Instrumento: Línea Especial de Crédito.
- Ejecutor: FINAGRO.
- Años: 2007.
- Rubro: Adecuación de tierras.
- Actividad agrícola: Palma de Aceite
- Predio: La información sobre el predio reposa en los archivos del Intermediario financiero que evaluó y aprobó el proyecto.

Dimas Rafael Martínez Morales:

- Instrumento: Línea Especial de Crédito.
- Ejecutor: FINAGRO.
- Años: 2009.
- Rubro: Adquisición de maquinaria y equipos.
- Actividad agrícola: Palma de Aceite
- Predio: La información sobre el predio reposa en los archivos del Intermediario financiero que evaluó y aprobó el proyecto.

Juan Manuel Dávila Jimeno:

- Instrumento: Convocatoria Pública de Riego y Drenaje.
- Ejecutor: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
- Año: 2008-1.
- Actividad agrícola: Palma de Aceite.
- Predio: La información sobre el predio reposa en los archivos del IICA.

(...)

...valor del apoyo otorgado:

...valor del apoyo otorgado:

LINEA ESPECIAL DE CREDITO – AIS 2007 A 31 DE DICIEMBRE	
BENEFICIARIO	VALOR APOYO MADR (\$)
MARTÍNEZ MORALES DIMAS RAFAEL	111.125.000
LINEA ESPECIAL DE CREDITO – AIS 2009 A 31 DE DICIEMBRE	
BENEFICIARIO	VALOR DE APOYO MADR (\$)
MARTÍNEZ MORALES DIMAS RAFAEL	16.022.500

En el CD aparece la siguiente información:

- PROGRAMA AGRO INGRESO SEGURO  
LÍNEA ESPECIAL DE CRÉDITO DTF-2 (GENERAL)  
Con corte al 31 de diciembre de 2007

MARTINEZ MORALES DIMAS RAFAEL 85450732 \$ 500.000.000  
- PROGRAMA AGRO INGRESO SEGURO  
LÍNEA ESPECIAL DE CRÉDITO DTF-2  
Con corte al 31 de julio de 2009

MARTINEZ MORALES DIMAS RAFAEL 85450732 \$ 50.000.000

10. Oficio del 9 de marzo de 2010, suscrito por el representante legal de la Sociedad Aceites S.A., dirigido al Secretario General del Consejo de Estado, en el que se certifica lo siguiente:

"(...) en el Libro de Registro de Accionistas de ACEITES S.A., aparecen relacionadas las siguientes personas:

JUAN MANUEL DÁVILA JIMENO ... fue accionista de esta sociedad desde el día 18 de abril de 1997 hasta el 10 de junio de 1997.

DIMAS RAFAEL MARTÍNEZ MORALES ... es actualmente accionista de esta sociedad desde el 18 de abril de 1997.

Con relación a los señores: Rosario Martínez de Rapag, Dahud Rapag Martínez, Fuad Rapag Martínez y Ena Edith Martínez Morales, no tienen ni han tenido la calidad de accionistas en ACEITES S.A.

(...)". (fl. 292).

11. Oficio suscrito por el Presidente de FINAGRO, del 12 de marzo de 2010, en el que certifica que al revisar la base de datos de cartera y de incentivos en relación con el Programa Agro, Ingreso Seguro, se encontró que el señor Dimas Rafael Martínez Morales tiene 2 créditos, por valor de \$500.000.000 y \$50.000.000 con una tasa de interés del DTF e.a. -2% y subsidio a la tasa de interés del 10% efectivo anual con cargo a los recursos del programa AIS.

Así mismo, certificó que los señores Juan Manuel Dávila Jimeno, Dahud Rapag Martínez y Rosario Martínez de Rapag no están registrados en ninguno de los programas que administra FINAGRO (fl. 294).

12. Oficio del 9 de marzo de 2010, suscrito por el Gerente General del INCODER, dirigido al Secretario General de la Corporación, en el que aclaró que dicha entidad no participó en la elaboración y discusión del Proyecto de Ley 024 de 2006, ya que la ejecución del programa se encontraba a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la asesoría de un Comité Intersectorial que no integra el Instituto. Que, en consecuencia, el INCODER no otorgó ningún subsidio en desarrollo del programa Agro, Ingreso Seguro y, por lo tanto, no concedió ningún beneficio a las personas señaladas en el Oficio No. 1088 (fl. 307 cdno. ppal.)

13. Registros civiles de nacimiento de Dahud Rapag Martínez y Fuad Jusef Rapag Martínez, hijos del demandado y su esposa Rosario Martínez Morales (fl. 302-314 c. ppal).

14. Oficio de la Notaria Única de Fundación – Magdalena, en el que se informa que no se encuentra registrado el nacimiento de Fuad Jusef Rapag Martínez (fl. 313).

15. Registro de matrimonio del señor Fuad Emilio Rapag Matar con la señora Rosario Martínez de Rapag (fl. 316 cdno ppal).

16. Registros Civiles de Nacimiento de Dimas Rafael Martínez Morales, Ena Edith Martínez Morales y Rosario Martínez Morales (fl. 317-318-326 cdno ppal).

