



## Función Pública

# Sentencia 299301 de 2004 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C. quince (15) de abril de dos mil cuatro (2004)

CONSEJERA PONENTE: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO

REF: Expediente 20020299301  
ACTOR: Pablo Bustos Sánchez Pérdida de la Investidura de Lilia Camelo Chávez.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada respecto de la sentencia de fecha junio 3 de 2003, expedida por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se decretó la Pérdida de la Investidura de la concejal del Distrito Capital Lilia Camelo Chávez.

[Ver el Fallo del Consejo de Estado 299401 de 2004](#) , [Ver el Fallo del Consejo de Estado 299201 de 2004](#)

### ANTECEDENTES

El ciudadano Pablo Bustos Sánchez solicitó la Pérdida de la Investidura del concejal del Distrito Capital Lilia Camelo Chávez por considerar que había incurrido en la causal de Tráfico de Influencias

#### Hechos de la demanda

El 8 de diciembre de 2002, los concejales Lilia Camelo Chávez, Yudy Consuelo Pinzón y William David Cubides Rojas fueron capturados cuando recibían \$100.000.000 por concepto de exigencia que hicieron para vender su voto en el trámite del proyecto del código distrital de policía en cuanto se refiere a los vendedores ambulantes y las vallas.

Mauricio Arturo Castillo, líder social, fue objeto de exigencias por parte de los mencionados concejales, incluida la demandada, para comprometer su voto en el proyecto de acuerdo, haciendo exigencias de dinero por la suma de \$400.000.000 a la Asociación de Buhoneros, para ellos y para otros concejales, negociando el plazo y rebajas de dicha suma.

La policía colaboró y participó activamente en la captura cuando se entregaba la primera cuota de \$100.000.000 en la propia sede política de Yudy Consuelo Pinzón, en un maletín dispuesto por la policía, de todo lo cual hay grabaciones y filmación.

Sobre los hechos, el propio Director General de la Policía en diversos medios de comunicación social reiteró y confirmó la participación de la institución en las pesquisas y en la captura.

La demandada se encontraba realizando un acto con el cual traficaba con su desempeño como concejal, violando el régimen de incompatibilidades.

Causal endilgada en la demanda.

Es la de Tráfico de Influencias debidamente comprobado, descrita en el numeral 5 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

#### Contestación de la demanda

La concejal Lilia Camelo Chávez contestó la demanda diciendo que no es cierto que fuera capturada cuando recibía \$100.000.000 por concepto de exigencia que hiciera para vender su voto en la discusión del código distrital de policía frente al tema de los vendedores ambulantes. Resalta que mucho antes de ser abordada por Mauricio Castillo ya había expresado su posición clara y objetiva respecto al tema, toda vez que fue ponente de diferentes proyectos de acuerdo, cinco en total, y en donde dijo que en lo referente al espacio público que hoy ocupan los vendedores ambulantes o estacionarios, voceadores, vendedores de prensa, frutas, flores y demás artículos, anunció el voto negativo y solicitó al concejo votar artículo por artículo, sustentando su voto en pronunciamientos de la Corte Constitucional que definió su postura frente al desalojo por parte de los alcaldes y que no ha sido tenida en cuenta por la administración. Y que otro aspecto por estudiar es lo relativo a las actuaciones de la policía respecto al espacio público, actuaciones que deben adecuarse a un margen objetivo de apreciación, evitando la desviación o el abuso de las competencias estatales. La objetividad de los criterios de apreciación depende del contexto social y del momento histórico en que se encuentre el -individuo. Y que se aplica el concepto de la confianza legítima como mecanismo para conciliar el interés

general con el deber de la administración de conservar y preservar el espacio público y los derechos al trabajo e igualdad de las personas que ejercen el comercio informal.

Con esta postura personal logró un gran reconocimiento a nivel de los diferentes medios de comunicación que le valió convertirse en la vocera natural de los auténticos vendedores ambulantes, a tal punto que fueron muchas las organizaciones verdaderas de los mismos que elevaron peticiones pidiéndole ayuda, realizando sugerencias, etc. Y en sus diferentes respuestas les dio a conocer su pensamiento, todo esto antes de entablar relación con Mauricio Castillo.

No es cierto que fuera capturada recibiendo dinero porque en el maletín no lo había, y que tampoco lo es que Mauricio Castillo sea líder que represente a los vendedores ambulantes y que fue sujeto de exigencias de parte suya para comprometer su voto, porque al aparecer en la oficina el 25 de septiembre de 2002 la postura de la demandada frente al tema de los vendedores ambulantes era ampliamente conocida en cuatro anteproyectos de acuerdo; fue éste el motivo para que dicho señor la abordara so pretexto de ser representante de los vendedores ambulantes, porque cuando se presentó la primera vez llevaba un mes de constituida la corporación, por lo que no es representante legítimo de los vendedores, pues existen agremiaciones de 30, 20 o de 15 años de conformadas.

Acepta que la policía participó en el operativo, pero que no fue la que preparó el maletín ya que ésta fue iniciativa de la persona que organizó la trampa; dice que el maletín nunca fue entregado a los concejales por el denunciante en el transcurso de la conversación, pues, con el pretexto de salir a hacer una llamada, entró luego con él y lo colocó encima del escritorio y segundos después entró la policía con cámaras y el video, pero que allí no habla dinero.

Agrega que en su afán desmedido de protagonismo, el denunciante invoca el numeral 5 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 pero olvida que es la misma Constitución Política la que exige la existencia de elementos probatorios y que fue es él mismo quien contestó negativamente a la pregunta de si Lilia Camelo le hizo alguna exigencia económica en diligencia de testimonio.

La Procuraduría, al momento de decidir la apertura de la investigación disciplinaria, sostuvo que adelantaba una investigación respecto a hechos que no son causales de Pérdida de la Inversión y encontró que se materializaba una venta de función pública, por eso no se habla de Tráfico de Influencias, que de ordinario remite a personas que investidas de poder despliegan ante terceros su influencia.

#### SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante la sentencia apelada, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca decretó la Pérdida de la Inversión de concejal del Distrito Capital que ostentaba Lilia Camelo Chávez, con base en las siguientes consideraciones:

Luego de analizar el fenómeno de la prejudicialidad y de las normas que otorgan competencia al Tribunal para conocer del presente asunto, se precisó que en la demanda se endilgó la causal es la Tráfico de Influencias descrita en el numeral 5 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

Y que en el expediente militan suficientes pruebas para establecer que a las 11:50 del 8 de diciembre de 2002 fue detenida por la Policía la demandada en la calle 37 número 17 -11, sitio de la sede política de Yudy Consuelo Pinzón, y que, por lo tanto, la presencia de la demanda en el lugar es un punto incontrovertible. Que en cuanto a las circunstancias de dicha presencia existen dos versiones: la de Camelo, suministrada en la contestación de la demanda, y la del denunciante Mauricio Arturo Castillo Mora, en versión rendida ante la Fiscalía Primera de la Unidad Nacional Anticorrupción.

En efecto, Lilia Camelo sostiene que desde mucho antes de ser abordada por Mauricio Castillo ya había expresado su posición clara y objetiva frente al tema de los vendedores ambulantes, por haber sido ponente de varios proyectos en donde se hacía valer el principio de la confianza legítima frente a la invasión del espacio público, que si bien no le otorga al individuo derecho a ocupar indefinidamente bienes públicos, si lo habilita para reclamar del primero la implementación de programas sociales y económicos como la reubicación. Por lo tanto, su posición no daba para que dos meses después solicitara dinero a cambio de expresar su criterio, agregando que el denunciante declaró que ella no le hizo sugerencia de dinero y que no fueron capturados cuando recibían determinada cantidad, toda vez que la prueba recaudada en el proceso penal indica que, según la versión del mismo denunciante, el maletín no contenía dinero.

Que aunque es cierto que la policía participó en el operativo, en el maletín en no se encontraba dinero auténtico; que el cuestionado artículo 68 del Código de Policía ya había sido aprobado en comisión y sería remitido a la plenaria y que por eso no había razón para solicitar dineros con el propósito de modificarlo cuando su suerte dependía de la plenaria y no de la comisión.

Por el contrario, Castillo Mora dijo que la finalidad de la reunión en la sede política de Yudy Consuelo Pinzón era hacer entrega a ésta, a Lilia Camelo Chávez y William Cubides del dinero exigido por estos tres concejales, a fin de lograr que no prosperara lo concerniente al artículo 68 del nuevo Código de Policía, que contenía prohibiciones tanto para las empresas que patrocinan las ventas ambulantes como para los vendedores ambulantes.

#### RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia la demandada la apeló con la siguiente sustentación:

Analiza las razones del Tribunal para no acceder a la prejudicialidad de la acción de Pérdida de la Inversión en virtud de la existencia de un proceso penal por los mismos hechos, y que el fallo impugnado tuvo como fundamento diversas pruebas adelantadas por diferentes autoridades judiciales; sobre el informe de la DIJIN dice que no es cierto que para la recepción de la prueba allegada se le haya dado oportunidad a la

demandada de controvertirla, toda vez que el recaudo probatorio fue mínimo ya que a la Fiscalía se le solicitó el envío de pruebas, entre ellas, copia de las declaraciones de Mauricio Castillo y al expediente se trasladó no solo prueba del proceso penal sino también del disciplinario que adelanta la Procuraduría General de la Nación, por lo que la sentencia apelada no tiene sustento probatorio ya que no puede calificarse como de trasladada la prueba aportada que no fue legalmente producida.

En segundo lugar, dice que todas las investigaciones alrededor de este caso giran alrededor de la versión de Mauricio Castillo quien informó que era objeto de una extorsión que asciende a la suma de \$200.000.000, señalando quienes estaban ejecutando tal coerción, a cambio de no prosperar el artículo 68 del proyecto de código de policía del distrito capital, norma que afectaba los intereses de los vendedores ambulantes, pero es necesario advertir que a la fecha de la denuncia habían transcurrido diez días desde el requerimiento del dinero.

De la versión de Castillo se desprende que Lilia Camelo no tuvo participación alguna porque así lo respondió cuando se le preguntó si ella había hecho sugerencia alguna y porque la denuncia cuenta que fueron otros los concejales que la hicieron. La verdad es que la demandada, llevada por su deseo de defender a los informales y ante el hecho de que Castillo alegara ser representante de los vendedores, procedió a presentar a aquel a varios de sus colegas, entre ellos los implicados.

La conducta se consumó en la oficina del sexto piso del inmueble en donde funciona el Concejo, pero en esa oportunidad no estuvo presente la demandada.

La supuesta exigencia de dinero no tuvo la capacidad de afectar la esfera volitiva de Castillo ni de agredir la administración pública.

Desde un comienzo la autoridad policial tuvo claro que la denuncia no iba encaminada contra Camelo y así se probó con el transcurso de los hechos.

Cuando amplió su versión, el representante de los vendedores ambulantes dijo que dejaba en claro que la señora Camelo en ningún momento hizo requerimiento o solicitudes, pues ellas tuvieron lugar directamente con los concejales Yudy Consuelo Pinzón y William Cubides.

Y de ello se desprende que Castillo Mora indicó los motivos por los cuales entró en contacto con la señora Camelo, que fueron razones de compromiso con los vendedores ambulantes y no motivaciones de otro orden. Por ello se tiene que el Teniente Lozano no tenía elementos de juicio para afirmar que Camelo exigió dinero cuando el mismo denunciante la excluye de tal actividad y por eso en la declaración que rindió en la Delegada para, la Moralidad Pública tuvo que reconocer este hecho.

