



## Función Pública

# Sentencia 00056 de 2005 Consejo de Estado

CONCEJAL - Pérdida de la investidura por celebración de contratos: no excluye entidades distintas del orden municipal / CELEBRACION DE CONTRATOS - No excluye entidades distintas del orden municipal: pérdida de la investidura / PERDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONCEJAL - Celebración de contrato con el departamento de la Guajira con ejecución en el municipio

En principio, o por regla general, los concejales, en tanto servidores públicos se encuentran cobijados por la incompatibilidad o prohibición establecida en el artículo 127 de la Constitución Política, salvo que exista norma especial para ellos que regule el punto y en ese orden los exceptúe de dicha regla, respecto de lo cual la demandada se remite a la Ley 136 de 1994, y de ella invoca el artículo 45, del cual deduce que la incompatibilidad se circunscribe al mismo municipio o distrito, o a sus entidades descentralizadas. Las excepciones a que se refiere la norma constitucional y que conciernen a los concejales se encuentran previstas de manera taxativa en el artículo 46 de la Ley 136 de 1994, y se observa que el contrato motivo del sub lite no se encuadra en esas excepciones, pues se trata de un contrato de obra con el departamento de la Guajira para ser ejecutado en el municipio de Fonseca, lo cual nada tiene que ver con la clase de contratos indicados en la citada norma, a saber: "...". En ese orden, se tiene que la Corte Constitucional, en sentencia C-194 de 4 de mayo de 1995, magistrado sustanciador doctor José Gregorio Hernández Galindo, considera que "En cuanto a la celebración de contratos, la regla constitucional aplicable es la del artículo 127, inciso 1º, de la Carta, que cobija a los concejales como servidores públicos" (...). En esas circunstancias se observa que la situación de la encausada no se encuentra dentro de excepción alguna frente a la comentada regla general, incluso al literal f) del numeral 1 del artículo 8º de la Ley 80 de 1993, en la medida en que la normativa especial que le es aplicable no la excluye de la prohibición o incompatibilidad respecto de entidades distintas del orden municipal y que no manejen recursos del mismo orden, sino que la reitera en cuanto al ámbito municipal. En este caso, los contratos celebrados por la encartada lo fueron con el departamento de la Guajira, cuyo precio fue pagado con recursos del presupuesto del mismo ente territorial, según se estipuló en la cláusula sexta del contrato original. Por lo tanto es claro que la situación examinada se encuadra en la incompatibilidad descrita en el artículo 127 de la Constitución Política y literal f) del numeral 1 del artículo 8º de la Ley 80 de 1993, de donde se configura la causal de pérdida de la investidura prevista en el artículo 55, numeral 2, de la Ley 136 de 1994, en cuanto hace a la violación del régimen de incompatibilidades, que en virtud de los referidos contratos se le endilga en la demanda a la actora.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAUF DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., Diez (10) de marzo del dos mil cinco uno (20051)

Rad. No.: 4100123310002000398501

Actor: Aristóbulo Díaz Cleves

Rad. No.: 44001-23-31-000-2004-00056-01(PI)

Ref.: Expediente núm. 69676113

Actor: CARLOS ALBERTO ARAMENDIS TATIS

Demandado: JULIA RAMONA DURAN URBAEZ

Referencia: APELACIÓN SENTENCIA

BBogotá, D.C., diecisietetece (1713) de abril febrero .. de dos mil uno (2001).

Consejero Ponente: Dr. MANUEL S. URUETA AYOLA

Ref.: Expediente Núm. AC - 116963749

Actor: Aristóbulo Días Cleves Marco Antonio Urrea

Decide la Sala La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decide, en sentencia de única instancia el recurso de Sentencia 00056 de 2005 Consejo de Estado

apelación que el Procurador Regional de la Guajira, en calidad de Agente del Ministerio Público, interpuso contra la sentencia de 27 de mayo de 2004 del Tribunal Administrativo de la Guajira, mediante la cual niega la pérdida de investidura de una concejal del municipio de Fonseca, Guajira.

## I.- ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDAa solicitud

1.1. El 25 de febrero de 2004 el señor el ciudadano CARLOS ALBERTO ARAMENDIS TATIS, en ejercicio de la acción instituida en los artículos 45, 55 y 70 de la Ley 136 de 1994, presentó solicitud para que se decreta la pérdida de investidura de concejal del municipio de Fonseca, Guajira, ostentada por JULIA RAMONA DURAN URBAEZ.

1.2.

I. 1. La causal de pérdida de investidura invocada

Los hechos que sirvieron de fundamento a la anterior solicitud se resumen en que la inculpada, elegida concejal para el periodo comprendido entre el 2001 y 2003, celebró contrato de obra el 28 de mayo de 2002 con el departamento de la Guajira para la ampliación de redes de acueducto en dos barrios del municipio de Fonseca, de ese departamento, y el 2 de julio de 2003 celebró contrato adicional para el mismo objeto.

1.3. Esta situación la hace incurrir en la violación de los artículos 127 de la Constitución Política y 8 de la Ley 80 de 1993, y en la causal de pérdida de la investidura tipificada en el artículo 48, numeral 1, de la Ley 617 de 2000.

### 2. Contestación de la demanda

La acusada manifiesta que los concejales son servidores de régimen especial por lo cual no les es aplicable la incompatibilidad prevista en el artículo 8, numeral 1, literal f, de la Ley 80 de 1993, y la cual es de carácter general para los servidores públicos y por ello admite excepciones, una de las cuales está referida a los concejales, además de que el contrato lo suscribió con el departamento de la Guajira, es decir, con un ente territorial distinto del municipio de Fonseca. Por ello la situación no se adecua a la causal invocada.