17. Certificado de matrícula mercantil de la Finca Clara Inés, en el que aparece como propietario el demandado y que su actividad económica es el cultivo y exportación de banano. Último año de renovación: 1991 (fl. 364).

18. Certificado de matrícula mercantil de Fuad Emilio Rapag Matar, como persona natural, en el que consta como actividad económica, el cultivo y exportación de banano, así como la propiedad de la Finca Clara Inés. Último año de renovación: 1991 (fl. 365).



19. Certificación expedida por la Cámara de Comercio de Santa Marta, en la que consta que el demandado y Samir Rapag Matar fueron socios capitalistas, Gerente General y Subgerente General, respectivamente, de Moto Móvil Limitada en liquidación, sociedad dedicada al comercio de automotores, repuestos y accesorios de los mismos. Último año de renovación: 1983. A la fecha de expedición del certificado - 24 de marzo de 2010- la persona jurídica se encuentra disuelta, por vencimiento del término de duración.

20. Certificación expedida por la Cámara de Comercio de Santa Marta, en la que consta que el Representante demandado fue socio capitalista de Promotora Celular Limitada en Liquidación. Último año de renovación: 2006. La persona jurídica se disolvió por escritura pública del 29 de diciembre de 2004 (fl. 369 c. ppal).

21. Contrato de encargo fiduciario irrevocable de administración, inversión y pagos, suscrito el 20 de junio de 2008 entre la Fiduciaria Bogotá S.A. y Juan Manuel Dávila Jimeno (fl. 212 cdno. No. 2).

22. Contrato de Encargo Fiduciario celebrado entre Fiduciaria Bogotá y Juan Manuel Dávila Jimeno (fl. 212 c. 2).

23. Acuerdo de Financiamiento No. 823 de 2008, suscrito entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA y Juan Manuel Dávila Jimeno, que tiene por objeto la asignación de un aporte de recursos por parte del IICA COLOMBIA al ejecutor (Juan Manuel Dávila) quien lo recibirá con la obligación de destinarlo conjuntamente con el aporte por él realizado en virtud de su propuesta, y de forma exclusiva, para la ejecución del Proyecto (fl. 219 c. 2).

24. Certificado de existencia y representación legal de ACEITES S.A., expedida por la Cámara de Comercio de Santa Marta, el 24 de marzo de 2010, en la que consta que se efectuó la renovación de la sociedad el 26 de marzo de 2009. Y que por Acta de Asamblea de Accionistas del 30 de marzo de 2007, inscrita el 16 de mayo de 2007, fueron nombrados como miembros principales de la Junta Directiva los señores DIMAS RAFAEL MARTÍNEZ MORALES, JUAN MANUEL DÁVILA JIMENO y ENA EDITH MARTÍNEZ MORALES.

Por Acta del 30 de marzo de 2007, inscrita el 16 de mayo de 2007, fueron designados como miembros suplentes los señores PANTALEÓN PRADA GÓMEZ, ADOLFO DURÁN FERNÁNDEZ, ROSARIO MARTÍNEZ DE RAPAG, EDUARDO JOSÉ MARÍA BUCAR, DIEGO PÉREZ MANRIQUE, LEOVIGILDO MERCADO y ANA ELVIRA DÁVILA NOGUERA..

Por Acta del 6 de marzo de 2006, inscrita el 8 de marzo de 2006, se designó como primer suplente del Gerente a DIMAS RAFAEL MARTÍNEZ MORALES.

IV.2. Del anterior recuento probatorio surgen las siguientes

**CONCLUSIONES:**

1. El Representante demandado fue designado co-ponente para el estudio de la ponencia para primer debate del Proyecto de ley No. 024 de 2006 Cámara, que crea e implementa el Programa Agro, Ingreso Seguro, pero ante la posibilidad de incurrir en inhabilidades, decidió renunciar a la designación.

2. En la sesión ordinaria del 14 de noviembre de 2006, una vez efectuado el llamado a lista y verificado el quórum, se hizo la presentación de los proyectos para segundo debate, entre los que figuraba el Proyecto No. 024 mencionado anteriormente. Previamente a presentar el informe de ponencia se sometieron a consideración de la Plenaria de la Cámara los impedimentos presentados por los Representantes Manuel Vives, Rodrigo Romero Hernández, Hernando Betancourt Hurtado y Liliana Barón. Todos fueron negados.

3. Una vez presentado el informe de ponencia, puesto a consideración de la Plenaria y haber sido aprobado, el Representante Fuad Rapag Matar intervino para manifestar que junto con otro Representante habían puesto en conocimiento la inhabilidad de participar en la discusión y aprobación del proyecto de ley discutido.

4. La Plenaria acordó reabrir el debate del informe de ponencia para considerar los impedimentos presentados por los Representantes Dumith Náder, Fuad Rapag Matar y Efrén Hernández Díaz. Todos fueron negados por la Comisión, por considerar que las razones expuestas en los impedimentos no constituían razones de ley o Constitucionales y porque, además, de aceptarse los impedimentos se limitaría el ejercicio libre en la generación de leyes de índole general que no benefician a un sector en específico. Una vez decididos los impedimentos se sometió nuevamente a consideración el informe de ponencia, que fue aprobado.