Las grabaciones no debieron tenerse en cuenta ya que los dictámenes técnicos las descalificaron como material idóneo y la demandada no reconoció como suya las voces que se le hicieron escuchar.

No existe prueba científica demostrativa de quienes son los interlocutores, no existe reconocimiento de voz de parte de la demandada y no hay prueba de que ella solicitó dinero.

Si se acepta, en gracia de discusión, que la llamada del 7 de diciembre de 2002 a las 12:50 recibida en el celular de Castillo la realizó la demandada, y que esta llamada se puede transcribir, se deduce que no está pidiendo dineros a Castillo, que éste le informa acerca de que estuvo cargando una plata y que ella pregunta por cuánto hicieron eso? Es decir, que ella se viene a enterar de algo gracias a la información que le suministra Castillo. Pero esa llamada no existió porque desde un comienzo Castillo suministró el número del celular al que lo llamaban los concejales, y dicho teléfono fue objeto de interceptación legal que no arrojó resultados positivos; además, del informe policial se establece que la demandada no realizó llamada al celular de Castillo el 7 de diciembre de 2002.

Luego transcribe algunos apartes de los salvamentos de voto de los magistrados del Tribunal y de las declaraciones rendidas por Castillo a los medios de comunicación para concluir que éste es quien sale en defensa de Camelo al decir que ella no le solicitó dinero.

Cita las declaraciones de Felipe Hurtado y de Hernando Sánchez Henao para concluir que en las mismas quedó claro que Lilia Camelo no solicitó dinero.

Afirma que Lilia Camelo quería que se sancionaran solo a las empresas que explotan el espacio público y no a los vendedores ambulantes, y afirma que la aclaración que ella propuso fue derrotada incluso con los votos de quienes se dice estaban exigiendo dinero.

Por lo que analizadas las intervenciones de los testigos, de las mismas no se puede deducir que Camelo haya solicitado dinero directamente ni a Castillo ni a Hurtado. Y en cuanto a la versión de Sánchez Henao, que dice que la demandada solicitó dinero en una reunión a la que acompañó a Castillo, dice que no se entiende en sana lógica si la reunión fue en los primeros días de noviembre cómo este personaje ya sabía lo que iba a suceder, pues cuando él acude al edificio del Concejo aún no se había hecho exigencia de dineros.

y en cuanto a la denuncia formulada por Castillo el 4 de diciembre de 2002, dice que la exigencia de dinero se efectuó en la oficina 602 del edificio del concejo, en reunión a la cual no compareció Camelo y, en tercer lugar, se pregunta: a quién se le cree, a Castillo o a Henao? Y no es lógico que ante una persona a quien se acaba de conocer se hagan exigencias de dineros, por lo que se deduce que la demandada se enteró a posteriori de las exigencias de que era objeto Castillo.

De todo lo anterior concluye que no es cierto que ella hubiera antepuesto su calidad de Presidenta de la Comisión de Gobierno como garantía para solicitar dinero, porque no existe una sola prueba de la que se pueda inferir esta conclusión.

El Ministerio Público no rindió concepto en esta oportunidad.

**CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Corresponde a esta Sala decidir la apelación interpuesta contra el fallo que decretó la Pérdida de la Investidura de la concejal del Distrito Capital Lilia Camelo Chávez, de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 1, Sección Primera, numeral 5 del Acuerdo 55 de agosto 5 de 2003, por medio del cual se modifica el Reglamento del Consejo de Estado, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

La sentencia apelada será confirmada por las siguientes razones:

Se endilga en la demanda que la concejal Camelo Chávez incurrió en la causal de Pérdida de la Investidura Tráfico de Influencias, al haber exigido dinero a una agrupación de vendedores ambulantes, a través de Mauricio Castillo Mora, para que no se aprobara en el proyecto del Código de Policía del Distrito Capital la norma que impediría el ejercicio de tales actividades.

Encuentra la Sala que la causal se encuentra descrita endilgada en la demanda se encuentra prevista en el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 que dice:

"PERDIDA DE INVESTIDURA DE DIPUTADOS, CONCEJALES MUNICIPALES Y DISTRITALES y DE MIEMBROS DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de las juntas administradoras locales perderán su investidura:

- 1.....
- 2.....
- 3.....
- 4.....

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado."

El recurso de apelación presentado por la demandada será resuelto por la Sala en el mismo orden en que se formularon los planteamientos que lo sustentan:

A. Se dictó sentencia sin haberse respetado la prejudicialidad penal solicitada.

Para la Sala, no resulta de recibo este argumento, dado que la responsabilidad frente a la causal de Pérdida de la Investidura es autónoma respecto de la investigación penal por los mismos hechos.

En efecto, la causal de Tráfico de Influencias ha sido interpretada por el Consejo de Estado como el hacer uso de la condición, en este caso, de concejal del Distrito Capital, ante un servidor público, para lograr un provecho parra sí o para un tercero, independientemente de la descripción del tipo penal.

"Respecto de la conducta "Tráfico de Influencias" como causal de Pérdida de Investidura, ha dicho la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que ésta es independiente de la sentencia por el tipo penal que trae el artículo 147 del Código Penal.

En efecto, en sentencia de fecha julio 30 de 1996 (expediente AC- 3640 Magistrado ponente Dr. Silvio Escudero Castro), se precisó:

"Con el fin de estructurar los elementos que podrían configurar el tráfico de influencias para efectos de la pérdida de investidura de los congresistas, tomando como referencia las disposiciones antes enunciadas y lo que la doctrina ha dejado sentado en materia disciplinaria sobre el particular, tenemos que ellos serían:

- a. Que se trate de persona que ostente la calidad de Congresista;
- b. Que se invoque esa calidad o condición;
- c. Que se reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero, dádiva, con las salvedades o excepciones contempladas en la Ley 5 de 1.992, en cuanto a las gestiones de los congresistas a favor de sus regiones;
- d. Con el fin de obtener beneficio de un servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer.