## II.- LA SENTENCIA APELADA.

El a quo, tras reseñar la norma aplicable a este caso, advierte que si se hubiera probado la condición de concejal de la demandada y la existencia de los contratos mencionados, sería menester concluir que se violó el régimen de incompatibilidades invocado y que se incurrió en la causal de pérdida de la investidura aducida; pero el actor, quien tenía la carga de la prueba, no probó tales extremos, por lo cual negó las pretensiones de la demanda.

III.- EL RECURSO DE APELACION Señala en la solicitud señala como causal de pérdida de investidura el actor que: "De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 183 numeral 4 de la Constitución Política de Colombia, esto es, 'POR LA INDEBIDA DESTINACIÓN DE DINEROS PÚBLICOS', así como la violación de los artículos 289 de la Ley 5ª de 1992, actual ' Reglamento del Congreso."

I. 2. Los hechos que le sirven de fundamento

Señala el demandante afirma que el Representante a la Cámara, Sergio Cabrera Cárdenas, transgredió violó las normas constitucionales y legales antes citadas, pues al actuar como Vicepresidente de la Cámara de Representantes ordenó y autorizó gastos suntuarios e innecesarios para la Corporación Legislativa.

De esa forma violó así las normas de austeridad en el gasto público expedidos por el Gobierno Nacional, como son los Decretos núms. 1737 y 22909, ambos de 1998, los cuales prohíben realizar recepciones, fiestas, agasajos o conmemoraciones con cargo a los recursos públicos.

De igual manera, continúa el solicitante, se autorizó la contratación de nóminas paralelas o supernumerarias cuando existía suficiente personal en la planta de la Corporación para cubrir todas sus necesidades y exigencias.

Ordenada la corrección de la demanda, el solicitante adjuntó las actas de la Mesa Directiva, desde la número 001 hasta la 022, las cuales no necesitan, en su concepto, de un análisis profundo para darse cuenta de los gastos innecesarios en el presupuesto de esa Institución.

## II.- LA CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD

Admitida la solicitud, según lo previsto en la Ley 144 de 1994, y surtida la correspondiente notificación al demandado, éste, por conducto de apoderado, que no es cierto que el Representante a la Cámara Sergio Cabrera Cárdenas Cámara de Representantes Cámara de Representantes, haya autorizado y ordenado gastos prohibidos por los decretos de austeridad. que, No precisa el demandante qué gastos se ordenaron y autorizaron y cuales, según su criterio, estaban prohibidos en aquella época, tTraslada ndo el El demandante traslada al juez la carga de la prueba al no dar la debida explicación y concretar los hechos denunciados, cuando ello es de vital importancia para el proceso.

No señala el actor en cuál de las actas, núms. 001 a 0022, de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes, **Sentencia 00056 de 2005 Consejo de Estado**

constan las violaciones a que se alude en el escrito de corrección de la demanda. El Representante a la Cámara intervino en la autorización de contratos necesarios para el funcionamiento de la Corporación, pero no ordenó gasto alguno, ni celebró contrato alguno a nombre de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes, toda vez que no se hallaba facultado para ello. Ejerció el cargo de Vicepresidente con decoro.

Debe tenerse por no probado el cargo que sustenta la causal invocada, dada su vaguedad y generalidad.

### III. EL TRAMITE

III. 1. Por auto de 2 de agosto de 2000 se concedió al solicitante un término de 10 días para que subsanara los defectos de que adolecía tectados en la solicitud de pérdida de investidura (v. folios 23 a 25), lo cual hizo dentro del término otorgado;

III. 2. Una vez corregidas las falencias mencionadas, por auto de 24 de agosto del año anterior, se admitió a trámite la solicitud de pérdida de investidura, se ordenaron las notificaciones de rigor y se comunicó a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral Consejo Nacional Electoral y al Ministro del Interior (v. folios 95 a 96);

III. 3. 3. Por hallarse domiciliado el demandado fuera del país, se comisionó al Cónsul de Colombia en Valencia -- España para que llevara a cabo efecto la diligencia mencionada (v. folios 99 a 100);

III. 4. Una vez se constituyó en parte el demandado y habiendo otorgado poder, se abrió a pruebas el proceso y se señaló fecha y hora para la práctica de la a Audiencia pública de que trata el artículo 10 de la Ley 144 de 1994 (v. folios 162 a 167);

III. 5. 5. En la fecha y hora señaladas, se llevó a la cabo la a Audiencia pública ya mencionada.

### IV. PRUEBAS

Mediante auto de 23 de enero del año en curso, se abrió a pruebas el presente trámite, siendo decretadas las siguientes:

#### IV. 1. Pruebas documentales

Los documentos aportados por el solicitante:

IV. 1. 1.) La certificación expedida por la Directora Nacional Electoral, en donde consta que Sergio Cabrera Cárdenas figura elegido como Representante a la Cámara por la Circunscripción de Bogotá, D. C., en las elecciones de 8 de marzo de 1998, para el período electoral 1998 -- 2002 (v. folio 4);

IV. 1. 2.) La certificación expedida por el Subsecretario General de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes, en donde se hace constar que Sergio Cabrera Cárdenas fue elegido Segundo Vicepresidente de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes para el período legislativo 1998 -- 1999, el día 20 de julio de 1998, según consta en la Gaceta del Congreso núm. 173 de julio de 1998, y que actuó hasta el 20 de julio de 1999, fecha en la cual terminó el mandato conferido por la plenaria de esa Corporación.