5. El señor Dimas Rafael Martínez Morales es hermano de las señoras Ena Edith Martínez Morales y Rosario Martínez Morales. Esta última es la esposa del Representante Fuad Rapag Matar, según la prueba documental visible a folios 316, 317, 318 y 326. El señor Fuad Josef Rapag Martínez es hijo del Representante y su esposa (fl. 314).

6. Según certificación del 9 de marzo de 2010, expedida por el Representante legal de la sociedad ACEITES S.A. con destino a este proceso, el señor JUAN MANUEL DÁVILA JIMENO fue accionista de la sociedad ACEITES S.A., desde el 18 de abril de 1997 hasta el 10 de junio de 1997. El señor DIMAS RAFAEL MARTÍNEZ MORALES es actualmente accionista, desde el 18 de abril de 1997. Por su parte, los señores Dahud Rapag Martínez, Fuad Rapag Martínez, Rosario Martínez de Rapag y Ena Edith Martínez Morales, no tienen ni han tenido la calidad de accionistas (fl. 292 c. ppal.).

7. Según certificación de la Cámara de Comercio del 24 de marzo de 2010, las señoras Ana Edith Martínez Morales y Rosario Martínez de Rapag fueron nombradas miembros principal y suplente, respectivamente, de la Junta Directiva de ACEITES S.A., por Acta de Asamblea de Accionistas del 30 de marzo de 2007, inscrita el 16 de mayo de 2007 (fl. 2 cuaderno 3).

Es decir, aunque según la certificación del Gerente no han tenido la calidad de accionistas, sí han formado parte de la Junta Directiva.

8. Para la ejecución de los instrumentos que forman parte del Programa AIS, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se apoya en diversas entidades que

se encargan de analizar la viabilidad de los proyectos. En el caso del señor Dimas Rafael Martínez Morales, la línea especial de crédito con que resultó beneficiado se ejecutó por intermedio de FINAGRO. Y en el caso del señor Juan Manuel Dávila, beneficiado mediante Convocatoria Pública de Riego y Drenaje, el ejecutor fue el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA.

Los incentivos que otorgaron los apoyos del Programa AIS (Línea Especial de Crédito, Incentivo a la Capitalización Rural, Incentivo a la Asistencia Técnica y Convocatoria Pública y Drenaje) no contemplan un beneficio a título de arrendamiento de maquinaria. (Información suministrada mediante Oficio del 10 de marzo de 2010 por el Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural visible a folio 285).

9. De acuerdo con la información suministrada por FINAGRO, en relación con los instrumentos del programa AIS que administra, el señor Dimas Rafael Martínez Morales, cuñado del Representante Fuad Rapag Matar, resultó beneficiado con dos créditos del Programa Agro, Ingreso Seguro, por valor de \$500.000.000 uno, redescontado el 25 de abril de 2007 y vencimiento final el 25 de abril de 2012, y por \$50.000.000 el otro, redescontado el 21 de enero de 2009, con vencimiento final el 21 de enero de 2014.

Los señores Juan Manuel Dávila Jimeno, Rosario Martínez de Rapag, Dahud Rapag Martínez, Fuad Rapag Martínez, Ena Edith Martínez Morales y la sociedad ACEITES S.A. no registran operaciones por ninguno de los instrumentos del programa AIS que administra FINAGRO (fl. 294).

10. No hay prueba en el expediente que permita inferir que el Representante demandado tenga, o haya tenido, alguna sociedad con el señor Juan Manuel Dávila Jimeno ni con el señor Dimas Rafael Martínez Morales.

Tampoco hay prueba de que la esposa o los hijos del Representante demandado hayan resultado beneficiarios de algún crédito o subsidio del Programa Agro, Ingreso Seguro, ni que su hijo haya sido favorecido con el arrendamiento de maquinaria.

11. El Representante Fuad Rapag Matar, antes de ostentar la calidad de Congresista, estaba dedicado a la actividad de comerciante. Así lo revelan los certificados expedidos por la Cámara de Comercio de Santa Marta, que dan cuenta de que fue socio capitalista y Gerente General de Moto Móvil Limitada en liquidación y socio capitalista de Promotora Celular Limitada en Liquidación. Moto Móvil Ltda. se encuentra disuelta por vencimiento del término de duración. Esa sociedad estuvo

vigente hasta el 31 de diciembre de 2000 (fl. 366). Promotora Celular Ltda. fue disuelta por Escritura Pública No. 0002243 de la Notaría Primera de Santa Marta el 27 de diciembre de 2004 (fl. 369). No hay prueba de que con posterioridad haya constituido otra sociedad comercial.

Establecido el anterior marco legal, jurisprudencial y probatorio, corresponde entonces analizar si el Representante incurrió en violación del régimen del conflicto de intereses que se le endilga.

## **V. EL CONFLICTO DE INTERESES IMPUTADO**

Asegura el demandante que el Representante demandado tenía un interés particular y directo para que el proyecto de ley por el cual se estableció el Programa Agro, Ingreso Seguro se convirtiera en ley de la República, porque su esposa y sus "socios – cuñado" resultaban beneficiados.