En igual sentido en sentencia de 10 de febrero de 1998 (expediente AC-5411 - Magistrado Ponente Luis Eduardo Jaramillo Mejía), se sostuvo:

"Ante la falta de definición constitucional o legal respecto a esta causal de desinvestidura de los congresistas, la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional y del Consejo de Estado, ha precisado que dicha disposición constitucional tiene un sentido eminentemente ético y bajo esta óptica debe examinarse, independientemente de las previsiones penales que contemplan conductas semejantes. No se incurre en el caso de los congresistas en una sanción de tipo penal, sino en la de castigar la violación del régimen disciplinario que regula el ejercicio de estos servidores públicos. La Sala al proferir sentencia del 30 de julio de 1996, expediente AC-3640 con ponencia del doctor Silvio Escudero, tomando como referencia lo que en materia disciplinaria ha dejado sentado la doctrina sobre el particular y de otra parte, el artículo 147 del Código Penal que

define el tráfico de influencias, precisó los elementos que podrían configurar esta conducta en el caso de los congresistas, no sin antes advertir que lo hacía desde el punto de vista constitucional y no penal, es decir no tuvo en cuenta el precepto penal para aplicarlo al caso allí decidido, sino como simple referencia para establecer por vía de jurisprudencia los elementos que en sentir de la Sala, configuran el tráfico de influencias según el sentido natural y obvio de las palabras con que se describe la causal en la Constitución.

Ahora bien tratándose de una causal enmarcada en conceptos de ética y moral que por falta de reglamentación legal, su sentido y alcance debe ser fijado por el interprete, la aplicación de los anteriores elementos debe estar precedido en un juicioso análisis para no incurrir en desigualdades e injusticias, dadas las actividades que en ejercicio de sus funciones realizan los congresistas en representación de sus regiones, pero además el hecho que se alegue con fundamento en esas hipótesis, deberá sustentarse en pruebas regulares y oportunamente allegadas al proceso".

Siguiendo el lineamiento anterior, también en sentencias proferidas dentro de los expedientes AC-7084, Magistrado Ponente Dr. Silvio Escudero Castro y AC- 7784-AC-7855 Magistrado Ponente Dr. Javier Díaz Bueno, se adoptaron los fallos de Pérdida de Investidura correspondientes sobre la base de que la causal "Tráfico de Influencias" se estructura conforme se dé la existencia de los elementos antes citados.

Para arribar a las anteriores conclusiones, tuvo en cuenta la Sala Plena el pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional con motivo de la revisión de constitucionalidad que hizo de la Ley 5 de 1992, respecto al hecho de que la Constitución Política en el numeral 5 del artículo 183, no condiciona la causal de Pérdida de Investidura a la previa sentencia condenatoria penal por el delito mencionado.

Luego en reciente sentencia, la Sala Plena sostuvo: ..."Sin embargo, como el tráfico de influencias se encuentra consagrado como delito en el artículo 147 del Código Penal, modificado por el artículo 25 de la Ley 190 de 1995, de la siguiente manera: "artículo 147: El que invocando influencias reales o simuladas reciba haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero o dádiva con el fin de obtener cualquier beneficio de parte de servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer, incurrirá en prisión de cuatro (4) a seis (6) años, multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes e interdicción de derecho y funciones públicas por el mismo término de la pena principal" ,

"Ya esa definición del Código Penal ha acudido la Sala para determinar los elementos que configuran el tráfico de influencias como sanción disciplinaria constitutiva de Pérdida de Investidura de Congresista. Así, señaló los siguientes elementos:

- a. Que se trate de persona que ostente la calidad de Congresista;
- b. Que se invoque esa calidad o condición;
- c. Que se reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero, dádiva, con las salvedades o excepciones contempladas en la Ley 53 de 1.992, en cuanto a las gestiones de los congresistas a favor de sus regiones;
- d. Con el fin de obtener beneficio de un servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer."

"Ahora, la Sala, sin desconocer las diferencias existentes entre el delito y la sanción disciplinaria y que para decretar inexecutable el parágrafo segundo del artículo 296 de la Ley 5a de 1992, no se requiere de la sentencia penal condenatoria, reitera que se debe acudir para ese efecto a la regulación penal que describe el tipo de conducta constitutivo de la primera causal antes mencionada. Esto ante la carencia de norma especial que defina el tráfico de influencias en punto de la pérdida de investidura de congresistas y a la necesidad de acudir, en primer término a la Constitución o a la ley para efectos de establecer los elementos con figurativos de las distintas causales y ante la advertencia de que los hechos constitutivos de delito igualmente pueden configurar una falta disciplinaria susceptible de sanción de esa naturaleza, independientemente de que se haya impuesto o se puede llegar a realizar el imponer o no la sanción penal" <sup>1</sup>, planteamiento que debe entenderse como una mera referencia a la descripción del tipo penal contenida en el artículo 147 del C.P.

La causal "Tráfico de Influencias" presupone anteponer la investidura de Congresista ante un servidor público, quien, bajo tal influjo psicológico, realiza una actividad que no adelantaría de no ser por la calidad de quien se lo solicita. Consiste en una relación de doble envío en donde el Congresista, gracias a la investidura que posee, crea en el destinatario de su influencia la decisión de hacer solicitado. <sup>2</sup>

De todas maneras, la propia definición de las palabras, como lo prescribe el artículo 28 del Código Civil, es indicativa del contenido de la causal que se analiza.

De manera que dada la autonomía de las decisiones de índole penal y de Pérdida de la Investidura, como se precisó en la sentencia de la Corte Constitucional que revisó lo correspondiente de la Ley 5 de 1992, y de conformidad con lo precisado por la Sala Plena de la Corporación, no se requiere que previamente dentro de un proceso penal se decida si se incurrió o no en la comisión del delito de Tráfico de Influencias como requisito para que la jurisdicción de lo contencioso administrativo proceda a adelantar el trámite de un proceso de Pérdida de la Investidura por dicha causal.

En segundo lugar, se pretende que como la Procuraduría General de la Nación adelanta una actuación disciplinaria por los mismos hechos, no existe competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar el proceso de Pérdida de la Investidura ya que dicho organismo precisó que su actuación se refiere a circunstancias que no son constitutivas de causal de este proceso.

Al respecto, resulta necesario precisar que si el organismo de control adelanta una actuación disciplinaria con base en los hechos que sirvieron de sustento a la demanda que origina este proceso, como bien lo reconoce la recurrente, la competencia para conocer de un proceso de Pérdida

de la Inestidura es de la

Jurisdicción de lo contencioso administrativo, dado el carácter autónomo de este proceso, por lo que no se incurre en nom bis in idem.

**B. Análisis del recaudo probatorio.**

Respecto del argumento de que el fallo de primera instancia se fundamentó en pruebas aportadas en otro proceso y que no ostentan la calidad de prueba trasladada, destaca la Sala que el artículo 185 del C. P. C. señala los requisitos para que la prueba trasladada pueda ser valorada dentro de otro proceso. "Las pruebas practicadas validamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia auténtica, y serán apreciables sin más formalidades, siempre que en el proceso primitivo se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella"

Como lo expresó la Corte Suprema de Justicia "Debe entenderse por prueba trasladada aquella que habiendo sido recibida en un proceso puede apreciarse en otro por reunir los requisitos de validez que le son propios y, además por haberse practicado a petición de parte contra la cual se aduce o con su intervención";<sup>3</sup>

En el expediente las pruebas practicadas fueron las siguientes:

**A. CUADERNO No. 2**

- El apoderado de la demandada allegó las siguientes pruebas documentales:
- Copia del Acuerdo 01 de 2000, por el cual se modifica el Reglamento Interno del Concejo de Bogotá.
- Copia de la ponencia elaborada para el proyecto que fija la postura frente al tema de vendedores ambulantes.
- Contestación de las peticiones a diferentes agremiaciones de vendedores ambulantes donde se fija la posición frente a ellos.
- Transcripción de las declaraciones de MAURICIO CASTILLO a diferentes medios de comunicación.
- Copia del auto de apertura de investigación y del pliego de cargos realizado por la Procuraduría General de la Nación.
- Fotocopia de dos denuncias realizadas por MAURICIO CASTILLO, ante la DIJIN y la FISCALÍA.

**B. CUADERNO No. 3**

- Cuaderno No. 1 del SUMARIO No. 1091 llevado por la UNIDAD NACIONAL DE FISCALÍAS - DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA FISCALÍA PRIMERA cuyo denunciante es MAURICIO ARTURO CASTILLO MORA Y sindicados LILIA CAMELO CHÁVEZ, WILLIAM DAVID CUBIDES ROJAS, YUDI CONSUELO PINZÓN, por el delito de CONCUSIÓN.

**C. CUADERNO No. 4**

- Cuaderno No. 2 del expediente "CONCEJALES" UNIDAD NACIONAL ANTICORRUPCIÓN FISCALÍA PRIMERA DELEGADA. Continuación del cuaderno No. 3.

**D. CUADERNO No. 5**

- Cuaderno No. 3 del expediente "CONCEJALES" UNIDAD NACIONAL ANTICORRUPCIÓN - FISCALÍA PRIMERA DELEGADA. Continuación del cuaderno No. 4.

**E. CUADERNO No. 6**

- Copia de los antecedentes de la investigación en relación con los Concejales, Yudy Consuelo Pinzón Pinzón, Lilia Camelo Chávez y William David Rojas, remitidos por el GRUPO DE EXTINCIÓN Y LAVADO DE ACTIVOS DE LA DIRECCIÓN CENTRAL DE LA POLICÍA JUDICIAL, DE LA POLICÍA NACIONAL.

**F. CUADERNO No. 7**

- Documentación relacionada con la captura de los concejales LILIA CAMELO CHÁVEZ, WILLIAM DAVID CUBIDES ROJAS, YUDI CONSUELO PINZÓN remitida por la OFICINA JURÍDICA DE LA POLICÍA NACIONAL.

**G. CUADERNO No. 8**

- Versión libre para audiencia pública ante la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN de LILIA CAMELO CHÁVEZ.

**H. CUADERNO No. 9**

- Carta enviada por LILIA CAMELO CHÁVEZ al Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca FERNANDO JOSÉ MARÍA MEJÍA MEJÍA, haciendo una presentación personal y resaltando sus actividades como concejal

1. Interrogatorio de parte (folios 68 y s.s. del cuaderno principal) Bajo juramento, la demandada dijo que sabía lo que sabía todo el país, se encuentra en un proceso en donde no se ha demostrado nada, que se le detuvo en forma ilegal, que nunca pidió dinero por votar el proyecto de acuerdo del código distrital de policía, como lo acepta el señor Mauricio Castillo, que antes de conocerlo ya ella defendía a los vendedores ambulantes. Resalta que el artículo 68 del proyecto de acuerdo ya había sido votado; que el alcalde en el proyecto original establecía que se cobraría multas "a los vendedores ambulantes y también fue su iniciativa cobrar a las empresas que patrocinan la ocupación indebida del espacio público, que el concejo no dio marcha atrás en las sanciones por invasión al espacio público, y como consta en las actas del concejo, no permitió más sanciones a los vendedores y reglamentó el decomiso y lo sustituyó por retención de las mercancías, colocando límites exactos para la entrega de los productos a los vendedores.

Analiza las declaraciones de Mauricio Castillo y de Felipe Henao para concluir que ni siquiera se pusieron de acuerdo en el monto de la plata que supuestamente se les estaba exigiendo y en el número de veces en que dicen la visitaron.

En su caso personal la llamó más de 22 veces, no como una víctima busca a su verdugo y el día de allanamiento les marcó 24 veces en menos de media hora.

Que conoció el contenido del maletín cuando la Fiscalía preguntó de quien era y Castillo dijo que de él. Las autoridades solicitaron que lo abriera y supuestamente había dinero, cuatro horas después supo que era papel y billetes falsos.

Acepta que fue detenida en la sede política de Yudy Consuelo Pinzón y en el momento en que ingresó la policía también se encontraba William Cubides.

Sobre el video lo único que le consta es que fue realizado por personal de la DIJIN porque no sabe quien estaba detrás de la cámara. Sobre el hecho de que era domingo, dijo que ese era su trabajo; que la reunión había sido aplazada en dos oportunidades porque los tres concejales tenían otras actividades, que para el día de la captura supuestamente les iban a presentar unos líderes que saldrían de la ciudad y además para estudiar un documento para presentar a la Alcaldía Mayor. A la pregunta de a qué se debe que la quisieran perjudicar, contestó que era la primera vez que se trataba de sancionar a empresas que patrocinaran la invasión del espacio público, como presidente de la Comisión de Gobierno se propuso la meta de sacar adelante el código de policía que definitivamente iba a desmontar negocios millonarios; que se conoce de empresas que nacen a las 5 de la mañana y desaparecen a las 10 de la noche, que vendían \$250.000.000 diarios solamente con 1.500 personas, sin ningún vínculo laboral y, aunque comercializaban productos de empresas formales, la estrategia fundamental de mercadeo en el caso puntual de la telefonía celular eran los de amarillo en las calles. Se habla de que el 30% de las ventas de COMCEL se daban en las calles; reconocen que han doblado el número de vendedores ambulantes. Existían intereses millonarios para que no se expidiera el código de policía y como ella era la presidenta de la comisión era de interés que no se diera el primer debate.

Cree que es un complot en contra del Concejo Distrital en pleno. Castillo afirmó el 9 de diciembre de 2002 que el código no podía pasar de ninguna manera; cree que lo de las tres capturas fue un accidente, lo importante era generar una cortina de humo alrededor del código.

Con respecto a las copias enviadas por la Fiscalía y por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública dice la recurrente que no se deben tener como prueba legalmente aportada por cuanto no fue controvertida dentro del proceso en donde se rindieron.

J. Certificado expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá. Sede centro, sobre existencia y representación legal de la entidad sin ánimo de lucro CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL DE BUHONEROS DE COLOMBIA creada el 9 de diciembre de 2002. Representante legal Mauricio Arturo Castillo Mora. (folio 83 del c. principal).

K. Copia de recortes de prensa de la Revista HOY y del periódico EL ESPACIO sobre vendedores ambulantes que invaden espacio público.

L. Copia del informe del CTI de la Fiscalía General de marzo 19 de 2003 sobre material de estudio espectrográfico, concluyendo que no fue apto para identificación de voces. (folios 152 y siguientes c. Principal).

M. Copias de las declaraciones del Teniente Hernando Lozano González ante la Fiscalía General de la Nación y de Mauricio Castillo Mora (folios 182 y siguientes del c. principal).

N. Copia del dictamen pericial del DAS sobre microcassettes (folios 258 y siguientes).

Como se observa, parte del material probatorio aportado proviene de copias de actuaciones que se surten por los mismos hechos en la Procuraduría General de la Nación y en la Fiscalía General.

Al respecto, se viene alegando por la demandada que las pruebas de otras actuaciones que fueron incorporadas a este expediente no reúnen los requisitos para ser valoradas como pruebas trasladadas, conclusión que no comparte la Sala, pues, de una parte, se encuentra que mediante auto el a quo decretó como prueba la aportación de tales copias, auto que fue notificado y que la demandada no recurrió, aunque tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto de las condiciones de dichas pruebas para establecer si reunían o no la calidad de prueba trasladada. Y en segundo lugar, aparece que en la diligencia que practicó la Fiscalía Primera de la Unidad Nacional Anticorrupción para recibir la declaración de Mauricio Castillo Mora (folios 210 Y siguientes del cuaderno principal) intervino el apoderado de la concejal Lilia Camelo Chávez, como expresamente se dejó anotado en el acta que recoge dicha diligencia. Así mismo el defensor de Lilia Camelo intervino en la diligencia de testimonio que recepcionó el Fiscal 1 de la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación al Teniente Hernando Lozano González, quien comandó el operativo que arrojó la captura de los tres concejales, como consta en las copias aportadas a folios 184 y siguientes del cuaderno principal, por lo que no puede decirse que no fueron controvertidas puesto que el defensor de la demandada intervino en la recepción

de tales testimonios en la Fiscalía, es decir, la prueba practicada en la Fiscalía fue con la intervención de la parte demandada.

Respecto de la copia de los dictámenes practicados sobre las grabaciones de conversaciones realizadas entre los concejales involucrados y el señor Mauricio Castillo Mora, el fallo de primera instancia no se basó en dicha experticia puesto que el material entregado a los peritos no resultó idóneo para la identificación de voces.

C. De las pruebas aportadas no se concluye que la demandada hiciera exigencia de dineros.

Si bien de las pruebas aportadas no se deduce que la demandada hiciera exigencia de dinero para ella, con base en el recaudo probatorios a que se ha hecho referencia, la Sala deduce que la causal de Pérdida de la Inversión Tráfico de Influencias se encuentra probada. En efecto,

I. La secuencia de los acontecimientos fue precisada en su oportunidad por el denunciante Mauricio Arturo Castillo Mora, quien dijo que toda la escena había sido filmada en un video, cuando afirmó en versión rendida ante la Fiscalía que llegó a las 10:15 a.m. a la sede de Yudy Consuelo Pinzón con un maletín. Cuando llegó se encontró con la concejal y procedió a abrir el maletín, le mostró el dinero pero como no habían llegado los otros dos concejales dijo que iba a dejarlo entretanto en el carro; cuando regresó Yudy Consuelo llamaba repetidamente a los otros dos concejales y les decía que no se demoraran. Una hora después llegó Lilia Camelo y manifestó que el motivo de la tardanza se debía a que la noche anterior había asistido a la Filarmónica a Usme, en donde ella es líder, y media hora después llegó William Cubides quien dijo que el motivo de la tardanza era el "guayabo". Regresó al carro y sacó el maletín y lo colocó encima de la mesa. Minutos después entró el esposo de Yudy Consuelo que se encontraba en la recepción gritando que había llegado la policía.

II. Fue el denunciante quien dijo que empezó tener contacto con los tres concejales a través de Lilia Camelo, pues el hijo de ella estudia con su hija en el jardín Rafael Pombo, y por eso le explicó cuál era su labor en defensa de los vendedores ambulantes, razón para que ella lo contactara con los otros dos concejales. En la semana anterior los dos lo invitaron a la oficina de uno de ellos en el sexto piso en donde le manifestaron que no se podían desgastar de buenas a primeras a cambio de nada y le hicieron la exigencia de \$200.000.000 y que esa suma "arreglarían" a todos los demás concejales pertenecientes a la bancada porque se necesitaba el concepto favorable de 22 concejales. j

Y de su versión también se desprende que fue la demandada quien le dijo que quien manejaba ese tipo de asuntos era Yudy Consuelo Pinzón "y ésta última de una vez llegó exigiéndome plata".

De estas versiones se deduce que aun cuando se afirma que Camelo no realizó directamente exigencia de dinero sí asistió a las varias reuniones, y que asentía con la cabeza las propuestas de William Cubides, quien aparecía como el intermediario. De otra parte, Camelo se presentó como la Presidenta de la Comisión dando a entender que eso era la garantía, versión que respalda Cubides cuando dijo que siempre se había entrevistado con Castillo a través de la colega Lilia Camelo, quien fue quien lo presentó.

III. Felipe Hurtado también habla de la presencia de la señora Camelo en las varias reuniones.

IV. Por eso la versión de Lilia Camelo en cuanto entabló relación con Mauricio Castillo para unir sus esfuerzos respecto de los vendedores ambulantes, y solo para ello en cuanto a la redacción del tema en el proyecto del nuevo Código de Policía, se desvirtúa con el hecho de que acepta que en varias ocasiones ordenó el ingreso del mismo a las instalaciones del concejo y logró entrevistas con los alcaldes, lo que permite deducir que fue por su intermedio que quien se decía representar a los vendedores ambulantes fuera contactado con los otros dos concejales involucrados en este asunto. Y no solo eso, estaba presente cuando Mauricio Castillo aparentemente cumpliendo con el compromiso de la entrega del dinero exigido, todo ello con amplio respaldo y participación de Camelo Chávez para dar cumplimiento al acuerdo de voluntades.

Por lo tanto, tal como lo concluyó el Tribunal de primera instancia en la providencia que se revisa, la mentada afirmación de que era defensora de los vendedores ambulantes, y que por tal razón trató de hacer causa común con Mauricio Castillo, no constituye justificación de su presencia en el sitio en donde fue capturada junto con otros dos concejales, entre otras cosas, porque no era la primera reunión conjunta con aquellos y no desconocía el tema de dichas reuniones ni las exigencias económicas a cambio del voto negativo de los otros dos concejales capturados y de la intervención y del "arreglo" de otros concejales en la plenaria.

V. Es cierto la circunstancia de tiempo relacionada con el estudio de proyecto de acuerdo del código distrital de policía, pues así lo explica la demandada; y aunque se podía conocer de tiempo atrás su voto con respecto a la relación espacio público- vendedores ambulantes, no lo es menos que necesitaba del voto de los demás concejales para derrotar la propuesta del alcalde.

De otro lado, es cierto que en el proyecto de acuerdo se contemplaba un artículo que tajantemente prohibía a las empresas patrocinar las ventas ambulantes, respecto del cual obviamente tenían interés los vendedores ambulantes ya que de adelantarse tal aprobación su situación se vería seriamente afectada ante la imposibilidad de tener una actividad de la cual derivar su sustento, y, es más, todo ello era del interés de Mauricio Castillo quien, según lo aportado en el expediente, se presenta como la persona que agrupa a otros que por no tener una actividad laboral se deben dedicar al expendio informal de mercancías de la cual derivan ganancias considerables, sin que para los efectos de este proceso tenga importancia alguna si la Corporación que dice representar tenga muy poco tiempo de existencia.

Del indicio de oportunidad referido a que el proyecto pasaba a estudio de la plenaria del concejo distrital se infiere que era el momento propicio para entrar en negociaciones contrarias a la ley. Además, el relativo a la presencia de la demandada en el sitio de la captura resulta concordante con los fines que se le atribuyen en la demanda y, por lo tanto, no es creíble su afirmación de que no se encontraba involucrada en los hechos por ser defensora de los vendedores ambulantes, pues tal dicho no alcanza a desvirtuar la prueba de su responsabilidad frente a la causal de Pérdida de la Inversión.

Para estos efectos no tiene relevancia que la demandada no estuviera presente para cuando se celebró el acuerdo de voluntades, pues está probado que sí asistió a las varias reuniones efectuadas en la oficina de Yudy Consuelo Pinzón y en donde no cabe duda a la Sala que el tema a tratar fue el monto de dinero por el voto negativo que se comprometían a dar los dos concejales que se encontraban con la demandada en el momento de la captura, y del compromiso de hablar con otros miembros del concejo distrital en busca del mismo fin.

En el recurso se insiste en que no hubo presión a Castillo para la entrega de dinero y que él precisamente en sus versiones señaló que Lilia Camelo no le solicitó dinero, pero es que en el proceso de Pérdida de la Investidura lo que se verifica es si se configuró o no la causal endilgada en la demanda, que en este caso la constituye el hecho de que fue precisamente Lilia Camelo Chávez quien propició todos los encuentros a fin de obtener dádivas para otros servidores públicos.

Bajo esta óptica, el recaudo de pruebas indica que Lilia Camelo no fue ajena a la conducta endilgada, no siendo necesario que se encuentre probado que sí recibió dinero, o que en el maletín que portaba Mauricio Castillo Mora para el momento del operativo policial que condujo a la captura de los tres concejales sí había dinero en efectivo, o que las huellas de la concejal demandada sí se encontraban impresas en tal elemento, porque para los efectos de este proceso basta la prueba de que Lilia Camelo Chávez adujo su calidad de concejal para lograr el encuentro de un particular con otros concejales a fin de pactar la entrega de dinero para que éstos realizaran determinadas conductas dentro de la esfera de sus funciones, y lograran el voto de los demás concejales, en provecho propio y/o de terceros, elementos todos que la Sala encuentra probados en el análisis del caudal de pruebas aportado, aclarando que la causal Tráfico de Influencias no comporta gestión de resultado, como tampoco que se obtenga el beneficio pactado, ya que se puede incurrir en la misma por el hecho de ser simple promotor de la conducta.

Por lo tanto, el argumento de que el dinero no era para ella no tiene importancia para los fines de este proceso, dado que la causal de Tráfico de Influencias prevé no solo que el provecho sea para sí sino que incluye el de terceros. Además, dado que está probado que estuvo presente dentro de todas las reuniones celebradas con el señor Mauricio Castillo Mora en donde se hicieron "negociaciones" tendientes a realizar determinada conducta dentro de la esfera de atribuciones de los concejales del Distrito Capital a cambio de una dádiva, así la misma no fuera para ella lo era para los terceros, en este caso los otros concejales, a quienes ella, como lo aceptó, vinculó con Castillo Mora para tratar lo relativo al tema de las ventas ambulantes en el proyecto de Código de Policía.

Para la Sala resulta de importancia precisar que fue Lilia Camelo la ponente de parte del proyecto de código de policía distrital en lo que se refiere a " reglas de convivencia ciudadana" (cuaderno 2 folio 42) que se refiere a los deberes de los ciudadanos, respeto de la seguridad, seguridad en espectáculos públicos, etc., y que su postura en relación con el tema de los vendedores ambulantes y estacionarios y la regulación del espacio público había sido precisada como se infiere de la respuesta cuya copia aparece a folio 49 del c.#2 dada por la demandada al Comité Pro- Defensa de vendedores ambulantes y estacionarios COMPROVE, en donde indica que ha tomado atenta nota de sus inquietudes, que coincide con su postura, y que ha elaborado un documento para los medios de comunicación que resume su posición a favor de todo el gremio, aspectos que le valieron luego poder hacer el contacto con quien se presentó como representante de los buhoneros con sus colegas del concejo distrital a fin de acordar la manera como se comprometerían igualmente a dar voto negativo al proyecto en lo relacionado con la protección del espacio público, específicamente en lo que concernía con los numerales 2,3 y 4 del artículo 68 del proyecto y el inciso 2 del párrafo del mismo artículo, que tiene que ver con la ocupación del espacio público por vendedores ambulantes o estacionarios, voceadores, vendedores de prensa, frutas, flores y demás artículos. Es decir, para los efectos de la decisión que se adoptará la prueba de que desde un comienzo favorecería los intereses de los vendedores ambulantes, en postura públicamente conocida, no es circunstancia que pueda demeritar la prueba que milita en su contra, pues de lo que se trataba era de acordar el voto negativo de otros concejales para derrotar la propuesta del alcalde de recuperar el espacio público, mediante celebración de reuniones en donde se "pactó" un precio por el voto, reuniones que provocó y concertó la demandada y que solo fueron posibles dada su investidura que imprimió confianza no solo en el representante de los vendedores, dada la autoridad de quien se prestó a la concertación, sino de los colegas de corporación que acordaron cómo iban a desempeñar su tarea frente al proyecto de acuerdo de policía en cuanto al tema se refiere; es decir, influenciar ante otros servidores públicos para lograr un provecho para sí o para terceros.

De manera que la Sala encuentra probada la causal de Tráfico Influencias, bajo el entendido que la conducta reprochada no se redujo a ofrecer los buenos oficios ante un particular para hacer contacto con otros concejales, sino que se estructura por la influencia que ejerció la demandada ante otros servidores públicos.

Finalmente, en lo relativo al argumento de que se trató de un complot organizado por gremios que reúne vendedores ambulantes con enormes ganancias, no es asunto que interese a los fines de este proceso, pues será la justicia penal la que se encargue de decidir quienes son los destinatarios de la acción penal.

Por lo expuesto, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Concejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- CONFIRMASE el fallo apelado.

SEGUNDO.- Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de la Sección Primera, en su sesión de abril 15 de 2004.

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Presidente

OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PLANETA

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

NOTAS DE PIE DE PAGINA:

1 Sentencia de Octubre 3 del 2000. Expedientes AC-10.529 y AC-10.968 Consejero Ponente Dr. Darío Quiñones Pinilla

2 Sentencia de 28 de noviembre de 2000, expediente 11349, actor: Jorge Eliécer Muriel Botero, Magistrado Ponente doctora: Olga Inés Navarrete Barrero).

3 Sentencia de fecha julio 30 de 1993 Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. Magistrado Ponente Dr. Eduardo García Sarmiento.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-06-20 03:14:52*