Además de lo anterior, que la Resolución núm. M.D. 0351 de 2000, mediante la cual se concedió a la Cámara Sergio Cabrera Cárdenas, mediante Resolución núm. M.D. 0351 de 2000, se le le concedió al demandado da una licencia no remunerada, del 4 de abril al 30 de septiembre de 2000 y, tomando posesión en su reemplazo Edgar Antonio Ruiz Ruiz. (v. folio 5).

IV. 1. 3.) Las copias de las actas de la Mesa Directiva núms. 001, de 20 de julio de 1998; , 0022, de 13 de julio de 1999 (v. folios 28 a 93).

#### IV. 2. Pruebas solicitadas

Mediante oficio, por Secretaría, se libraron los siguientes oficios a:

IV. 2. 1.) A la Secretaría General de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes para que enviara con destino al expediente y a cargo del demandado, "... los soportes correspondientes sobre las necesidades provenientes de las áreas respectivas de la Cámara de Representantes, a fin de establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar sobre los hechos en que se basa la demanda", durante el período en el cual el Representante Sergio Cabrera Cárdenas se desempeñó como miembro de la Mesa Directiva de esa Corporación, para lo cual se expidió el Oficio núm. 127 de 25 de enero de 2001 (v. folio 170).

La respuesta a esa solicitud obra a folio 5 del cuaderno 1.

IV. 2. 2. 2) A la Secretaría General de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes para que certificara "... si hubo delegación de la ordenación del gasto por parte de la Presidencia de la Mesa Directiva, al señor SERGIO CABRERA, durante el período comprendido entre el 20 de julio de 1998 al 20 de julio de 1999", para lo cual se libró el Oficio núm. 128 de 25 de enero de 2001 (v. folio 170).

La respuesta a esa solicitud obra a folio 4 del cuaderno 1.

IV. 2. 3. 3) A la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes para que informara "... cuáles dependencias intervienen en la consecución de bienes y servicios y que pasos o trámites deben observarse para contratar los mismos", para lo cual se

expidió profirió el Oficio núm. 129 de 25 de enero de 2001 (v. folio 170).

La respuesta a esa solicitud obra a folios 1 a 2 del cuaderno 1.

IV. 2. 4. 4) A la Secretaría General de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes para que certificara "... a fin de establecer si el señor ADULFO ENRIQUE LAGO MENDOZA, identificado con la C.C. No. 12.724984 de Urumita (Guajira), trabaja allí y que cargo desempeña", para lo cual se libró profirió el Oficio núm. 130 de 25 de enero de 2001 (v. folio 172).

La respuesta a esa solicitud obra a folio 3 del cuaderno 1.

#### IV. 3. Prueba Testimonial

Se negó la recepción del testimonio pedido por el apoderado del demandado, en razón de que no reunía los requisitos señalados en los artículos 219 y 220 del Código de Procedimiento Civil.

#### IV. 4. Prueba técnica

No se decretó la práctica de la prueba técnica pedida por el demandado, en razón de que resultaba abiertamente impertinente e inconducente al no guardar relación alguna con los hechos por probar, dado que éstos están referidos a la causal de pérdida de investidura alegada y a ella deben circunscribirse los medios probatorios.

#### IV. 5. Inspección judicial

Se negó la práctica de la inspección judicial pedida en la contestación de la solicitud de pérdida de investidura, dado que a través de las copias ordenadas solicitadas se cumple el objeto de la misma es la inspección judicial pedida por el demandado.

#### 6.II. 6. Interrogatorio de parte

Señalado para llevarse a cabo el lunes veintinueve (29) de enero del año en curso, a las 15:00 horas, el interrogatorio a instancia de parte pedido en la contestación de la demanda, los extremos procesales no acudieron.

#### V. AUDIENCIA PUBLICA

Habiéndose señalada fecha y hora para llevar a cabo la Audiencia Pública de que trata el artículo 10 de la Ley 144 de 1994, a ésta solamente acudieron a ella el apoderado del demandado y el Procurador Segundo Delegado ante el Consejo de Estado.

El Procurador Regional de la Guajira, en calidad de Agente del Ministerio Público, interpuso en tiempo recurso de apelación contra dicha providencia, alegando al efecto que no puede pasar por alto que las pruebas fueron decretadas y que su ausencia obedeció a la falta de contestación de las entidades públicas a las que se solicitaron los documentos pertinentes, lo cual hace imperioso para el juez aplicar los poderes de que está investido, para verificar los hechos, en lugar de la salida de no estimar las pretensiones. Al haber sido decretadas, las pruebas pertenecen al interés procesal, el cual debe prevalecer ante el inminente vencimiento del término legal para conseguirlas.

Además, los puntos en controversia fueron objeto de aceptación por las partes y confesión por la demandada al contestar que los hechos pertinentes eran cierto y es clara y reiterativa a lo largo del proceso al referirse a los mencionados contratos, por lo cual el a quo ha debido pronunciarse de fondo sobre la litis, accediendo a las pretensiones de la demanda o negándolas, pero no por falta de pruebas sino por valoración de las existentes.

Considera que sí existen pruebas sobre los hechos y por ende el a quo ha debido apreciarlas, valorarlas y decidir el fondo del asunto. Aclara que cuando los documentos fueron remitidos al expediente, éste al parecer se encontraba en el Consejo de Estado.