Que el interés particular y concreto comprometería su imparcialidad en la aprobación del proyecto mencionado, por ello, pese haber sido habilitado, por error, debió hacer uso de la herramienta jurídica parlamentaria prevista en el reglamento del Congreso y excusarse de votar por estar latente el conflicto de intereses.



En estas condiciones, el conflicto de intereses que se imputa surgiría, según la demanda, en el momento en que el Representante demandado, sabiendo que tenía interés particular en el proyecto de ley, que implementó el Programa Agro, Ingreso Seguro, manifestó el impedimento sin revelar las verdaderas razones que lo motivaban y sin allegar los documentos que lo fundaban, de tal suerte que la falta de claridad en la solicitud indujo a error a los miembros de la Comisión y de la Plenaria, que negaron el impedimento.

El actor afirma que el impedimento debe ser presentado por escrito, debe ser claro, expreso y determinado, requisitos que no cumplió el propuesto por el demandado.

En síntesis, frente al impedimento presentado por el Congresista demandado, el actor esgrime los siguientes reparos:

- Que el impedimento fue presentado en forma verbal y la manifestación resultó insuficiente, lo que indujo a error a sus pares al negarlo.

- Que el Congresista debió exponer las razones en forma detallada y debió demostrar el grado de consanguinidad, afinidad y estado civil que lo constituyen.
- Que el Representante cuestionado contribuyó a conformar el quórum decisorio y, en consecuencia, participó en la aprobación del "orden del día".
- Que, así mismo, votó la aprobación con que culminó el informe de ponencia para primer debate, presentando el impedimento al momento de votar el articulado del proyecto de ley Agro, Ingreso Seguro, circunstancia que se repitió en Plenaria de la Cámara.
- Que el demandado no utilizó una herramienta jurídica existente en el reglamento del Congreso para excusarse de votar por estar latente un conflicto de intereses.

Los reproches señalados serán examinados por la Sala en el mismo orden, de acuerdo con el siguiente derrotero:

**V.1. Contenido de la Ley 1133 de 2007 "por medio del cual se crea e implementa el Programa "Agro, Ingreso Seguro - AIS".**

Según la exposición de motivos, el proyecto de ley por el cual se adoptó el Programa Agro, Ingreso Seguro, tenía como objetivo garantizar los recursos para

lograr un exitoso desempeño del sector agropecuario colombiano frente al proceso de internacionalización de la economía. La implementación del programa tenía como propósito proteger los ingresos de los productores que resultaran afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión del mencionado proceso.

De acuerdo con el artículo 1º, el objeto de la ley es la “creación e implementación del programa “Agro, Ingreso Seguro - AIS”, destinado a proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía”.

El artículo 2º dispone que la ley se enmarca dentro de las acciones previstas por el Gobierno Nacional para “promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía. En tal sentido, se propenderá por el ordenamiento productivo del territorio y la empresarización del campo”.

En cuanto a los componentes del Programa, el artículo 3º estableció que serían dos: “el de apoyos económicos directos que busca proteger los ingresos de

los productores durante un periodo de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión". Y el componente de apoyos a la competitividad "que busca preparar el sector agropecuario ante la internacionalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar procesos de reconversión, en todo el sector Agropecuario".

Los apoyos económicos directos o incentivos se establecieron como una ayuda ofrecida por el Estado sin contraprestación económica alguna a cambio, por parte del particular. Su entrega se haría de manera selectiva y temporal, dentro del ejercicio de una política pública, "siendo potestad del Gobierno Nacional, seleccionar de una manera objetiva", el sector que se beneficiará con el apoyo económico directo o incentivo y el valor de los mismos, "así como determinar dentro de estos, los requisitos y condiciones que debe cumplir quien aspire a convertirse en beneficiario".

El artículo 4º determinó las siguientes condiciones para la creación, cuantificación y asignación de los apoyos económicos directos, así:

1. Los apoyos económicos directos serán de carácter transitorio y decreciente, asignándose en función del avance de los productores beneficiarios en términos de competitividad para enfrentar la competencia internacional o ser más eficientes en el mercado interno.
2. Tendrán un valor máximo por anualidad y tipo de producto.

3. La continuidad de la asignación de estos apoyos se condicionará al cumplimiento por parte de los productores de los compromisos de desempeño, que en materia de competitividad establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, basado en los conceptos técnicos del Comité Intersectorial creado en la presente ley.
4. Su aplicación debe ser transparente en sus reglas de asignación, distribución y acceso.
5. En el diseño e implementación de la asignación, distribución y acceso a estos apoyos económicos, se deberá observar el principio de equidad.
6. Deben tener bajos costos de implementación, operación y acceso para los productores”.

Atendida la naturaleza de la ley, su contenido, su origen y sus efectos, se puede inferir que se trata de una norma de carácter general sobre los componentes del Programa Agro, Ingreso Seguro, cuyo propósito fue favorecer al sector agropecuario, sin indicar de manera concreta cómo se desarrollaría dicho programa; tampoco podía preverse a quienes en particular beneficiaría en el futuro por cuanto no tenía destinatarios particulares. Tal circunstancia impedía anticiparse a los resultados de su ejecución.