Indica Que que sobre lo cual ndo al efecto° dictada dentro del , EenNon pencia del Conponente y aduce, y aduceen el artículo , , , actorademandada, donde el que para en la cual se irsee,; , cuantantohacer Opues , El sella ó que , . dD,, manifiesta que de , onde diceeAaMmel cual fue Mmaans, oaoaoa, oaée

#### IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador Primero Delegado ante la Corporación manifiesta que de las pruebas allegadas al expediente se deduce con claridad que la demandada venía ejerciendo el cargo de concejal del municipio de Fonseca por haber sido electa para el periodo (sic) 2001 - 2003, y que aspiró nuevamente para el periodo 2004-2007, y que celebró contrato de obra con el departamento de la Guajira para ser ejecutado en el municipio de Fonseca el 28 de mayo de 2002, el cual fue adicionado el 2 de julio de 2003, con el mismo objeto, por valor de \$48.664.245.00, lo cual implica la celebración de un nuevo contrato, por cuanto así debe considerarse el contrato adicional.

Por lo anterior no podía inscribirse como candidata ni ser elegida concejal, de donde incurrió en la causal de inhabilidad señalada en el artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000. En consecuencia está demostrado que incurrió en la causal de pérdida de la investidura referida a la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, de donde solicita que se revoque la sentencia y se acceda a las pretensiones de la demanda.

, y, queúu;,, deV. 1. IntervenciónAlegato del Ministerio Público

Señala el Procurador Segundo Delegado ante el Consejo de Estado que la solicitud objeto de este proceso no cumple con el requisito de la debida explicación que señala la Ley 144 de 1994, en su artículo cuarto.

DLa demanda, presentada en forma tan elemental y el desgredo con que se hizo, fue presentada, acrecentado con la falta de interés y la ausencia de quien la firma en las distintas etapas del proceso, por ejemplo su no asistencia a esta audiencia, no cumple con los requisitos que señala la Ley 144 de 1994.

Constituye d constituye , presentada en forma tan elemental, señor ae el libeloel solicitante se correcciónl consejero sustanciadoráase dd ..LaEn eso consiste la corrección. Es decir, que la entonces, al haberse proseguido el proceso, se constituye configura en , demuestra que es una copia más de las varias solicitudes de pérdida de investidura plasmadas en el mismo modelo, incongruentes y carentes de la más elemental técnica jurídica, que, aunque firmadas por distintos ciudadanos para cada caso, nde las congresistaparlamentario Esta Agencia Fiscal ha puesto de relieve en anteriores intervenciones ante esta Honorable Sala, la trascendencia que tiene para la democracia colombiana la participación de los ciudadanos en la conformación del poder político, con el ejercicio de acciones concretas como las consagradas en los artículos 40 y 184 de la Constitución. Pero ha insistido también, y lo reitera en esta oportunidad, en la necesidad de ponerle un detentor al abuso de esta prerrogativa ciudadana, tratando de corregirla y perfeccionarla. Además de

LI esta modalidad6,Nnla asse domientod

- Para evitar que esta especie de testaferrato se imponga como sistema para eludir la sanción que la pérdida de investidura significa, es necesario, se reitera, que haya mayor severidad en la admisión de la solicitud o, en su defecto, que se exima la Sala de pronunciar sentencia de fondo estando tan patente, como en el presente caso, la ineptitud sustantiva de la demanda.

- De los distintos memoriales del señor apoderado del congresista demandado que reposan en el expediente, se deduce la posibilidad de que la persona que subsanó la demanda no sea la misma que presentó el libelo inicial y que alguien, con fines no muy claros, está manipulando la solicitud.

- íiparco "" , en primer lugar,la , además en segundo lugart ., es decir, mucho antes del ejercicio parlamentario del señor Cabrera. el Representante demandado el Representante Cabrera Cárdenasnúmeros mdiatestodas dasndolael acta""", "Cámara de RepresentantesCámara de RepresentantesCcs , como dice su texto,deen,,deenFenúm. H. doctor mismasolicitud de desinvestiduraimpetra Agente del impetra Honorable se ddy hacerdecidir

V. 2. IntervenciónAlegato del aApoderado del demandado

Para la parte demandada, lLaquel

- óolsu del congresistala la

En el procedimiento especial de pérdida de investidura no hay investigación previa ni preliminar. Hay, en cambio, admisión de la solicitud y la concreción del cargo, con base en unos supuestos fácticos que le deben permitir al representante a la Cámara SERGIO CABRERA ejercer su derecho de defensa, lo cual no sucede aquí. No se da la debida explicación de conformidad con el art. 4, literal C de la Ley 144 de 1994. Ante esta situación se viola el derecho de defensa y el debido proceso.

juicioproceso,eoel acusado Cámara de RepresentantesCámara de Representantesle pidesolicitaesala instancia correspondiente de esademandadoRepresentante SERGIO CABRERA CARDENAS,durante en el lapso de tiempo de ""eoíiaáoOgGeo".durante el ejercicio de su cargo RrdemandadoSergio Cabrera durante el ejercicio de su cargo,mientras durante el periodo en que en forma oportuna y transparente que le fueron a él oportuna y transparentementela Dependencia respectiva de la Cámara de RepresentantesCámara de Representantesaraeeéaála Cámara de RepresentantesCámara de RepresentantesaaLlla jJdDSsl2. En l se neE y, esta divisióneCámara de RepresentantesCámara de RepresentantesAsí mismo, sEs de resaltar que a pesar de que el Despacho ordenó precisar cuáles o qué conducta y qué pruebas se tienen por parte del demandante para solicitar y exigir la perdida de la investidura, esto no se cumplió.