## **V.2. Formalidades de la manifestación de impedimento**

Como quedó consignado en el capítulo que alude al marco normativo, la Constitución Política en sus artículos 182 y 183 conmina a los Congresistas a poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de orden moral o económico que

los imposibilite para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, so pena de incurrir en causal de pérdida de investidura por violación del régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses. No precisan estas disposiciones procedimiento alguno acerca de la manera como se da cumplimiento a esta previsión.

Así mismo, las normas de la Ley 5ª de 1992 (arts. 268 y 286) en desarrollo de la Carta Política, consagran el mismo deber. Son los artículos 291 y 292 los que precisan que el Senador o Representante "solicitará ser declarado impedido" y que "Advertido el impedimento el Congresista deberá comunicarlo por escrito".

Quiere decir lo anterior, que la situación inhabilitante ha de **expresarse por escrito** al Presidente de la respectiva Comisión o Corporación Legislativa donde se trate el asunto, **al momento de ser advertida**.

No se lee en las referidas normas ninguna otra condición o requisito indispensable para realizar la manifestación del conflicto de intereses.

Veamos, entonces, si el Representante demandado cumplió las previsiones anteriormente señaladas.

En dos oportunidades el Congresista demandado manifestó el impedimento a la Corporación. En efecto, el señor FUAD EMILIO RAPAG MATAR expresó encontrarse inhabilitado el 18 de octubre de 2006, con ocasión de la designación como co-ponente para el estudio de la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley N° 024 del 2006 Cámara, "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA E IMPLEMENTA EL PROGRAMA AGRO INGRESO SEGURO – AIS".

Señaló el Congresista, en esa oportunidad:

**"... ante la imposibilidad de incurrir en inhabilidades, y en acatamiento a lo establecido en el artículo 182 de la C.P. y los artículos 286 y 292 de la Ley 5ª de 1992, considero prudente renunciar, mediante la presente, a tan honrosa designación." (fl. 205 cd. ppal.).**

Posteriormente, el 25 de octubre de 2006 -folios 206 y 207- aparecen sendos documentos que contienen, así mismo, manifestación de impedimento. El primero, a mano y poco legible y, el segundo, en el que puede leerse con claridad lo siguiente:

**“ME PERMITO PRESENTAR IMPEDIMENTO PARA DISCUTIR Y APROBAR EL PROYECTO DE LEY “AGRO INGRESO SEGURO”, POR TENER NEXOS FAMILIARES CON EL SECTOR PALMERO EN EL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA”. Al respaldo del último documento citado aparece a mano la nota: “oct. 25/2006 – proy. A.I.S”**

De igual manera, en la sesión del 25 de octubre de 2008, que consta en el Acta N° 012 de esa fecha, fue resuelto el impedimento expresado por el Representante Rapag Matar. Se lee allí la nota del Secretario en el sentido de que el Representante presentó primero una comunicación y después hizo la aclaración correspondiente, y transcribe la manifestación, cuyo texto quedó consignado en párrafo precedente.

Más adelante, el Acta da cuenta de que tanto el impedimento referido como el de otros Congresistas, que lo presentaron en igual sentido, fueron negados.

De acuerdo con las normas sobre la materia, la manifestación de impedimento es el acto por el cual, el Congresista que considera que en él concurren circunstancias que lo imposibilitan para considerar un asunto y participar en el trámite y votación, lo pone en conocimiento de aquel o aquellos llamados a decidirlo.



Las normas constitucionales y legales ya transcritas, son explícitas al consagrar el deber de informar tales situaciones de orden moral o económico en forma escrita al Presidente de la respectiva Comisión (art. 292 C.P.).

De manera que, bien puede afirmarse que en el caso objeto de examen, el requisito que atañe a **la forma escrita fue debidamente satisfecho** por el Representante demandado. En efecto, este manifestó encontrarse impedido en razón a los nexos familiares que lo unían con el sector palmero. Es decir, su intención no fue ocultar el interés en la discusión y aprobación de la ley, y aunque hubiera podido ser más específico al respecto, lo cierto es que puso en conocimiento del Congreso su interés y el de su familia, dando cumplimiento a lo previsto en el reglamento.

Por ello, como no existe norma que indique los requisitos que debe reunir la manifestación de impedimento, la Sala considera que en este caso fue suficiente, pues el demandado concretó las razones del mismo.

### **V.3. De la prueba y la insuficiencia de la declaración**

Ha de advertirse, en todo caso, que la manifestación de impedimento no es una simple afirmación ni es suficiente con expresar de manera genérica o abstracta

una circunstancia, con lo que podría producirse una decisión inconsecuente con la causal que concurre.

En apartes precedentes se llegó a la conclusión de que las regulaciones sobre el tema sólo se refieren a la presentación escrita, una vez sea advertida, ante el Presidente de la respectiva Cámara o Comisión. Sin embargo, es preciso señalar que si bien no es necesaria una relación detallada de las razones o motivos en el texto de quien hace la manifestación, sí lo es que **la misma sea clara, inequívoca, fehaciente, de modo que la revelación de la situación tenga por sí misma vocación para producir el efecto buscado con la figura jurídica.** Ninguna idoneidad podrá predicarse de la manifestación ambigua, confusa o imprecisa, que bien puede deformar la realidad fáctica e inducir a un yerro en la decisión, perdiendo, por tanto, la figura, toda eficacia.