También s CARDENASí@norma en la cual fundamenta su acusación el demandante, tíilisSjj.Cámara de RepresentantesCámara de Representantesnúms.No.jJáa""""",esta llostoel actor áanúms.No. se mos"""" ., contrariando lo dicho por el Consejo de Estado en sentencia de Octubre 10 de 2.000, expediente AC- 10526, Actor: Jaime Jurado Alvarán. Consejero Ponente. Dr. TARSICIO CACERES TORO.

.. por lo cual, . Es decir, la ,la ,citado SERGIO CABRERAILa la Corporación a la Corporación , pues no se ha demostrado. Hasta esta etapa procesal no se demostró CARD ENAS

Por el contrario se allegó la prueba solicitada por el Despacho a través de Oficio No. S.G.2.0084.01, de fecha 25 de Enero de 2001, emitido por el Secretario General de la Cámara de Representantes, en donde dice: En atención a su solicitud de la referencia, me permito manifestar que una vez revisados los archivos que reposan en esta Secretaria, no se halló acto administrativo alguno que delegó la ordenación del gasto por arte de la Mesa Directiva al señor SERGIO FAUSTO CABRERA CARDENAS, durante el periodo comprendido entro el 20 de Julio de 1.998 al 20 de Julio de 1999. Es decir, no se han señalado de manera concreta y sin equívocos un hecho o hechos o pruebas concretas, de donde se pueda deducir que hay irregularidades, que configuran la causal invocada. Simplemente anexa las actas de Mesa Directiva y espera que el señor Consejero Ponente

asuma la carga de prueba.

Sucede lo anterior, como un reflejo de la falta de seriedad con que esta acción constitucional y pública se ha venido manejando por el ciudadano. Es claro, en esta demanda tipo pro forma, sabe Dios por quienes y con qué oscuro interés promovida, no se tiene de presente la naturaleza ético-política de la acción, por ende su competencia en cabeza del Consejo de Estado y menos aún el carácter disciplinario que le asiste y de donde se desprende la responsabilidad subjetiva que pretende endilgársele al Representante SERGIO CABRERA.

Olvida el actor que esta acción constitucional de pérdida de investidura esta plena de democracia y por ende le asiste derecho al ciudadano de utilizarla. Con ella lo que se quiere es proteger y salvaguardar la integridad del Congreso. Es evidente que estos postulados están ausentes de la motivación que impulsa al demandante a ocurrir ante el máximo tribunal de lo contencioso administrativo. El demandante no probó que se haya infringido la ley por parte del Representante SERGIO CABRERA, cuando invocó la causal de indebida destinación de dineros públicos, demandado Representante SERGIO CABRERA CARDENAS, alguna alguna algunolcuando se tipifica de pérdida de investidura, suel de esta causal de pérdida de investidura, ( que lo es, aAonstitución .N.Política)inrevv,a folios 26 y 27 delen elna folio 26 y 27 corresubsanacque la cual había ado. ó corregir. t de correccióní Además,

No aparece constancia de su recibo, siendo este un requisito de fondo pues se convierte en sustantivo al configurar la excepción de fondo por falta de requisitos formales y/o procedimentales, lo que hace nula la acción, viola el debido proceso, y por lo tanto debe tenerse por no cumplido este requisito ordenado por el Despacho. Pero la pregunta es: ¿ Porqué ocurrió esto?, y la respuesta es que la institución de la Perdida de Investidura de los Congresistas se convirtió en una institución a través de la cual, en este caso, se quiere atacar políticamente a miembros del Congreso y no la de aplicar su filosofía, cual es la probidad, transparencia y guarda de la integridad del Congreso y sus miembros en todas sus actuaciones. Ello se demuestra por la línea de conducta asumida por el demandante o solicitante dentro de este proceso especial, el cual no tenía un interés real y verdadero en el proceso y no presentó el mismo el escrito de subsanación. Y ello es así, ya que es fácil concluir, se concluye Es decir, que si bien se realizó presentación personal de la solicitud inicial, no hubo presentación personal de la subsanación de la demanda ante la Secretaria General o autoridad competente, y que la firma que aparece a folio 27 (Subsanación de la demanda) no es la misma que aparece a folio 3 (Solicitud inicial), lo que nos lleva a concluir que el solicitante señor MARCO ANTONIO URREA, presentó su escrito inicial, más no así el de la subsanación, Eeme al apoderado del demandado ,.

Quién es realmente el señor MARCO ANTONIO URREA? Es un cuidado Colombiano, que se desempeña actualmente como Asistente 1, en la Cámara de Representantes, en la Unidad legislativa del Honorable Representante ANTENOR DURAN CARRILLO, al igual que la señora CONSTANZA RUBIO, quien labora como asesora 111 de la misma Unidad Legislativa (Folio 77), y el señor ADULFO LAGO MANDOZA, abogado asesor de la Comisión Legal de Cuentas. Es decir, los abogados que aparecen coadyuvando la exigencia del solicitante son empleados de la Cámara de Representantes. Esto no sería relevante tratándose de una acción pública de rango constitucional, en donde todo ciudadano puede intervenir. Lo que no se puede hacer es que en empeño de lograr la pérdida de la investidura del Representante a la Cámara SERGIO CABRERA a toda costa, se cometan irregularidades dentro del proceso, por decir lo menos, y se asalte la buena fe del Consejo de Estado en Pleno. En verdad el señor URREA vive en la Carrera 7 Este No. 44-20 Sur y no en la Carrera 9 No. 50-20, Oficina 301, dirección relacionada en su escrito inicial como su lugar de residencia. Allí conocen es ha la Doctora Constanza Rubio, compañera de trabajo en la Unidad de Trabajo referida.