Cosa diferente ha de concluirse frente a la necesidad de prueba, pues, de ningún modo, puede inferirse del contexto mismo y la forma como opera esta figura jurídica, que sea imperioso **al momento** de manifestar el impedimento, sustentarlo con alguno de los medios probatorios que consagra la ley. Basta la exposición razonada que produzca **la comprensión adecuada de la situación de hecho que origina el conflicto de intereses**, que, en este caso, no era otro que el de enterar a los demás

miembros de la Comisión su parentesco con personas dedicadas a actividades lucrativas en el sector agropecuario.

En el asunto que se analiza, el Congresista cuestionado expresó hallarse incurso en conflicto de intereses “para discutir y aprobar el Proyecto Agro, Ingreso Seguro por tener nexos familiares en el sector agropecuario, en el sector palmero en el departamento del Magdalena”. Tal manifestación resultó suficiente para enterar a los restantes miembros de la Comisión Quinta, que tenían el deber constitucional de evaluar debidamente la situación expuesta, en lugar de decidir, con la sola consideración realizada por el Representante Luis Enrique Dussán, en los siguientes términos:

“Yo quiero pedirles a todos los compañeros de la Comisión que neguemos esos impedimentos. Sería muy mal precedente para esta Comisión, que es la que trata los asuntos agropecuarios de Colombia, que un proyecto de ley que es general; que dota de instrumentos; que no favorece ningún renglón productivo en particular, ni a una zona, sino que es abierto; que está apenas es dotando de instrumentos al Estado; disponiendo un presupuesto, que nos pusiéramos a aceptar impedimentos acá.

Yo entiendo la preocupación de los compañeros, pero los llamo a toda la Comisión a que neguemos este impedimento. Igualmente tendríamos que haberlo hecho entonces a la hora de discutir presupuesto, porque ahí hay rubros para el sector agropecuario. Sería absurdo. Este Congreso entonces no podría legislar prácticamente sobre nada; y esta Comisión no podría trabajar sobre los temas que le competen.

Yo quiero que todos los compañeros nos acompañen y neguemos esos impedimentos,

Gracias."

Luego, la forma como expresó el Representante demandado el impedimento referido, **resulta suficiente** para informar cabalmente la situación en que se encontraba y, en consecuencia, está acorde con la **concepción** que en el ordenamiento jurídico tiene la figura de la manifestación de impedimento.

En ninguna parte la ley o la Constitución Política exigen que se tengan que **acreditar documentalmente** las relaciones de parentesco al momento de la manifestación del impedimento.

En todo caso, el demandado cumplió con el deber de manifestar su impedimento, lo que hizo de manera escrita y **en forma suficiente**, toda vez que describió de manera clara y precisa la razón y la causa del posible conflicto de intereses, como es el hecho probado de tener parientes dedicados a diferentes actividades agrícolas en el departamento del Magdalena. No es cierto que esa manifestación haya conducido a engaño a sus pares, como se afirma paladinamente

en la demanda, pues estos entendieron en su dimensión la situación constitutiva del impedimento y lo negaron porque se trataba de normas de alcance general que beneficiaban a todos, tal como había sucedido en casos similares decididos con anterioridad.

#### V.4. De la oportunidad

Como se ha expresado con anterioridad, la Constitución Política, al tratar el tema del conflicto de intereses de los Congresistas (art. 182) se refiere a la ocurrencia de situaciones que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración y preceptúa en su artículo 183 la pérdida de investidura por violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses.

Así mismo, los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 aluden a la solicitud de impedimento **para conocer y participar** sobre determinado proyecto o decisión trascendental **al observar un conflicto de intereses**, así como señala el último precepto que **advertido el impedimento** deberá comunicarse por escrito.

Como se precisó en apartes preliminares, el Representante hizo presentación escrita de la manifestación de impedimento en dos oportunidades, el 18 de octubre de 2006 y, posteriormente, el 25 de octubre siguiente (fs, 205, 206 y 207 cd. ppal.)

Y en relación con su participación en la aprobación del orden del día en la sesión del 25 de octubre de 2006, el artículo 124 de la Ley 5ª de 1992 excusa de votar con autorización del Presidente, cuando no haya estado presente en la primera decisión o cuando en la discusión manifieste estar incurso en conflicto de intereses con el asunto que se debate.

De lo anterior se infiere que la inhibición para participar opera en los asuntos propios de la función legislativa y si bien es cierto que la conformación del quórum es un requisito para deliberar o decidir (art. 116 L. 5ª/92) la participación inicial del Congresista en la aprobación del orden del día constituye sólo el cumplimiento del deber que impone la Constitución y la ley (art. 145 C.P y art. 116 L. 5ª/92), pero, de ningún modo, la aprobación del orden del día conforma integralidad con las deliberaciones o votaciones que se imparten de los proyectos de ley.

Luego, no podría afirmarse que la circunstancia anotada pudiera subsumir al Representante cuestionado en esta litis, en quebranto alguno del régimen.

Por otra parte, sobre su participación en la aprobación del informe de ponencia para primer debate, ciertamente el artículo 160 Superior lo consagra dentro de otros requerimientos que debe cumplir el trámite de una ley. La Ley 974 de 2005, a su turno, en el artículo 15, prescribe que toda ponencia deberá terminar con una proposición que será votada por las Comisiones Constitucionales o la Plenaria de la respectiva Corporación.

La Corte Constitucional, en sentencia C-816 del 4 de agosto de 2004, indicó que no basta con el informe de ponencia, sino que, igualmente, debe ser aprobado para proseguir el trámite, so pena de que no pueda continuarse con el mismo. Dijo, asimismo, que la aprobación es una forma de asentimiento al proyecto como un todo, pese a lo cual no debe confundirse con la aprobación final del mismo. Así, no hay duda de que el informe de ponencia es parte de la discusión del proyecto de ley, por lo que las razones que inhiben para participar en la creación de una ley tienen alcances también respecto de aquel.

Es claro, por tanto, que si la manifestación de impedimento debió tener lugar en forma precedente a la iniciación de la discusión del proyecto de ley, ello involucra el informe de ponencia publicado en la Gaceta del Congreso, según lineamientos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

En el presente caso, el Representante demandado intervino para solicitar que fueran considerados varios impedimentos, entre ellos el suyo, y pese a que ya había sido aprobada la proposición con que termina el informe de ponencia, el Secretario puso de presente la existencia de las dos comunicaciones, por lo que se aprobó reabrir el debate y así resolver los impedimentos en forma precedente a su aprobación.

Negados los impedimentos, se aprobó el debate y quedó sin efecto la primera aprobación. La comisión enmendó de esta manera la eventual irregularidad y el debate quedó aprobado en oportunidad.

**V.5. De las herramientas jurídicas para excusarse de participar en el debate**



El artículo 268 de la Ley 5ª de 1992 consagra como deberes de los  
Congresistas, los siguientes:

- “ARTÍCULO 268. DEBERES. Son deberes de los Congresistas:
1. Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte.
  2. Respetar el Reglamento, el orden, la disciplina y cortesía congresionales.
  3. Guardar reserva sobre los informes conocidos en sesión reservada.
  4. Abstenerse de invocar su condición de Congresista que conduzca a la obtención de algún provecho personal indebido.
  5. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Presentar, dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión como Congresista, una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos adicionales al cargo de representación popular”.

Como puede observarse, es el primer deber el de asistir a las sesiones, cuya inobservancia se encuentra sancionada, pues los artículos 269 y 270 *ibidem* señalan, en su orden, las faltas de los Congresistas y las sanciones, entre las que se encuentra el desconocimiento de los deberes que impone el reglamento.

Lo anterior es simplemente el lógico desarrollo de la previsión Constitucional contenida en el artículo 145, en el sentido de que el Congreso, la Cámara y las Comisiones, no pueden abrir las sesiones ni deliberar con menos de la

cuarta parte de sus miembros, así como las decisiones deben ser tomadas con la asistencia de la mayoría de los miembros de la respectiva Corporación, excepto cuando la misma Constitución determine un quórum diferente. Los artículos 116, 117 y siguientes de la Ley 5ª de 1992 desarrollan el tema del quórum y las mayorías decisorias. Dice el artículo 116:

“ARTÍCULO 116. QUÓRUM. CONCEPTO Y CLASES. El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir.

Se presentan dos clases de quórum, a saber:

1. Quórum deliberatorio. Para deliberar sobre cualquier asunto se requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva Corporación o Comisión Permanente.

2. Quórum decisorio, que puede ser:

- Ordinario. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

- Calificado. Las decisiones pueden adoptarse con la asistencia, al menos, de las dos terceras partes de los miembros de la Corporación legislativa.

- Especial. Las decisiones podrán tomarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes.

PARÁGRAFO. Tratándose de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las Comisiones individualmente consideradas. “

En este orden, resulta apenas natural que el ordenamiento jurídico haya dado especial preponderancia al deber de asistencia del Congresista, pues claro se

encuentra que su inobservancia obstaculiza la función legislativa, razón y fundamento de ese órgano del poder público. Sólo, entonces, en los casos excepcionales consagrados en la ley puede un miembro del Congreso abstenerse del deber primordial del que sobreviene el resto de su actividad: asistir a las sesiones del Congreso.

De esta manera, cuando la Constitución advierte que los Congresistas deben poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de orden moral o económico que los inhiban para participar en los asuntos, cuestión que desarrolla la Ley 5ª, está previendo una de esas situaciones excepcionales en que el Congresista puede quedar liberado transitoriamente de su deber de votar un caso específico, siempre que quienes están llamados a decidir, acepten que la situación expuesta para justificar la dispensa para participar en las sesiones es válida.