Por lo anterior solicito con todo respeto al Despacho, se decrete prueba técnica grafológica a mí costa, a fin de establecer sí la firma que obra a folio 27, es hecha por la misma persona que firmo la solicitud que obra a folio 3, es decir si fueron hechas o no por el solicitante. Solicito se realice esta prueba técnica, sula del solicitantel escrito de corrección subsanacióncon con nnHa quedado establecido entonces el interés que asiste a la parte actora en este expediente, es oscuro, fraudulento y torticero. Por lo anterior solicito respetuosamente al Despacho se DECRETE probada la excepción de INEPTITUD FORMAL DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS PROCEDIMENTALES y se proceda a tomar la medida pertinente.

.,EPor el contrario ede la patriael país por motivos de seguridada donde se . El señor Sergio Cabrera se ó por motivos de seguridad o allí Cámara de RepresentantesCámara de Representantes., para ayudarlo en su situación personal de seguridad.,ddeefectuado ainvocadosrealizados en el escrito de corrección de la misma , cotejadosellosa su vez cotejados Representante a la CámaraciudadanoCARDENAS, congresistaparlamentarioópar ,uóúa ll

## VI.- DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto planteado, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### IV. 1. Competencia de la Sala

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es la competente para conocer de la apelación de las sentencias proferidas en procesos de solicitud de pérdida de investidura de concejales y diputadoscongresistas, de una parte, en virtud del artículo 48 parágrafo 2º de la Ley 617 de 2000, que instituye la segunda instancia para tales procesos; y, de otra parte, atendiendo la decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de enero 25 de 1995, en donde sequeel cual establece señala que las impugnaciones contra las sentencias de pérdida de investidura, proferidas por los Tribunales Administrativos, son de conocimiento de la Sección Primera del Consejo de Estado la misma.

lo dispuesto en los artículos 184 y 237, numeral 5, de la Constitución Política,; 1º de la Ley 144 de 1994; y 37, numeral 7º, de la Ley 270 de 1996 -Estatutaria de la Administración de Justicia.

V. 2. La excepción de inepta demanda

Tanto el Agente del Ministerio Público como el apoderado del demandado coinciden en proponer la excepción de inepta demanda y, por ende, solicitan, que así se declare.

La ineptitud formal de la demanda se presenta cuando le faltan requisitos formales o en ella se detecta una indebida acumulación de pretensiones, según así lo establece el numeral séptimo del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil.

En el presente caso, el artículo 4º de la Ley 144 de 1994, señala que la solicitud de pérdida de investidura de un congresista, debe formularse por escrito y contener, al menos:

"a) Nombre y apellidos, identificación y domicilio de quien la formula;

"b) Nombre del Congresista y con su acreditación expedida por la Organización Electoral Nacional;

"c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y su debida explicación;

"d) La solicitud de práctica de pruebas, si fuere del caso, u;

"e) Dirección del lugar en donde el solicitante recibirá las notificaciones a que haya lugar.

"Parágrafo. - No será necesario formular la solicitud a través de apoderados."

En el análisis de los requisitos de la solicitud de pérdida de investidura de congresista, no debe olvidarse que se está frente a una acción pública, cuyo ejercicio no necesita de apoderado, razón por la cual el juez debe ser amplio al ejercer su facultad de interpretar la demanda, sin incurrir en tolerancia con el uso temerario de la acción.

ellos, Cárdenas, edio a áoea sí rrealloaelsu oportuno el material probatoriola intención del demandante

- Las razones anteriores muestran que no prospera la excepción de ineptitud de la demanda que proponen el Ministerio Público y el demandado.

- De otra parte, el Agente del Ministerio Público y el apoderado del Representante a la Cámara consideran que la demanda no ha debido tramitarse porque la firma que aparece en el escrito de corrección de la solicitud no es la misma de la persona que suscribió el escrito inicial, de donde concluyen que el actor no obedeció el auto que ordenó la corrección de la demanda. Decretada, de oficio, una prueba grafológica, pudo establecerse que la firmas procedían de la misma persona, lo cual deja sin fundamento la excepción de ineptitud formal de la demanda por falta de requisitos procedimentales.

- Las razones anteriores demuestran que no prosperan las excepciones propuestas por el Ministerio Público y el demandado.

V. 3. La pérdida de investidura.

El artículo 184 de la Carta Política estipula que cualquier ciudadano o la mesa directiva de la Cámara correspondiente puede solicitar la pérdida de investidura de los congresistas, y el artículo 183 ibídem señala las causales que se pueden invocar para el efecto. De conformidad con el artículo 277, numerales 6 y 7, ibídem, también la puede solicitar ejercer el Procurador General de la Nación, directamente, o por intermedio de sus delegados.

La Sala ha reiterado en varias ocasiones el carácter de mecanismo del control político y ético que tiene esta acción pública, y su consecuente finalidad de purificar las costumbres políticas, rescatar la dignidad e imagen del Congreso de la República y enaltecer la dignidad del Congresista, así como asegurar la necesaria dedicación de sus integrantes a las funciones que les corresponde por mandato de la Constitución y la Ley.

2. Procedibilidad de la acción

,por cuanto Se encuentra acreditado que la demandada el señor ostentó tiene la condición de concejal de Fonseca, Guajira, dentro del período 2001-2003, según ella lo ha aceptado expresamente en el proceso (folio 13), y lo corrobora la documental arrimada al mismo, recibida en la Secretaría del Tribunal a quo antes de proferirse la sentencia, en virtud del respectivo decreto de pruebas, y a la cual ella se remitió como prueba de esa condición, v. gr. copia auténtica del acta de los escrutinios respectivos, donde se le declara elegida para el referido periodo ( folio 65).

Elo significa que la acusada es sujeto pasivo de la presente acción de pérdida de la investidura, que en su contra ha sido incoada, atendido el artículo 45 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

13. Examen de la situación procesal

3.1. IV. Se encuentra igualmente demostrado en el proceso que la demandada celebró los referidos contratos, tanto por la aceptación expresa

que hace de los mismos, como por los instrumentos respectivos arrimados al proceso después de la sentencia pero en virtud del auto que decretó pruebas, visibles a folios 77 a 91.

3.2. Por lo tanto, la situación se contrae a establecer si el hecho que la demandada hubiera celebrado contrato con el departamento de la Guajira para ejecutar unas obras en el municipio de Fonseca constituye causal de pérdida de la investidura de concejal por violación del régimen de incompatibilidades a la luz de los artículos 127 de la Constitución Política y 8º, numeral 1, literales a) y f) de la Ley 80 de 1993, que son las normas invocadas en la demanda como las contentivas de la incompatibilidad en comento.

3.3. Al efecto se tiene que dichos preceptos, en su orden, rezan:

*“ARTICULO 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales”.*

*“ARTÍCULO 8º. DE LAS INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA CONTRATAR.*

*1º. Son inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales:*

*a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes.*

*(...)*

*f) Los servidores públicos”.*

4. continuado simultáneamente simultáneamente suel de El artículo 127 del Estatuto Supremo establece ciertamente una incompatibilidad genérica para los servidores públicos, en el sentido de que por regla general no pueden celebrar contratos, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos. Las excepciones a esa regla deben ser señaladas por ley, lo que quiere decir que deben ser expresas, taxativas y precisas, como toda excepción, y por lo mismo requiere ser demostrada.

Quiere decir que quien pretenda encontrarse en una situación de excepción, no sólo debe alegarla, sino también demostrarla.

No hay lugar a discusión que los concejales tienen la calidad de servidores públicos, en tanto son miembros de una corporación administrativa territorial, y el artículo 123 de la Constitución Política los cataloga o define como tales al decir que *“Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”.*

Así las cosas, en principio, o por regla general, los concejales, en tanto servidores públicos se encuentran cobijados por la incompatibilidad o prohibición establecida en el artículo 127 de la Constitución Política, salvo que exista norma especial para ellos que regule el punto y en ese orden los exceptúe de dicha regla, respecto de lo cual la demandada se remite a la Ley 136 de 1994, y de ella invoca el artículo 45, del cual deduce que la incompatibilidad se circunscribe al mismo municipio o distrito, o a sus entidades descentralizadas.

Para claridad del punto conviene traer la disposición pertinente de dicho artículo, así:

*“ARTÍCULO 45. INCOMPATIBILIDADES. Los concejales no podrán:*

*(...)*

*2. Ser apoderado ante las entidades públicas del respectivo municipio o ante las personas que administren tributos procedentes del mismo, o celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno, con las excepciones que más adelante se establecen.*

*(...)*

*4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo municipio o sean contratistas del mismo o reciban donaciones de éste.*

Significa lo anterior que se está ante una regulación especial, pero de ella no se deduce el señalamiento de excepción alguna frente a la regla general, y menos en el sentido de que sustrae de ésta a los concejales, pues ello no se dice de forma expresa, como debe ser, ni tampoco puede considerarse implícito, toda vez que no existe razón para que pese a su condición de servidores públicos se les exceptúe de dicha incompatibilidad general. De suerte que la norma transcrita no hace más que reiterarla respecto de los concejales en relación con el municipio en el que se desempeñan como tales, sin que se deba interpretar que excluye los demás ámbitos u órdenes territoriales de la Administración Pública. Por ello resulta armónica y complementaria con el artículo 127 de la Constitución Política.

Las excepciones a que se refiere la norma constitucional y que conciernen a los concejales se encuentran previstas de manera taxativa en el artículo 46 de la Ley 136 de 1994, y se observa que el contrato motivo del sub lite no se encuadra en esas excepciones, pues se trata de un contrato de obra con el departamento de la Guajira para ser ejecutado en el municipio de Fonseca, lo cual nada tiene que ver con la clase de contratos indicados en la citada norma, a saber:



*"ARTÍCULO 46. EXCEPCIONES. Lo dispuesto en los artículos anteriores no obsta para que los concejales puedan ya directamente o por medio de apoderado, actuar en los siguientes asuntos.*

*a) En las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales conforme a la ley, ellos mismos, su cónyuge, sus padres o sus hijos, tengan interés;*

*b) Formular reclamos por el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y de multas que graven a las mismas personas;*

*c) Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase ofrezcan al público, o condiciones comunes a todos los que lo soliciten;*

*c) (adicionado por el artículo 42 de la Ley 617 de 2000). Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social*

*d) Ser apoderados o defensores en los procesos que se ventilen ante la Rama Jurisdiccional del Poder Público. Sin embargo, los concejales durante su período Constitucional no podrán ser apoderados ni peritos en los procesos de toda clase que tengan por objeto gestionar intereses fiscales o económicos del respectivo municipio, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del orden municipal y las sociedades de economía mixta en las cuales las mismas entidades tengan más del cincuenta por ciento (50%) del capital."*

En ese orden, se tiene que la Corte Constitucional, en sentencia C-194 de 4 de mayo de 1995, magistrado sustanciador doctor José Gregorio Hernández Galindo, considera que *"En cuanto a la celebración de contratos, la regla constitucional aplicable es la del artículo 127, inciso 1º, de la Carta, que cobija a los concejales como servidores públicos" (...)*. (subrayas de la Sala).

Para mejor comprensión de la razón de ser de esa incompatibilidad al igual que otras de los concejales, conviene traer lo dicho también en la sentencia referenciada, a saber: *"En el ámbito municipal, se hace necesario que quienes tienen a su cargo la administración pública y la representación de los intereses generales de la localidad se dediquen íntegramente a la gestión que han asumido y, además, no puedan valerse de las posiciones que ocupan para derivar ventajas o beneficios particulares, razones que justifican el señalamiento de incompatibilidades, es decir, de aquellas gestiones o actividades que no pueden ejercerse de manera simultánea con el desempeño del cargo."*

En esas circunstancias se observa que la situación de la encausada no se encuentra dentro de excepción alguna frente a la comentada regla general, incluso al literal f) del numeral 1 del artículo 8º de la Ley 80 de 1993, en la medida en que la normativa especial que le es aplicable no la excluye de la prohibición o incompatibilidad respecto de entidades distintas del orden municipal y que no manejen recursos del mismo orden, sino que la reitera en cuanto al ámbito municipal.

En este caso, los contratos celebrados por la encartada lo fueron con el departamento de la Guajira, cuyo precio fue pagado con recursos del presupuesto del mismo ente territorial, según se estipuló en la cláusula sexta del contrato original.

Por lo tanto es claro que la situación examinada se encuadra en la incompatibilidad descrita en el artículo 127 de la Constitución Política y literal f) del numeral 1 del artículo 8º de la Ley 80 de 1993, de donde se configura la causal de pérdida de la investidura prevista en el artículo 55, numeral 2, de la Ley 136 de 1994, en cuanto hace a la violación del régimen de incompatibilidades, que en virtud de los referidos contratos se le endilga en la demanda a la actora.

De otra parte, la Sala halla improcedente valorar la situación examinada en relación con la elección de que fue objeto la actora como concejal del mismo municipio por el periodo 2004-2007, subsiguiente al comentado período, a título de violación del régimen de inhabilidades, como lo propone el Ministerio Público, por cuanto esta acusación no fue objeto de la demanda y, por ende, del debate procesal en la instancia ya agotada, la cual no puede pretermitirse bajo ningún título para ese efecto, pues ello vulneraría en absoluto el derecho fundamental a no ser sancionado sin ser oído y vencido en juicio.

En consecuencia, el recurso tiene vocación de prosperar, de allí que se deba revocar la sentencia apelada para, en su lugar, acoger las pretensiones de la demanda, decretando la pérdida de la investidura de concejal que la inculpada ostentó por el periodo 2001 y 2003, como en efecto lo será en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del el CConsejo de Estado, Sala Plena dde lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero.-RIMERO. REVOCASE Ola sentencia apelada, de 27 de mayo de 2004 del Tribunal Administrativo de la Guajira, mediante la cual niega las pretensiones de la demanda y, en su lugar, DECRETASE la pérdida de la investidura de concejal del mmunicipio de Fonseca, Guajira, de la ciudadana JULIA RAMONA DURAN URBAEZ.

Segundo.- Comuníquese de esta decisión al Presidente del Concejo Municipal del mencionado municipio y a la Procuraduría General de la Nación.

Tercero.- SEGUNDO., en sustitución del abogado JOSE EUDORO NARVÁEZ VITERI.

En firme esta decisión, regrese el expediente al tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de diez de marzo marzofebrero 1114 de junio... de octubre ...del 2005.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Presidente

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Aclara Voto

ACLARACION DE VOTO

Bogotá, D.C., diez (10) de marzo de dos mil cinco (2005).

REF: Expediente núm. 2004-00056.

Actor: CARLOS ALBERTO ARAMENDIS TATIS.

Mi respetuosa aclaración de voto se concreta a lo siguiente:

No cabe duda de que la situación fáctica que el demandante le atribuye a la demandada, consistente en celebrar contrato con el Departamento de la Guajira para la ampliación de redes en el Municipio de Fonseca, muy a pesar de que esta última se desempeñaba como Concejal de dicho Municipio, lo cual encaja perfectamente en la causal 2 de incompatibilidad de los Concejales prevista en el artículo 45 de la Ley 136 de 1994, transcrita a folio 7 de la sentencia.

Tal consideración resulta a todas luces incontrovertible si se tiene en cuenta que el Municipio de Fonseca es parte del Departamento de la Guajira y que esta última entidad territorial administra tributos procedentes de aquel como es el caso del impuesto de vehículos automotores, a término de los artículos 146 a 151 de la Ley 488 de 1988. Luego un Concejal de Fonseca no puede celebrar contrato con el Departamento de la Guajira, pues por virtud de lo dispuesto en la citada preceptiva, ello está previsto como causal de incompatibilidad que da lugar a la pérdida de investidura.

Esta otra razón debió ser tenida en cuenta como argumento adicional y específico de la decisión estimatoria que en todo caso comparto.

Cordialmente,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Consejero

Fecha y hora de creación: 2025-06-18 00:39:02