Por ello, el artículo 124 se refiere a los casos en que el Congresista está excusado para votar, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 124. EXCUSA PARA VOTAR. El Congresista sólo podrá excusarse de votar, con autorización del Presidente, cuando al verificarse una votación no haya estado presente en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate. ”

Puede, entonces, concluirse que la carga que imponen la Constitución y la ley al Congresista se agota con la manifestación del impedimento en los términos ya señalados en anteriores acápite. Resulta contrario a las previsiones señaladas que quien se declare impedido pueda, a toda costa, abstenerse de participar en las sesiones pese a existir ya una decisión que no le acepta el impedimento, pues, de ser ello posible, ningún sentido tendría el procedimiento establecido para la declaratoria de impedimento y su decisión. Bastaría la consideración interna y personal de sentirse inmerso en alguna causal para justificar con ello la ausencia, lo que convertiría el procedimiento en un asunto subjetivo despojado, además, de límite alguno y de eficacia en el control de la asistencia de los miembros al Congreso.

Luego, las reglas para abstenerse de asistir justificadamente no están dispuestas para ser interpretadas de manera caprichosa y, por ello, escapan del ámbito personal de quien esgrime la excusa para asistir, que, por el contrario, debe acatar la decisión adoptada por sus pares, quienes se hallan legalmente investidos para resolver si aceptan o no el impedimento.

Por ello, pese a que posteriormente -un año después- un pariente del demandado, en segundo grado de afinidad, resultó favorecido con un subsidio del Programa Agro, Ingreso Seguro, lo cierto es que el demandado manifestó, en su momento, el impedimento respectivo y que este le fue negado.

En tales condiciones, el Representante salvó su responsabilidad y no le corresponde a la Sala cuestionar la actuación de la Plenaria al denegar el impedimento, pues ello escapa de la competencia que le asiste, que se limita a examinar la conducta del Congresista acusado.

No obstante, aunque el proceso de pérdida de investidura no puede tener como objetivo central ni subsidiario el control de legalidad de actos administrativos revestidos de legalidad, como son los actos que deciden los impedimentos, sí debe la Sala llamar la atención en relación con la conducta ligera asumida por la Comisión Quinta ante la declaración del demandado, pues pesó más el interés de sacar adelante, a como diera, lugar el proyecto, sin detenerse a examinar si en realidad, eventualmente, podía configurarse el conflicto de intereses manifestado. Así lo demostró la intervención del Senador Luis Enrique Dussán al proponer a los demás integrantes de la Comisión que no aceptaran los impedimentos porque se

quedarían sin ponentes, en tanto se trataba de una ley que beneficiaba el campo y en esa medida todos estarían impedidos.

Es importante entonces que las Comisiones y la Plenaria exijan claridad y precisión al Congresista que se declare impedido, y así mismo, que examinen con estricto rigor las circunstancias que dan lugar a tal declaración. No debe olvidarse que el fin perseguido por la Carta Política a través del régimen del conflicto de intereses, es garantizar que los Congresistas ejerzan una función legislativa transparente.

Finalmente debe reiterarse que la causal de pérdida de investidura por violación del régimen del conflicto de intereses tiene ocurrencia *“cuando en la persona de un congresista exista un interés directo, particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración, de la que le genere a él o a sus familiares o socios, un beneficio de carácter real, y no obstante estar en esa situación, no se declare impedido de participar en los debates o votaciones respectivas”*.

Así las cosas, como en el caso que se examina el Representante demandado manifestó su impedimento para participar en la discusión y aprobación del mencionado proyecto, no puede endilgársele violación al régimen del conflicto de

intereses, pues como se indicó anteriormente, dicha causal se configura cuando a sabiendas de la situación de conflicto, no se manifiesta el impedimento.

No obstante lo anteriormente expuesto, la Sala Plena debe advertir que la decisión que mediante esta sentencia adopta, no implica en manera alguna que el Consejo de Estado pase por alto las particularidades presentadas en la ejecución del Programa Agro, Ingreso Seguro. Sin embargo, las irregularidades que actualmente investiga la justicia no tienen relación con el eventual conflicto de intereses que se discutió en este proceso, sino que se trata de circunstancias ocurridas con posterioridad, cuyo juzgamiento no corresponde a esta instancia judicial.

## **VI. CONCLUSIÓN**

Como en el presente caso se demostró que el Representante FUAD EMILIO RAPAG MATAR presentó de manera oportuna y suficiente el impedimento, como herramienta que le asistía para abstenerse de participar en el debate del proyecto de ley por el cual se implementó el programa Agro, Ingreso Seguro y que este le fue negado por considerar que se trataba de una norma de interés general, no hay lugar a decretar la sanción de pérdida de la investidura que impetra el actor.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

**DENIÉGASE LA SOLICITUD DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA del Representante a la Cámara FUAD EMILIO RAPAG MATAR.**

Comuníquese esta decisión a la Mesa Directiva del Senado de la República, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**  
Presidente



**GLADYS AGUDELO ORDÓÑEZ**  
Ausente con excusa

**VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO VALENCIA**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
Con salvamento de voto

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**  
Ausente con excusa

**ENRIQUE GIL BOTERO**  
Ausente con excusa

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**GUSTAVO E. GÓMEZ ARANGUREN**

MARIA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA

CARMEN TERESA ORTÍZ DE RODRÍGUEZ RAFAEL ENRIQUE OSTAU DE LAFONT DE LAFONT PIANETA

BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ  
Ausente con excusa

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

MAURICIO TORRES CUERVO

ALFONSO VARGAS RINCÓN

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO  
Ausente con excusa

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO