



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN B

Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrada Ponente: MERY CECILIA MORENO AMAYA

RADICADO: 25000 23 15 000 2024 00190 00

DEMANDANTE: COLPENSIONES

DEMANDADO: GLORIA MARCELA MONTAÑO RAMÍREZ

CONFLICTO DE COMPETENCIA

Procede el despacho a pronunciarse sobre el conflicto negativo de competencia suscitado entre los juzgados Trece (13) Administrativo de Sección Segunda y Primero (1º) Administrativo de Sección Primera, ambos del Circuito Judicial de Bogotá, para conocer de la demanda presentada por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES encaminada a obtener la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se le reconoció pensión de vejez a la señora GLORIA MARCELA MONTAÑO RAMÍREZ con una mesada superior a la que le correspondía.

I. ANTECEDENTES

El 23 de abril de 2023, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad) en contra de la señora GLORIA MARCELA MONTAÑO RAMÍREZ, con las siguientes pretensiones:

“1. Que se declare la Nulidad parcial de la Resolución No. SUB 109669 del 25 de abril de 2022, por la cual Colpensiones reconoció y ordenó el pago de una pensión de vejez a favor de la señora GLORIA MARCELA MONTAÑO RAMIREZ, identificada con C.C. No. 51,821,968, a partir del 7 de abril de 2022, de conformidad con la Ley 797 de 2003, toda vez que se reconoció una mesada superior a la que en derecho corresponde.

2. A título de restablecimiento del derecho, se ORDENE a la señora GLORIA MARCELA MONTAÑO RAMIREZ, identificada con C.C. No. 51,821,968,

REINTEGRAR el valor económico que resulte de las sumas recibidas por concepto del reconocimiento y pago de una pensión de vejez, hasta que se conceda la nulidad parcial de la resolución No. SUB 109669 del 25 de abril de 2022.

3. Que sean INDEXADAS las sumas de dineros reconocidas a favor de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, y al pago de intereses a los que hubiere lugar, como consecuencia de los pagos realizados en virtud del reconocimiento pensional de la señora GLORIA MARCELA MONTAÑO RAMIREZ.

4. Se condene en costas a la parte demandada”.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado 13 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda, despacho que mediante auto del 20 de septiembre de 2023 la admitió y dispuso dar el trámite de rigor a la acción. No obstante, con auto de esa misma data declaró su falta de competencia con amparo en una providencia emitida por la Sección Segunda de esta Corporación en la que se consideró que cuando se discuten actos de contenido prestacional en favor de personas que no tuvieron una vinculación legal o reglamentaria, la competencia para conocer del litigio recae en la Sección Primera, de modo que como la señora Gloria Marcela Montaña Ramírez trabajó para el sector privado, no existe relación estatutaria con el Estado, lo que impide que la Sección Segunda obtenga competencia, sino que debe encauzarse por la asignación residual.

Como consecuencia de la decisión anterior, la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá repartió el expediente al Juzgado 1° Administrativo de Sección Primera, según acta del 24 de noviembre de 2023.

El 21 de febrero de 2023, el juzgado en mención propuso el conflicto de competencias que aquí nos atañe, al considerar que la discusión planteada con la demanda tiene génesis en un conflicto derivado de una relación laboral que debe tramitarse por el Juzgado de la Sección Segunda.

El 12 de marzo de 2024, la Secretaría General de este Tribunal remitió el presente conflicto de competencias al despacho de la magistrada sustanciadora, quien surtió el traslado de rigor previsto en el inciso tercero del artículo 158 del CPACA, modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021, mediante auto del 14 de diciembre de 2023.

Tras haberse agotado el término, el juez a cargo del Juzgado 1° Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Primera presentó alegaciones de cierre para

insistir en los argumentos expuestos en su providencia en aras de que se asigne la competencia al Juzgado 13 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda, por la naturaleza del asunto (laboral) y el criterio de especialidad, para lo cual hizo hincapié en que los juzgados adscritos a esa sección tienen los conocimientos específicos y cualificados para resolver controversias relacionadas con asignaciones, reliquidaciones o disminuciones de mesadas en materia pensional, por lo que no se trata de un tema sin asignación que le correspondiera de manera residual a la Sección Primera.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 158 del CPACA, con la modificación introducida con el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021 que en su inciso cuarto dispone:

“Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por **el magistrado ponente del tribunal administrativo respectivo**, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo”.

En ese orden, es competencia del magistrado ponente dirimir los conflictos de competencia que surjan entre los juzgados administrativos del Circuito Judicial de Bogotá. En el presente caso, el conflicto planteado discurre en establecer si las pretensiones de la demanda encausadas por COLPENSIONES para obtener la nulidad de su propio acto administrativo (lesividad) de reconocimiento de una pensión de vejez a la señora Gloria Marcela Montaña Ramírez debe tramitarse en un juzgado de la Sección Segunda o de manera residual por la Sección Primera de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá.

Para decidir el asunto, hay que recordar los factores legamente establecidos para determinar la competencia judicial, como facultad que se asigna a determinado órgano judicial (unipersonal o colectivo) para conocer y resolver los negocios que la ley ha colocado dentro de la esfera de sus atribuciones.

Para efectos de establecer la competencia de un juez o tribunal, con arreglo a la ley, se deben verificar los siguientes factores:

- **Objetivo:** Hace alusión a la naturaleza del pleito o de la relación jurídica objeto de la demanda y a la cuantía o valor económico de tal relación jurídica.

- **Subjetivo:** Se fija en las condiciones particulares de los sujetos que concurren al proceso, es decir, la calidad de las partes.
- **Funcional:** Se determina teniendo en cuenta la jerarquía de las autoridades judiciales de forma tal que el conocimiento de los asuntos en única instancia, primera y segunda instancia se distribuye entre los jueces unipersonales y colectivos.
- **Territorial:** Se refiere al lugar en el que debe tramitarse el proceso, teniendo en cuenta, por ejemplo, el domicilio del demandante o de la entidad o el particular demandado, así como el sitio en el que se expidió el acto.

Para que un juez o tribunal tenga competencia para conocer de un determinado asunto, hallándose este dentro de la órbita de su jurisdicción, la ley se reserva su conocimiento con preferencia a los demás jueces y tribunales de su mismo grado, de manera que, puede tener jurisdicción y carecer de competencia, pero esta última, por el contrario, no puede existir sin la primera¹.

Ahora, debe recordarse que a través del Decreto 2288 de 1989 “*Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*”, asignó las competencias de la Secciones que conforman el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con sujeción al criterio de especialidad adoptado para el H. Consejo de Estado, en virtud del cual los procesos se distribuyen según la naturaleza del asunto o de la relación jurídica objeto de la demanda, mismo que se estableció posteriormente para los juzgados administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, a partir de su entrada en funcionamiento.

En el punto y en relación con las Secciones Primera y Segunda, que incumben al caso, el artículo 18 de dicho compendio normativo previó lo siguiente:

ARTÍCULO 18. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.
2. Los electorales de competencia del Tribunal.
3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986.

¹ Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 1978, pág. 87

4. Las observaciones formuladas a los Acuerdos Municipales o Distritales y a los actos de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.
 5. Las objeciones a los proyectos de Ordenanza o de Acuerdo, en los casos previstos en la ley.
 6. Los conflictos de competencia administrativa asignados al Tribunal.
 7. La revisión de contratos, de conformidad con la ley.
 8. Los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985.
 9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.
- (...)

SECCION SEGUNDA. Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del Tribunal (...)” (Énfasis del Despacho).

Debe anotarse que la distribución de competencias, en los términos prenotados, fue extendida los juzgados administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, según lo dispuesto en el artículo 2 del Acuerdo PSAA06-3345 de 2006.

De conformidad con la preceptiva rectora, es necesario definir cuál es el juez competente para conocer de la demanda presentada por COLPENSIONES en contra de la señora Gloria Marcela Montaña Ramírez cuyo objeto es obtener la nulidad parcial del acto administrativo por medio del cual le fue reconocida pensión de vejez a la demandada, ello a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con pretensión de lesividad, al considerarse por la demandante que la pensionada obtuvo un reconocimiento por mayor valor al que le correspondía.

El juzgado de la Sección Segunda consideró que no se trata de un asunto de su competencia porque la pensión reconocida a la demandada se derivó de los aportes que hizo en virtud de su vinculación al sector privado y no al público, mediante relación legal y reglamentaria, que habilite la competencia de la Sección Segunda, pues los conflictos que ésta conoce se derivan de asuntos ligados al sector público y como sustento se atuvo a lo considerado por el despacho del magistrado Samuel José Ramírez Poveda de la Sección Segunda de este Tribunal que al resolver un conflicto de competencias de similares características, consideró:

“(…)

Ahora bien, la H. Corte Constitucional al desatar el conflicto entre las dos Jurisdicciones fijó como regla de decisión que, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para conocer de una demanda presentada por una entidad pública, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra un acto administrativo propio tras no obtener la autorización del titular para revocarlo directamente, incluso si el acto se pronuncia sobre derechos pensionales.

Para el efecto, se sigue el criterio que el conocimiento de los procesos correspondientes al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en la versión conocida doctrinariamente como “lesividad”, son de conocimiento exclusivo de la jurisdicción contenciosa administrativa; sin embargo, como quiera que adjudicarlo a la Sección Segunda, convertiría en legislador al operador jurídico, pues modificaría el CPACA, en cuanto a la imposibilidad para dicha Sección de conocer asuntos propios del derecho laboral de los trabajadores sujetos al Código Sustantivo del Trabajo, su conocimiento, por competencia residual, le correspondería a la Sección Primera, en tanto se trata de un tema que no pertenece a ninguna de las demás Secciones.

*En efecto, no hay duda acerca de que el acto administrativo demandado no deriva de una relación legal y reglamentaria, sino del derecho privado. Es decir, como la controversia a dirimir no se refiere a la seguridad social de un servidor público; sino a la de un trabajador del sector privado, su conocimiento desborda las competencias de la Sección Segunda.
(...)”².*

Como se muestra, la motivación que repliega el juzgado de la Sección Segunda atiende a que solo tienen asignadas las competencias de carácter laboral de empleados públicos y no de trabajadores oficiales y demás personas a quienes les son aplicables las reglas del Código Sustantivo del Trabajo, lo que tiene relación con lo previsto en el numeral 2 del artículo 155 del CPACA. Ello, porque la señora Montaña Ramírez, según su historia laboral, tuvo vinculaciones con personas jurídicas de derecho privado y no público.

Sobre el particular, debe anotarse que la Corte Constitucional al resolver conflictos de competencia suscitados entre la jurisdicción ordinaria y la de lo contencioso administrativo por demandas como la que aquí nos atañe, se ha limitado a indicar que no es competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, sin especificar la sección a la cual debe atribuirse dicha competencia, para el caso del circuito judicial de Bogotá, que como es bien sabido está subdividido en especialidades en la misma forma en que se estableció para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

No obstante, la suscrita no considera que las razones dadas por el Juzgado 13 Administrativo de la Sección Segunda sean suficientes para asignar la competencia a la Sección Primera por sustracción de materia, bajo el criterio de residualidad. Ello, si se tiene en cuenta que el cuestionamiento sobre la especialidad competente no tiene discusión si se observa que, en el órgano de cierre, esto es, el Consejo de Estado, es la Sección Segunda la que ha tramitado este tipo de demandas de

² Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C. M.P. Samuel José Ramírez Poveda. Rad. 25000 23 15 000 2019 00181 00, auto del 27 de julio de 2023.

lesividad, independientemente de que los beneficiarios de la pensión hayan tenido historial laboral con el Estado mediante vinculación legal y reglamentaria.

A manera de ejemplo, se relacionan los siguientes casos:

- ⌘ Radicación 76001233100020090030001 (3150-22), C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Sección Segunda – Subsección A, sentencia del 29 de junio de 2023, demanda promovida por COLPENSIONES vs Carmen Rosa Sarmiento Chávez, en la cual se discutía el indebido reconocimiento de la pensión de vejez de una persona que enteramente había cotizado por vinculaciones laborales con empresa del sector privado.
- ⌘ Radicación 15001233300020180046501 (1709-2022), C.P. Juan Enrique Bedoya Escobar, Sección Segunda – Subsección B, sentencia del 14 de septiembre de 2023, demanda promovida por COLPENSIONES vs Álvaro Tomás Arzuza Cuesta, en la cual se discutía el indebido reconocimiento de la pensión de vejez de una persona que enteramente había cotizado por vinculaciones laborales con empresa del sector privado.

En ese orden, es claro que la postura defendida por el juzgado de la Sección Segunda no atiende a los criterios de decisión que ha adoptado el Consejo de Estado sobre la materia, pues ese órgano de cierre sin mayor hesitación conoce de la demandadas que en ejercicio de la acción de lesividad que COLPENSIONES encauza para perseguir la nulidad de los actos de reconocimiento pensional de vejez, independientemente del tipo de vinculación que tuvieron los beneficiarios de la prestación, esto es, sea que se trate de empleados públicos (con vinculación legal y reglamentaria) o de trabajadores vinculados al sector privado, pues lo relevante en todo caso es el estudio de los requisitos que las normas de seguridad social general establecen para adquirir la prestación (sea por vejez o por jubilación).

En el punto, debe resaltarse que los jueces competentes siempre serán los de la Sección Segunda de esta jurisdicción por ser quienes conocen de los asuntos ligados a la seguridad social, que si bien la regla general es que se trate de las relaciones legales y reglamentarias entre los servidores públicos y el Estado, ello se extiende cuando las controversias se deriven de los actos de reconocimiento pensional de una entidad de derecho público, como COLPENSIONES, porque el

estudio sigue enmarcado en el ejercicio de la función administrativa en materia pensional, competencia que en nada atañe a los asuntos que conoce la Sección Primera, ni para lo cual sea válido acudir al criterio residual de asignación del conocimiento de los asuntos, cuando ello no ha sido así definido por el Consejo de Estado, que, por el contrario, ha decidido este tipo de litigios en las salas respectivas de la Sección Segunda de dicha Corporación.

De manera que asignar la competencia en la Sección Primera conllevaría a desconocer el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, que con su actuar ha establecido el criterio de asignación del conocimiento de las acciones de lesividad de COLPENSIONES, independientemente de la historia laboral de los pensionados, en cabeza de la Sección Segunda, lo cual debe replicarse por nivel jerárquico en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá en la subespecialidad dada a la Sección Segunda, bajo los criterios de armonía y coordinación al interior de la jurisdicción.

Es por lo expuesto, que le asiste razón a la postura expuesta por el Juzgado 1° de Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Primera, por lo cual la competencia para conocer del asunto está a cargo del Juzgado 13 Administrativo de Sección Segunda.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”,

III. RESUELVE:

PRIMERO: DEFINIR el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito de Bogotá adscrito a la Sección Segunda y el Juzgado Primero (1°) Administrativo del Circuito de Bogotá de Sección Primera, en el sentido de que el competente es el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito de Bogotá, de conformidad con lo previamente expuesto.

SEGUNDO: REMITIR las presentes diligencias al Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito de Bogotá adscrito a la Sección Segunda, conforme a lo

expuesto en la parte considerativa de esta providencia, para que continúe con el trámite del asunto hasta emitir la sentencia de primera instancia.

TERCERO. COMUNÍQUESE lo aquí decidido al Juzgado Primero (1º) Administrativo del Circuito de Bogotá de Sección Primera y a la parte demandante en la dirección electrónica suministrada en el expediente.

CUARTO. Las comunicaciones anteriores, deberán dirigirse a las siguientes direcciones electrónicas:

Demandante: COLPENSIONES

paniaguacohenabogados@gmail.com

notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co

Se deja constancia de que la presente providencia fue firmada electrónicamente por la magistrada, a través del aplicativo oficial denominado SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

MERY CECILIA MORENO AMAYA
Magistrada

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B**

Bogotá DC, diecisiete (17) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Radicación: 25000-23-15-000-2024-00233-00
Demandante: SALUD TOTAL S.A. E.P.S.
Demandado: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS
DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD
SOCIAL EN SALUD - ADRES
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO
Asunto: CONFLICTO DE COMPETENCIA-
JUZGADOS ADMINISTRATIVOS

Decide el Despacho el conflicto negativo de competencias suscitado entre el Juzgado Sexto (6º) Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera y el Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por intermedio de apoderado judicial por la Empresa Prestadora del servicio de Salud, Salud Total S.A. contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

I. ANTECEDENTES

1. La actuación procesal

1) A través de escrito radicado ante los Juzgados Laborales del Circuito

Bogotá, Salud Total S.A. EPS por intermedio de apoderado judicial presentó demanda en ejercicio de la acción ordinaria laboral en contra de la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES con el fin de obtener las siguientes pretensiones:

"II. PRETENSIONES

PRINCIPALES

DECLARATIVAS

PRIMERA: *Que se declare que el FOSYGA, hoy asumidas sus competencias y funciones por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, glosó por extemporaneidad los 881 recobros de tecnologías en salud objeto de la presente demanda y contenidas en la base de datos anexa, imponiendo además otras glosas administrativas de manera injustificada.*

SEGUNDA: *Consecuencia de la anterior pretensión, que se declare que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES es responsable del no pago de las cuentas glosadas a SALUD TOTAL EPS-S S.A.*

• CONDENATORIAS

PRIMERA: *Que se condene a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES a pagar a SALUD TOTAL EPS-S S.A., la suma de CIENTO DIECISÉIS MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON SESENTA Y NUEVE CENTAVOS M/CTE. (\$116,460,233.69.) correspondientes a 881 recobros de tecnologías de salud sobre las cuales se glosó injustificadamente.*

SEGUNDA: *Que sobre las sumas anteriormente mencionadas se reconozca y pague los intereses moratorios en virtud de lo establecido en el artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002, desde la fecha de radicación de las solicitudes de recobros al FOSYGA, hoy ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, hasta que se verifique su pago.*

TERCERA: Que se condene a la demandada en costas y agencias en derecho.

CUARTA: Que se condene a la demandada al pago de cualquier otro perjuicio demostrado durante el curso del proceso, en virtud de las facultades ultra y extra petita.

SUBSIDIARIAS

SEGUNDA: Que, sobre las sumas anteriormente mencionadas, se reconozca y pague la respectiva indexación desde la fecha de radicación de las solicitudes de recobros al FOSYGA, ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, hasta que se verifique su pago

”(carpeta 04 archivo 01 cdno. ppal. exp. Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá).

2) El asunto le correspondió por reparto al Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá (carpeta 04 archivo 03 cdno. ppal. exp. Juzgado 35 Laboral del Circuito de Bogotá), quien por auto del 15 de abril de 2022 declaró la falta de competencia y ordenó remitir el expediente a la Dirección Seccional de Administración Judicial para que fuere repartido a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá.

3) Efectuado el reparto entre los Juzgados Administrativos de Bogotá, le correspondió asumir el conocimiento del asunto al Juzgado Sexto (6º) Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera (archivo 05), quien por auto del 27 de julio de 2023 declaró su falta de competencia para conocer del asunto y ordenó remitir el proceso a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, para que el asunto sea repartido entre los Juzgados Administrativos de la Sección Cuarta.

4) En ese orden, se efectuó un segundo reparto, correspondiéndole el conocimiento del asunto en esta ocasión al Juzgado 39 Administrativo del

Circuito de Bogotá, quien por auto del 11 de agosto de 2023 declaró su falta de competencia para conocer la demanda presentada por Salud Total EPS S.A., promovió el conflicto negativo de competencias y ordenó la remisión del expediente a esta Corporación con el fin de dirimir el conflicto de competencia suscitado.

5) Efectuado el reparto del conflicto propuesto el día 2 de abril de 2024 en esta Corporación, le correspondió al suscrito magistrado asumir el conocimiento del asunto (archivo 01 exp. conflicto).

6) Luego, por auto del 3 de abril de 2024 (archivo 06 exp.conflicto) se corrió traslado del conflicto negativo de competencia suscitado, para que las partes realizaran las manifestaciones del caso, oportunidad en la cual, ninguno de los intervinientes en el conflicto realizó pronunciamiento alguno.

II. CONSIDERACIONES

Por ser competente en razón de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021 *“por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”*, que dispone que si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el magistrado ponente del tribunal administrativo respectivo, procede el Despacho a resolver el conflicto de competencia de la referencia.

1) El caso que ocupa la atención del Despacho se originó en un conflicto negativo de competencia suscitado entre el Juzgado Sexto (6°)

Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera y el Juzgado Treinta y Nueve (39) Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, para conocer el asunto de la referencia.

2) El conflicto negativo se origina en la competencia de los juzgados administrativos para conocer las demandas con pretensiones de recobro a la ADRES de los gastos en que incurrió la EPS demandante para la cobertura efectiva de tecnologías no incorporadas en el Plan Obligatorio de Salud (POS), hoy Plan de Beneficios en Salud (PBS).

3) De la lectura de la demanda, advierte el Despacho que la discusión no versa sobre materia tributaria, es decir, sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, sino que gira en torno al reintegro de las sumas de dinero de tecnologías en salud que se sufragaron y que no se reconocieron por el ADRES al considerar que dicho concepto se entendía incluido en el Plan Obligatorio de Salud – POS.

Así las cosas, se observa entonces que, si bien las cotizaciones cuyo recaudo corresponde a las EPS son de carácter tributario, los recobros por las sumas en que incurrió la EPS por conceptos de servicios de tecnologías en salud, como el caso que nos ocupa, no tienen la connotación de contribuciones parafiscales, por lo que la competencia para conocer el referido medio de control de nulidad y restablecimiento sería de competencia del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera.

Al respecto, conviene resaltar que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del 28 de agosto de 2023, dirimió un conflicto de competencia suscitado entre la Sección

Primera Subsección "B" y la Sección Cuarta Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en relación con el conocimiento del proceso promovido a través de apoderado judicial por la Entidad Promotora de Salud Servicio Occidental de Salud S. A. SOS contra la Superintendencia Nacional de Salud y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, en los siguientes términos:

«[se] precisa que en el presente asunto se debate el reintegro de valores que fueron pagados sin justa causa de conformidad con los hallazgos reportados en la auditoría al régimen subsidiado sobre reconocimientos realizados a la demandante, asunto que no puede considerarse de naturaleza parafiscal.

*Lo anterior por cuanto, **esta Sala ha entendido que, si bien es cierto, los ingresos del Sistema General de Seguridad Social provienen de las contribuciones parafiscales realizadas por los aportantes, únicamente las controversias sobre el ingreso tendrían naturaleza tributaria sea en la etapa de determinación, discusión o cobro de los respectivos montos.***

Así las cosas, como el asunto objeto de debate, no está asignado a ninguna de las secciones, de manera residual conforme al numeral 1º del artículo 18 del Decreto ibídem, le corresponde su conocimiento a la Sección Primera de esta Corporación quien deberá continuar con el trámite correspondiente¹ (Se resalta).

Al respecto se precisa que las atribuciones de las secciones de los Juzgados Administrativos de Bogotá están dadas por el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 en concordancia con el artículo 5º del Acuerdo No. PSAA06-3501 de 2006, el cual establece:

"ARTICULO 18º. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES. Las

¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023), Rad. .250002315000202300259 00, M. P.: Carlos Alberto Orlando Jaiquel.

Secciones tendrán las siguientes funciones:

SECCIÓN PRIMERA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:*

1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.

(...)

SECCIÓN CUARTA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:*

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley. (...)"

Por tanto, bajo ese contexto, se dirimirá el conflicto de competencia de la referencia asignándole la competencia para conocer del asunto al Juzgado Sexto (6°) Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera por ser este el Juez competente para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; comoquiera que no se discuten situaciones relativas a impuestos, tasas y contribuciones.

En consecuencia, se

R E S U E L V E:

1°) Dirímese el conflicto negativo de competencia de la referencia en el sentido de determinar que la competencia para conocer del presente asunto corresponde al Juzgado Sexto (6°) Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera.

2°) Por Secretaría envíese el expediente de inmediato Juzgado Sexto (6°) Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera para que adelante el trámite pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado Electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente que conforma la Subsección "B" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

MAGISTRADO PONENTE: DR. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA

Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

REFERENCIAS

EXPEDIENTE:	25-000-23-15-000-2024-00147-00
ACCIONANTE:	TITO MANUEL VALDERRAMA RAMÍREZ
CONTRA:	JOSÉ ALEXÁNDER VALDERRAMA UBAQUE
ASUNTO:	PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Decide la Sala Plena del Tribunal, con ponencia del suscrito, la solicitud de pérdida de investidura formulada por el ciudadano Tito Manuel Valderrama Ramírez, a través de apoderado, en contra del señor José Alexander Valderrama Ubaque, Concejal del municipio de Cajicá - Cundinamarca, para el período comprendido entre los años 2024 a 2027.

ANTECEDENTES

El veintiocho (28) de febrero de dos mil veinticuatro (2024), el accionante radicó acción de perdida de investidura, con las siguientes **pretensiones**:

*“Se decrete la Pérdida de la Investidura del Honorable Concejal del Municipio de Cajicá – Cundinamarca, **JOSÉ ALEXANDER (sic) VALDERRAMA UBAQUE**, identificado con la cedula (sic) de ciudadanía No 2´969.409 expedida en Cajicá – Cundinamarca, por la presunta conducta de: **POR VIOLACIÓN DEL RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES**, de conformidad a la establecido en el artículo 55, numeral 2º de la Ley 136 de 1994, concordante con el artículo 48 numeral 1º de la Ley 617 de 2000, y el Fallo del H. Consejo de Estado No 207 de 2007, y el artículo 183 de nuestra Carta Política, invocando como como (sic) causal la Violación del Régimen de Incompatibilidades, derivada de hacer (sic) elegir como Concejal del Municipio de Cajicá – Cundinamarca, con el nombre de **JOSÉ ALEXANDER (sic) VALDERRAMA UBAQUE**, identificado con la cedula (sic) de ciudadanía No 2´969.409 expedida en Cajicá – Cundinamarca, cuando su verdadero nombre es El (sic) **JOSÉ ALEXANDER (sic) UBAQUE**, identificado con la cedula de ciudadanía No 2´969.409 expedida en Cajicá – Cundinamarca; conducta de lejos escabrosamente dolosa o cuando menos gravemente culposa de conformidad con las Leyes 1881 de 2018, artículo 1º dado que la inhabilidad es una restricción que se impone de carácter general.”* (Resaltado fuera del texto)

Las anteriores pretensiones se fundamentaron, en síntesis, en los siguientes **hechos**:

1. Que, el señor **Tito Manuel Valderrama Ramírez**, de profesión lotero del Municipio de Cajicá – Cundinamarca, el día 24 de diciembre de 1966 contrajo matrimonio con la señora **Claudia Ubaque**, (q.e.p.d.), quien registró a **José Alexander Valderrama Ubaque** como hijo de los dos, tal y como consta en el Registro Civil de nacimiento con indicativo serial No 790130 expedido por la Notaria Quinta del Círculo de Bogotá, D.C.
2. Que, el Juzgado Primero de Familia del Municipio de Zipaquirá - Cundinamarca, mediante Sentencia No. 027-21 de 7 de julio del 2021, dentro del Proceso No 430-2020, declaró que el señor **Tito Manuel Valderrama Ramírez**, no es el padre del señor **José Alexander Valderrama Ubaque**, y ordenó la corrección del registro civil de nacimiento identificado con el NUIP 8491154 de la Notaria Quinta de Bogotá, para que, en adelante, figurara con el apellido de su progenitora Ubaque.
3. Que, el 3 de febrero de 2022, el señor **Tito Manuel Valderrama Ramírez** mediante derecho de petición solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, dar cumplimiento a la Sentencia No 027-21 de 7 de julio de 2021, proferida dentro Proceso No. 430-2020.
4. Que, la Registraduría Nacional de Estado Civil, ordenó al señor Registrador del Municipio de Cajicá – Cundinamarca, dar cumplimiento al fallo pluricitado.
5. Que, el señor **José Alexander Valderrama Ubaque**, procedió a la corrección de la cédula de ciudadanía No. 2.969.409 expedida en Cajicá – Cundinamarca y, se registró como **José Alexander Ubaque**, identificado con la C.C. No. 2.969.409.
6. Que, el señor **José Alexander Ubaque** contrariando la sentencia del Juzgado Primero de Familia del Municipio de Zipaquirá, ante la Notaria Quinta del Círculo de Bogotá, el 10 de febrero de 2022 mediante escritura pública No. 370 cambió su nombre al de **José Alexander Valderrama Ubaque**.

7. Que, el el día 4 de noviembre del 2023, **José Alexander Valderrama Ubaque**, identificado con la cédula de ciudadanía No 2´969.409, fue elegido para el Periodo Constitucional del año 2024 al año 2027, por el Partido Conservador Colombiano, para desempeñar el cargo de Concejal del Municipio de Cajicá – Cundinamarca.

CAUSAL INVOCADA

La Pérdida de la Investidura del Concejal de Municipio de Cajicá - Cundinamarca, José Alexander Valderrama Ubaque, se solicita con fundamento en la siguiente causal:

Violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades instituido en el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con los numerales 1 y 6 del artículo 48 de la Ley 617 del 2000.

Explicó el solicitante que el hecho de que en el año anterior a la elección, el señor José Alexander Ubaque, contrariando lo decidido por el Juzgado Primero de Familia de Zipaquirá en Sentencia del 7 de julio de 2021, cambiara de nuevo su apellido, configura en su criterio el presunto delito de fraude procesal, situación que por oponerse a la moralidad y a las buenas costumbres que debe mostrar un servidor público conlleva a una incompatibilidad e inhabilidad para asumir el cargo.

CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

El señor José Alexander Valderrama Ubaque dentro del término legal y mediante apoderado contestó la demanda, oponiéndose a la prosperidad de la pretensión, con fundamento en los siguientes argumentos:

Señaló que la solicitud formulada contra el Concejal carece de claridad, toda vez que de la lectura de los hechos parece concluirse que la censura se centra en el cambio de nombre que pudo haber afectado el régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses; suceso, según el demandante, incluso pudo haber constituido el delito de fraude procesal y que es contrario a la moralidad y las buenas costumbres que debe mostrar un servidor público.

Recordó que tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado han sido reiterativas en señalar que las causales de pérdida de investidura son taxativas y su interpretación restrictiva, no admitiendo interpretación extensiva o analógica, por lo que dicha declaratoria solo procederá frente a las conductas del congresista, diputado o concejal que se ajusten a la descripción exacta de la situación jurídica determinada en la norma.

Con fundamento en lo anterior, concluyó que el cambio de nombre del concejal Valderrama Ubaque no corresponde a una descripción que impida a los ciudadanos acceder al cargo de concejal o diputado, o que teniendo la condición de concejal o diputado no puedan efectuar y menos que constituya un conflicto de intereses.

Asimismo, sostuvo que al fracasar el proceso de tipificación que sirve para determinar el componente objetivo del comportamiento denunciado, se hace imposible avanzar en la determinación de la antijuridicidad del comportamiento o de la culpabilidad, en donde debería analizarse la culpa grave o el dolo del concejal, diputado o congresista, como componente subjetivo de la respectiva causal.

De otra parte, manifestó que el primer cambio de nombre se dio como consecuencia a lo ordenado en una sentencia judicial y no por voluntad de él, y que en ejercicio de su derecho al libre desarrollo de la personalidad y como un atributo de su personalidad procedió a asignarse un nuevo nombre mediante el trámite notarial previsto en el Decreto 999 de 1988 facultad que todos los ciudadanos colombianos pueden ejercer por una única vez.

Por último, indicó que la demanda tiene como fin mancillar el nombre del Concejal, debido a que el señor Tito Manuel creó ser el único dueño del apellido Valderrama, por lo que solo sus consanguíneos lo pueden utilizar, lo que lo llevó a instaurar una demanda en la que no se presenta una causal clara, elevando una acusación genérica y basada en juicios subjetivos.

TRÁMITE PROCESAL

La solicitud de pérdida de investidura fue admitida en Auto de doce (12) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

Vencido el término para que el demandado se pronunciara respecto de la solicitud de pérdida de investidura, a través de providencia del cuatro (04) de abril de dos mil veinticuatro (2024), se incorporaron como pruebas los documentos aportados por la parte demandante y los allegados por el demandado, de igual forma se decretaron algunas de las solicitadas por la parte actora.

Igualmente, se fijó el quince (15) de abril de dos mil veinticuatro (2024), a las dos de la tarde (2:00 p.m.), para la celebración de la audiencia pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018.

AUDIENCIA PÚBLICA, ALEGACIONES DE LAS PARTES Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La audiencia pública prevista en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018 o de alegaciones, se llevó a cabo el día 15 de abril de 2024, con la presencia del apoderado del accionante, el Ministerio Público, el apoderado del demandado y los Magistrados de la Corporación.

Allí, previo a escuchar a los sujetos procesales, fueron incorporadas como pruebas las respuestas recibidas en atención a lo solicitado en el Auto del cuatro (04) de abril de dos mil veinticuatro (2024), tal y como consta en el Acta y en el Audio de la Audiencia.

En esta etapa, el **apoderado del accionante**: Como consta en la grabación respectiva, se pronunció entre los minutos 6:49 y 16:48, y en síntesis se ratificó en los hechos y las pretensiones de la solicitud. Adujo que está claramente establecido que el demandado olvidó que el artículo 2 del Decreto 999 de 1988, por el cual se modificó el artículo 89 del Decreto ley 1260 de 1970 dispone que, *“las inscripciones del estado civil, una vez autorizadas, solamente podrán ser alteradas en virtud de decisión judicial en firme, o por disposición de los interesados, en los casos, del modo y con las formalidades establecidas en este Decreto”*, la cual solo puede ocurrir por una sola vez, por lo que al haberse dado el cambio de nombre en virtud de una decisión judicial, el accionado no podía cámbialo nuevamente, segundo cambio que contradice lo dispuesto en la sentencia del Juzgado Primero de Familia, en tanto dicho estrado judicial se ordenó

que en adelante no llevaría el nombre como tal. Concluyó que las honorables Cortes han señalado que la acción pérdida de investidura, pretende mirar la condición y calidad del sujeto del Concejal, pues éste mediante maniobras engañosas se cambió dos veces el nombre y en el periodo que decidió cambiarse el nombre por Ubaque, siguió firmando como Valderrama.

El Ministerio Público: Como consta en la grabación respectiva, expuso entre los minutos 17:02 y 23:30, una síntesis general de sus alegatos, que fueron presentados por escrito. Solicitó despachar desfavorablemente las pretensiones de la demanda.

Como argumentos señaló que ninguna causal de incompatibilidad o inhabilidad para el ejercicio del cargo de Concejal, previene el supuesto fáctico descrito en la demanda, existiendo una manifiesta carencia de fundamento legal, máxime cuando la conducta alegada como constitutiva de la desinvestidura fue previa a la elección del demandante y, por regla general, las causales de incompatibilidad corresponden a hechos que se presentan durante el ejercicio del cargo de elección popular.

Indicó que, el supuesto fáctico puesto de presente por el actor, esto es, el cambio de nombre del señor Valderrama Ubaque como un presunto acto de fraude, además de no estar recogido en ninguno de los eventos de incompatibilidad, resulta previo a la elección del demandado como concejal, lo que determina, por obviedad, que no se trataría de un caso de incompatibilidad con el ejercicio de la función.

De otra parte, manifestó que el supuesto fáctico alegado en la demanda podría constituir una inhabilidad en tanto la conducta descrita es previa al proceso electoral, pero que luego de revisar las causales de inhabilidad previstas en la ley, tampoco en éstas se recoge tal hipótesis, esto es, un eventual fraude procesal por el cambio de nombre, lo que evidencia la no prosperidad de las pretensiones.

Por último, solicitó condenar en costas a la parte actora, con fundamento en el artículo 188 del CPACA, modificado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, según el cual *“En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”, debe entenderse como la posibilidad de decretar esta condena incluso en los eventos en los que en el proceso de ventile un interés público, bajo la expresa condición de que la demanda se presente con manifiesta carencia de fundamento legal*”. Concluyendo que si bien, en el proceso de

pérdida de investidura, dada su naturaleza sancionatoria y particularmente moralizadora, supone que en él se ventile un claro interés público, lo que impondría que no fuera procedente la condena en costas, salvo que sea evidente la carencia de sustento legal de la demanda, como ocurre en el *sub-lite*.

El apoderado del accionado: Como consta en la grabación respectiva, intervino entre los minutos 23:40 y 31:21, ratificándose en los argumentos expuestos en la contestación de la acción y solicitó negar las pretensiones.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

I. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, en la Ley 1881, en especial su artículo 22, sobre la aplicación de esa normativa a los procesos de desinvestidura de Concejales y diputados y el artículo 152 numeral 15 de la Ley 1437, sobre competencia de los Tribunales Administrativos, corresponde a esta Sala Plena decidir la acción sobre pérdida de investidura de la referencia, seguida en contra del señor **José Alexander Valderrama Ubaque**, Concejal del Municipio de Cajicá - Cundinamarca para el período comprendido entre los años 2024 a 2027.

Aclarado lo anterior y agotados los trámites inherentes a la solicitud de pérdida de investidura de que trata este asunto, sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir, así:

II. Problema jurídico a resolver

Se trata de determinar si el cambio de nombre efectuado mediante trámite notarial por el señor **José Alexander Valderrama Ubaque**, con posterioridad a la sentencia del 7 de julio de 2021, proferida por el Juzgado de Familia del Circuito Judicial de Zipaquirá en la que se ordenó la corrección del nombre constituye una causal de pérdida de investidura por violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en la Ley.

III. Hechos probados

Dentro del expediente reposan los siguientes documentos:

1. Copia del Registro Civil de Matrimonio No. 07778294, en el que consta que el 24 de diciembre de 1966 el señor Tito Manuel Valderrama y la señora Claudina Ubaque, contrajeron matrimonio en la parroquia Divina Providencia.
2. Copia del Registro Civil de Nacimiento No. 8491154 de la Notaria Quinta del Circulo de Bogotá, en el que se observa que la señora Claudina Ubaque el 18 de enero de 1984, registró a José Alexander Valderrama Ubaque, como hijo del matrimonio, indicando que nació el 30 de enero de 1979 en la ciudad de Bogotá.
3. Copia de la Sentencia Civil No 027-21, proferida por el Juzgado Primero de Familia de Circuito Judicial de Zipaquirá, dentro del proceso No 430-2020, en la que se declaró que *“Tito Manuel Valderrama Ramírez, identificado con la cédula de ciudadanía No. 2...., no es el padre de José Alexander Valderrama Ubaque.”* En su artículo segundo se ordenó *“la corrección del Registro Civil de Nacimiento de José Alexander Valderrama Ubaque, identificado con el NUIP 8491154 de la Notaria Quinta de Bogotá, para que, en adelante, figure con el apellido de su progenitora Ubaque.”*
4. Copia del Registro Civil de Nacimiento NUIP 79013014448 indicativo serial 61953750 de fecha 31 de enero de 2022, en cuyo espacio para notas consta *“Este serial reemplaza al que obra en el 8491154 según sentencia de fecha 13 de diciembre de 2021 (sic) del Juzgado 1 de Zipaquirá. Anotado hoy 31/01/2022”*.
5. Copia de la Contraseña de la Cédula de Ciudadanía No. 2.969.409, de fecha 4 de febrero de 2022, en la que consta que es rectificación y figura como único apellido el de Ubaque.
6. Copia del escrito radicado ante la Notaria Quinta del Círculo de Bogotá, de fecha 8 de febrero de 2022, en el que solicitó *“el cambio de mi nombre ya que actualmente me llamo JOSE ALEXANDER UBAQUE y quiero que quede de ahora en adelante figure (sic) como JOSE ALEXANDER VALDERRAMA UBAQUE en el registro civil de nacimiento con indicativo: 61953750, y el motivo es que en mi entorno social me identifican así.”*

7. Copia de la escritura pública No. 370 del 10 de febrero de 2022, en cuyo artículo segundo se indica *“Que por medio del presente instrumento público y debidamente facultado pro lo dispuesto en el Decreto novecientos noventa y nueve (999) de mil novecientos ochenta y ocho (1988), conforme a su artículo 6º, **POR ÉSTA Y ÚNICA VEZ procede a cambiar su nombre de: JOSE ALEXANDER UBAQUE,** para que de hoy en adelante para todos los efectos y con el fin de fijar mi identidad personal, ser conocido con el nombre de JOSE ALEXANDER VALDERRAMA UBAQUE identificado con cédula de ciudadanía número 2.969.409, sin alterar la afiliación con mis padres”.*
8. Certificación de la Registraduría Nacional de Estado Civil del documento de identidad de José Alexander Valderrama Ubaque, del día 8 de febrero de 2022, en el que se consagra que su nombre es José Alexander Valderrama Ubaque.
9. Copia de la credencial -Formato E27, en el cual los miembros de la Comisión Escrutadora Municipal declararon que José Alexánder Valderrama Ubaque, identificado (a) con C.C. 29.694.409 fue elegido (a) CONCEJAL por el Municipio de CAJICA - CUNDINAMARCA, para el Periodo Constitucional de 2024 al 2027, por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO.
10. Certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la que se consagra que José Alexander Valderrama Ubaque fue declarado electo para ser Concejal de Cajicá – Cundinamarca para el periodo 2024-2027.
11. Oficio RD: CMC -0184- 2024 del 4 de abril de 2024, por el cual la Secretaria General del Concejo del Municipio de Cajicá – Cundinamarca, remitió en 68 folios los documentos aportados por el señor José Alexánder Valderrama Ubaque, para efectos de tomar posesión del cargo de Concejal del Municipio, entre los que se destacan, copia del formato E27; formato único de hoja de vida; formulario único de declaración de bienes y rentas; copia de la tarjeta militar; formato declaración decreto 830 de 2021; certificados de antecedentes penales, fiscales y disciplinarios.
12. En correo electrónico del 10 de abril de 2024 la Coordinadora del Grupo Jurídico – DNI de la Registraduría Nacional del Estado Civil, informó al despacho sustanciador que:

*“...una vez consultadas las bases de datos que produce y administra la Registraduría Nacional del Estado Civil, **se evidencio que la cédula de ciudadanía No. 2.969.409 corresponde a JOSE ALEXANDER VALDERRAMA UBAQUE y se encuentra en estado vigente**, para los fines pertinentes se adjunta el respectivo certificado de vigencia.*

*El mencionado ciudadano realizó rectificación de su documento de identidad el día 16 de febrero de 2022 en Cajicá, mediante escritura pública por cambió de apellido, cuyo documento base que servicio (sic) para la rectificación es el Registro Civil de Nacimiento Indicativo Serial 61953802 **el cual se encuentra en estado valido en las bases de datos.***

***Es necesario informar que el documento de primera vez** los nombres y apellidos eran JOSE ALEXANDER UBAQUE, documento que fue expedido con documento base Registro Civil Indicativo serial 61953750 **el cual se encuentra es estado reemplazado invalido.** (resaltado fuera del texto)*

IV. Naturaleza de la acción de pérdida de investidura

La Sala Plena de lo contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado¹ ha señalado que, a partir del estudio de los debates surtidos en la Asamblea Nacional Constituyente, el propósito de la Carta Política en materia de inhabilidades para la elección fue el de evitar la utilización de los factores de poder del Estado con fines electorales, e impedir con ello la posible manipulación del electorado.

De otro lado, la pérdida de investidura ha sido definida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado² como una acción pública de orden Constitucional, desarrollada por las Leyes 136, 617 y 1881, por medio de la cual se realiza “*un juicio de responsabilidad ético y político, que culmina con la imposición de una sanción por la trasgresión del estricto código de conducta previsto para los miembros de las corporaciones representativas (...)*”

Sobre el tema, la Corte Constitucional en la sentencia SU424 de 2016. Magistrada sustanciadora: Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado, indicó:

“(...) La pérdida de investidura es una acción pública de carácter sancionatorio prevista en la Constitución y la Ley, que tiene como finalidad castigar a los miembros de las corporaciones públicas que incurran en conductas consideradas reprochables por ser incompatibles con la dignidad del cargo que ostentan.

¹ Por ejemplo, en la Sentencia del 15 de mayo de 2001 AC-2000-123-00, M.P. Ana Margarita Olaya Forero.

² H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 3 de abril de 2018, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, número único de radicación 110010315000201700328 00.

En ese orden de ideas, **se trata de un juicio sancionatorio, que se efectúa en ejercicio del ius puniendi del Estado**³, previsto por el Legislador como un procedimiento jurisdiccional a cargo del juez contencioso administrativo – la Sala Plena del H. Consejo de Estado-, quien hace un juicio de reproche sobre un comportamiento⁴.

Esta figura jurídica comporta un juicio ético, que exige de los representantes elegidos por el pueblo un comportamiento recto, pulcro y transparente. En efecto, el juez de pérdida de investidura juzga a los miembros de los cuerpos colegiados a partir de un código de conducta previsto en la Constitución que deben observar en razón del valor social y político de la investidura que ostentan⁵.

Así pues, el fundamento de este proceso sancionatorio es preservar la dignidad del cargo público de elección popular, y en esa medida, se trata de un mecanismo de democracia participativa, mediante el cual los ciudadanos ejercen control sobre sus representantes, a quienes han otorgado un mandato a través de la vía electoral. En ese orden de ideas, este juicio constituye un mecanismo de control político de los ciudadanos y un instrumento de depuración al alcance de las corporaciones públicas contra sus propios integrantes, cuando estos incurran en conductas contrarias al buen servicio, el interés general o la dignidad que ostentan⁶.
(...)

Al respecto, en **sentencia C-254A de 2012**⁷, la Corte se refirió los derechos políticos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el proceso de pérdida de investidura. En aquella oportunidad se estableció que las restricciones a tales derechos deben responder a parámetros de legalidad, objetividad, razonabilidad y proporcionalidad. Así mismo, el procedimiento debe contar con todas las garantías del debido proceso sancionador, bajo las especificidades que le son propias de acuerdo a su naturaleza y finalidad.
(...)

Los presupuestos anteriores permiten a la Corte concluir que **el análisis de responsabilidad que realiza el juez en el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es subjetivo, pues en un Estado de Derecho los juicios que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva**, y las sanciones que se adopten en ejercicio del ius puniendi deberán verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la Ley (principio de legalidad o tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuridicidad) y culpable.

Así pues, en lo aquí pertinente, tras verificar la configuración de la causal, el juez de pérdida de investidura examina si en el caso particular se configura el elemento de culpabilidad (dolo o culpa) de quien ostenta la dignidad, esto es, atiende a las circunstancias particulares en las que se presentó la conducta y analiza si el demandado conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión.

En ese sentido, el juez de este proceso sancionatorio debe determinar si se configura la causal y si a pesar de que ésta aparezca acreditada, existe alguna circunstancia que excluya la responsabilidad del sujeto, bien sea porque haya actuado de buena fe o, en caso de que la causal lo admita, se esté ante una situación de caso fortuito o fuerza

³Ver Sentencias C-181 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-948 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-1093 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Cita inter texto original

⁴Sentencia SU-1159 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Cita inter texto original

⁵Ver Sentencia C-319 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara). Cita inter texto original

⁶Ver Sentencia T-147 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo). Cita inter texto original

⁷M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Cita inter texto original

mayor, o en general exista alguna circunstancia que permita descartar la culpa. (...)
(Resaltado fuera del texto original)

De igual manera, la Sala Plena del H. Consejo de Estado⁸ puso de presente que, atendiendo la especial naturaleza de la pérdida de investidura, esta acción tiene las siguientes características:

“(…) (i). - Constituye un juicio de responsabilidad que conlleva la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional que castiga la transgresión al código de conducta que los Congresistas deben observar atendiendo la naturaleza representativa de la investidura que ostenta, todo en aras de garantizar el prestigio y respetabilidad del Congreso⁹.

(ii). - Es una sanción de carácter jurisdiccional, pues la competencia para decretarla es atribuida – exclusivamente- al H. Consejo de Estado¹⁰, razón por la cual es un juez el órgano encargado de adoptar la sentencia y tal naturaleza se extiende a la esencia de la decisión adoptada, sin que se altere por las consecuencias políticas derivadas de su aplicación.

(iii).- La pérdida de investidura es la sanción más grave que puede imponerse a un congresista, pues implica la separación inmediata de las funciones que venía ejerciendo como integrante del parlamento y, por expresa disposición de la propia Carta, la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro¹¹, postura sostenida por el H. Consejo de Estado al precisar: “En el caso de los Congresistas, la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades comporta la pérdida de su investidura (...) medida que, como lo ha señalado la jurisprudencia constituye la sanción más grave que se les puede imponer, toda vez que entraña la separación inmediata de sus funciones como integrantes de la Rama Legislativa y la inhabilidad perpetua para serlo de nuevo en el futuro”¹²

(iv). - Los procesos de pérdida de investidura limitan o reducen algunos derechos fundamentales previstos en la Constitución como el de elegir o ser elegido, el cual no puede ser sometido a restricciones indebidas, por ello las normas constitucionales que la regulan deben ser interpretadas de manera armónica con el artículo 29 de la Carta, con las necesarias adaptaciones que exige la naturaleza especial de aquellas¹³ (...)”

En similar sentido se pronunció la Sección Primera, consejero ponente: Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, en sentencia de 10 de mayo de 2018. Radicación número: 17001-23-33-000-2016-00473-01(PI), en la que manifestó:

⁸ Sentencia de 29 de agosto de 2017, Expediente: 11001-03-15-000-2016-01700-00(PI), M.P. Milton Chaves García.

⁹ Sentencias de la Corte constitucional C-319 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara y C-247 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-555 de 2008, M.P. Jaime Araujo Rentaría. (Cita inter texto original)

¹⁰ Sentencia de la Corte Constitucional C-247 DE 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido, Sentencia del H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P.: Germán Rodríguez Villamizar, veinticinco (25) de mayo de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 11001-03-15-000-2003-1463-01 y 11001-02-15-000-2004-00132-01(PI). (Cita inter texto original)

¹¹ Sentencia de la Corte Constitucional C-247 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. (Cita inter texto original)

¹² Sentencia del H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP.: Gerardo Arenas Monsalve, diecinueve (19) de enero de dos mil diez (2010), Radicación numero: 11001-03-15-000-2009-00708-00(PI). (Cita inter texto original)

¹³ Sentencia de la Corte Constitucional C-247 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. (Cita inter texto original)

“El proceso de pérdida de inversión exige, entonces, a partir de estos claros parámetros, la observancia del derecho fundamental al debido proceso del demandado, particularmente, de los principios pro homine, in dubio pro-reo, de legalidad (las causales son taxativas y no hay lugar a aplicar normas por analogía), objetividad, razonabilidad, favorabilidad, proporcionalidad y culpabilidad.
(...)

*Para llegar a definir si una conducta se cometió con dolo o con culpa, deben analizarse los elementos que constituyen el aspecto subjetivo de la misma, los cuales corresponden al conocimiento tanto de los hechos como de la ilicitud, esto es, si el sujeto **conocía o debía conocer** que su comportamiento resultaba contrario al ordenamiento jurídico.*

En los casos en los cuales se pruebe que el demandado conocía plenamente que su comportamiento era constitutivo de una causal de pérdida de inversión, estaríamos ante una situación de total intención en la realización de la misma y, por ende, de un grado de culpabilidad doloso. En aquellos eventos en los que se concluya que el sujeto no conocía la ilicitud de su conducta, pero que en virtud de la diligencia requerida para el desarrollo de su actividad debía saber que la misma resultaba contraria a derecho, se está ante un comportamiento culposo, de no mediar sólidas circunstancias que se lo hubieran impedido.” (Subrayado fuera del texto original)

Adicionalmente también se encuentra la sentencia SU-501 de 2015 de la Corte Constitucional, mediante la cual se continua manteniendo la postura, de que no es posible contemplar causales de forma analógica al momento de evaluar la pérdida de la inversión, esto debido a que si se cometiera este error se atentaría contra el principio de legalidad¹⁴, tesis reiterada por el Consejo de Estado en diversas sentencias verbigracia las proferidas en los expediente No. 47001-23-33-000-2017-00078-01, Consejero Ponente María Elizabeth García González y No. 05001-23-31-000-2012-00280-01 Consejero Ponente Marco Antonio Velilla Moreno.

En ese orden de ideas, no queda duda que al ser la pérdida de inversión un juicio de carácter sancionatorio, el juez debe aplicar con rigurosidad los principios que gobiernan el debido proceso, determinar si la conducta se encuentra tipificada como causal de pérdida de inversión de forma taxativa en el ordenamiento jurídico y si se configura o no el elemento subjetivo.

V. Marco normativo de la causal de pérdida de inversión por violación al régimen de inhabilidades

Procede la Sala a estudiar la normatividad que regula el régimen de inhabilidades de

¹⁴ Sentencia SU-501 de 6 de agosto de 2015, M.P. Myriam Ávila Roldán

los Concejales del Municipio de Cajicá - Cundinamarca.

En primer lugar, la Ley 136 de 1994, pretendió unificar el régimen de los Concejales de todo el país, tal y como se lee en la exposición de motivos que la precede:

“b) Régimen de los Concejales

La nueva Constitución Política dejó al legislador en libertad de establecer el régimen de los Concejales, sin sujetarlo, como en el caso de los diputados, a un parámetro constitucional previamente establecido, pero enfatizando al mismo tiempo que dichos servidores no tendrán la calidad de empleados públicos.

En el proyecto se tiene siempre presente la conveniencia de unificar criterios para la regulación de las situaciones comunes a todos los servidores públicos de los cuerpos colegiados de elección popular, advirtiendo al mismo tiempo las diferencias originadas en la diversidad de circunstancias, funciones y objetivos de los distintos niveles territoriales para otorgarles el tratamiento especial que requieren.

Se ha considerado que tienen la misma importancia las funciones de los concejos, sin importar si los municipios son o no capitales, lo que motivó a extender los honorarios a todos los Concejales del país. Naturalmente la remuneración no pudo ser la misma, pues la capacidad económica tampoco es igual.

Asunto importante es el contenido en la disposición del proyecto que contempla que las ciudades con más de cien mil habitantes, el Consejo Nacional Electoral podrá crear círculos para la elección de uno o más Concejales atendida la población respectiva, fijando en cada caso el número de círculos y Concejales que elegirán cada uno de éstos, buscando con ello hacer coincidir la división electoral interna que se haga con tal fin con la división territorial en comunas y corregimientos. Esto asegura la representación proporcional de dichas localidades en el respectivo concejo municipal.

Un gran avance en materia de seguridad social para los Concejales, lo constituye sin duda alguna, el reconocimiento de seguros de vida y de salud, que los ampararán en cuantía razonable en el primer caso, y de manera integral en el segundo sin que ello implique una carga excesivamente costosa para los municipios, debido a la rebaja que han experimentado las primas de seguros por la ampliación de la competencia en ese sector.” (Negrilla y Subrayado de la Sala).

Es así como dispuso:

“Artículo 43. Inhabilidades. (Artículo modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000. El nuevo texto es el siguiente): No podrá ser inscrito como candidato ni elegido Concejal municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar,

en el respectivo municipio o distrito, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.

4. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio o distrito; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo municipio o distrito en la misma fecha.”

Por su parte en el numeral 2º del artículo 55¹⁵, estableció como causal de pérdida de investidura de un Concejal municipal la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de interés.

Las anteriores normas fueron reformadas parcialmente por la **Ley 617 de 2000** “*Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*”, que establece:

“Artículo 48. Pérdida 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 juntas administradoras locales perderán su investidura.

1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflictos de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al Concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía general.
(...)

¹⁵ “**Artículo 55. Pérdida de la Investidura de Concejal.** Los Concejales perderán su investidura por:
(...)

2. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses”

6. *Por las demás causales expresamente previstas en la Ley.*”

Téngase en cuenta que tanto la Sala Plena¹⁶ como la Sección Primera¹⁷ del H. Consejo de Estado sostuvieron que, aun cuando el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 no contiene la violación del régimen de inhabilidades como causal de pérdida de investidura, no significa que ésta haya sido abolida, pues en el numeral 6 remite a otras causales previstas en la Ley.

VI. Marco normativo de la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de incompatibilidades

El inciso primero del artículo 127 de la Constitución Política ha sido objeto de desarrollo legal. En relación con los concejales: el Congreso de la República expidió en un principio la Ley 136 de 1994; normativa que, en sus artículos 45, 46 y 47, reguló las incompatibilidades de los concejales, las excepciones y la duración de las incompatibilidades, norma modificada por el artículo 96 de la Ley 617 del 2000.

El artículo 45 de la Ley 136 de 1994, establece:

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

1. *Derogado*
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.*
3. *Ser miembros de juntas o Consejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio, o de instituciones que administren tributos procedentes del mismo.*
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.*

¹⁶ H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 23 de junio de 2002, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, núm. único de radicación: 7177.

¹⁷ Véase, por ejemplo: i) H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia proferida el 4 de septiembre de 2014; proceso identificado con número único de radicación 080012333000201300249-01 Consejero Ponente, doctor Guillermo Vargas Ayala; y ii) H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 30 de junio de 2017, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicación: 250002336000201600731-01

5. <Numeral adicionado por el artículo 41 de la Ley 617 de 2000. El texto es el siguiente:> *Ser representantes legales, miembros de juntas o Consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio.*"

De la norma transcrita, tenemos que las causales de incompatibilidad se dan es en el ejercicio del cargo del Concejal. Asimismo, el H. Consejo de Estado ha planteado ampliamente que las incompatibilidades, serán todas aquellas actuaciones que le son prohibidas a un funcionario, que surgen durante el desempeño del cargo como posteriormente, las cuales conllevan sanciones disciplinarias para el funcionario que incurra en alguna de éstas¹⁸

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-903 de 6 de diciembre de 2008 , consideró que las incompatibilidades consisten en “[...] una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado [...]”.

Al momento de sancionar incompatibilidades, las acciones mediante las que se invoca la acción deben cumplir con un plazo determinado, el cual se empieza a contar a partir de elección del Concejal, hasta máximo 6 meses siguientes al vencimiento del periodo respectivo para el que fue elegido.¹⁹

VII. CASO CONCRETO

Descendiendo al *sub-lite*, procede la Sala Plena de este Tribunal a verificar la existencia de los elementos para la prosperidad de la causal de pérdida de investidura, sobre los cuales se aludió anteriormente, esto es: (i) tener el acusado la calidad de concejal y (ii) análisis de la causal prevista en el numeral 2 del artículo 55 de la Ley

¹⁸ Numero de Radicado: 44001-23-31-000-2008-00005-01, Consejero Ponente: Rafael Ostun de Lafont Pianeta

¹⁹ Numero de Radicado: 44001-23-31-000-2008-00005-01, Consejero Ponente: Rafael Ostun de Lafont Pianeta

136 de 1994²⁰, en concordancia con los numerales 1 y 6 del artículo 48 de la Ley 617 del 2000.

En el expediente se tiene que, los miembros de la Comisión Escrutadora General de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Formulario E-27), el día 4 de noviembre de 2023 declararon la elección de José Alexander Valderrama Ubaque como concejal del Municipio de Cajicá – Cundinamarca, quedando de esta manera acreditado el primer elemento.

Aclarado lo anterior y para efectos de resolver el problema jurídico, se procede al estudio de los elementos constitutivos de la incompatibilidad endilgada, con el objeto de determinar si la conducta del señor José Alexander Valderrama Ubaque, se subsume en los presupuestos fácticos y normativos requeridos.

De lo expuesto en el acápite de antecedentes, tenemos que el demandante construye toda su fundamentación jurídica en el hecho de que el concejal José Alexander Valderrama Ubaque, incurrió en el presunto delito de fraude procesal, al considerar que en dos oportunidades realizó el cambio de nombre, conducta que se opone a la moralidad y a las buenas costumbres que debe mostrar un servidor público, configurándose con ella una incompatibilidad e inhabilidad para asumir el cargo.

Previo a realizar el estudio de la causal incompatibilidad alegada por el demandante, es del caso señalar que conforme al Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas en Colombia Decreto 1260 de 1970, el cambio de nombre se encuentra regulado en el artículo 94 subrogado por el artículo 6 del Decreto 999 de 1988, según el cual, el propio inscrito podrá disponer, por una sola vez²¹, mediante escritura pública, la modificación del registro, para sustituir, rectificar, corregir o adicionar su nombre, todo con el fin de fijar su identidad personal.

²⁰ “ARTÍCULO 55. PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONCEJAL. Los concejales perderán su investidura por: (...) 2. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses. [...]”.

²¹ La expresión subrayada 'por una sola vez' declarada **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-114-17 de 22 de febrero de 2017, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo, 'en el entendido de que tal restricción no será aplicable en aquellos eventos en que exista una justificación constitucional, clara y suficiente, de conformidad con los criterios establecidos en la parte motiva de esta sentencia'.

Por su parte, el artículo 95 ibídem, señala que toda modificación de una inscripción en el registro del estado civil que envuelva un cambio de estado, necesita de escritura pública o decisión judicial en firme que la ordena o exija, según la ley.

Asimismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-114/17 ha determinado que el cambio de nombre no conllevará ningún efecto fuera de la identidad personal del individuo, en cuanto *“no conlleva la alteración de la filiación, pues la persona continúa con los mismos vínculos de parentesco de consanguinidad, afinidad y civil que tenía antes de efectuar la sustitución”*.

Postura que se encuentra respaldada por otros fallos de la Corte, como lo es la sentencia T-594 de 1993, en la que se indicó que el cambio de nombre no implica modificación alguna en las relaciones de parentesco²², reduciendo dicho actuar a un medio con el que se busca fijar la identidad de una persona, ajustándose a lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Ley 999 de 1988.

Por lo anterior, contrario a lo expuesto por el demandante, considera la Sala que, los cambios en el nombre del Concejal, se dieron en dos oportunidades, el primero con ocasión y en cumplimiento de una orden judicial, dado el proceso de impugnación de la paternidad que inició el actor en contra del accionado y el segundo, llevado a cabo por el señor José Alexander Valderrama Ubaque en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, situaciones éstas realizadas en ambas oportunidades ante el Notario Quinto del Círculo de Bogotá, quien estudió la procedibilidad y legalidad de las solicitudes a la luz de lo dispuesto en el artículo 6 de Decreto 999 de 1988 y en lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-114/17, en la que declaró condicionalmente exequible la expresión *“por una sola vez”*. Análisis que en materia punitiva carece de competencia esta Corporación al recaer dicha potestad en la jurisdicción ordinaria en su especialidad penal.

Despejado lo anterior, estudiaremos si la conducta anterior es constitutiva de causal de incompatibilidad o inhabilidad. En este punto, recordemos que las inhabilidades son *“requisitos negativos”*, cuya ocurrencia implica la inelegibilidad de la persona en quien concurren, por su parte, las incompatibilidades de los concejales, serán todas aquellas actuaciones que le son prohibidas al funcionario en el ejercicio de su cargo, las cuales

²² T-594 de 1993, Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa

comienzan a partir de la elección misma, en razón a que este último acto es precisamente el que le atribuye la investidura a dichos servidores públicos.

Al respecto, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha expresado que tanto las inhabilidades como las incompatibilidades, tienen como objetivo principal preservar la moralidad, idoneidad, e imparcialidad, transparencia y eficiencia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos. Por lo anterior, las inhabilidades e incompatibilidades se encuentran limitadas en términos de razonabilidad y proporcionalidad, razón por la cual su interpretación debe ser **restrictiva y minuciosamente** ajustada a lo dispuesto en la Constitución y en la Ley²³.

En efecto, se trata de una normatividad restrictiva de libertades, moralizadora y de cuya aplicación se derivan consecuencias sancionatorias. Dado su carácter prohibitivo, la consagración de lo que se considera inhabilidad o incompatibilidad, debe ser expreso, al tiempo que su interpretación debe ser estricta y, por ende, no es posible su aplicación analógica, esto es, que las causales que dan lugar a la pérdida de la investidura deben estar previamente tipificadas y la conducta que da lugar a su configuración debe adecuarse rigurosamente a la descrita en la causal prevista por el constituyente o el legislador.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en la demanda de manera general se señala que se configura la causal de pérdida de investidura contemplada en el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 y en los numerales 1 y 6 del artículo 48 de la Ley 617 del 2000, al haberse violado por parte del concejal Valderrama Ubaque el régimen de inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses, sin señalar expresamente a cuál de las causales de incompatibilidad descritas por el legislador en la normatividad legal vigente, es la que se censura.

Ante este panorama es clara la imprecisión jurídica en la que cae el demandante, por cuanto se alega el hecho que el señor José Alexander Valderrama Ubaque previo a las elecciones de concejales del país para el periodo 2024 - 2027, cambió por segunda vez su nombre, contraviniendo en su parecer la orden dada por el Juez de Familia del

²³ Entre otras, ver las Sentencias de Sala Plena del veintiocho (28) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992), Expediente núm. AC-175; del diecisiete (17) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994), Expediente núm. AC-1899 y del ocho (08) de agosto de dos mil uno (2001), Expediente núm. AC-12.546.

Circuito Judicial de Zipaquirá, en la que se dispuso entre otras la corrección del registro civil de nacimiento identificado con el NUIP 8491154 de la Notaria Quinta de Bogotá, para que, en adelante, figurara con el apellido de su progenitora Ubaque. Por lo anterior, es claro que la conducta alegada no cumple con los elementos o supuestos necesarios para que se dé alguna de las cuatro incompatibilidades tipificadas en los numerales 2 a 5 del artículo 45 de la Ley 136 de 1994, al no recaer en aquellas actuaciones que le son prohibidas a los Concejales en el ejercicio de su cargo.

Recuérdese que la acción de pérdida de investidura se asimila a la de un proceso sancionatorio en el que debe garantizarse plenamente el derecho al debido proceso del acusado, así como los principios de favorabilidad, pro homine, in dubio pro reo y de legalidad, entre otros, lo cual implica dar prevalencia a la justicia rogada, *máxime* cuando la interpretación de las causales es rigurosamente restrictiva y no pueden aplicarse de manera extensiva o analógica. En este sentido, la consagración de las causales de pérdida de investidura es expresa²⁴.

Asimismo, es indudable que la conducta de cambio de nombre realizada en dos oportunidades no es una causal de inhabilidad, así como tampoco lo es el presunto delito de fraude procesal, al ser taxativas las causales para asumir el cargo de Concejal, las cuales se encuentran enlistadas en el artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000. Al igual, no puede pasarse por alto que la jurisprudencia de lo contencioso administrativo²⁵, en lo que respecta a la primera causal de inhabilidad ha señalado que se deben acreditar los siguientes supuestos: “i) **Haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, en cualquier tiempo;** y ii) **que la sentencia condenatoria sea definitiva, esto es, que se encuentra debidamente ejecutoriada. (...)**” presupuestos que no se configuran en el *sub-lite*, pues como quedó visto su argumento recae en lo que él considera la configuración de un presunto delito de fraude procesal.

Como fundamento de lo anterior, la Sala tiene en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-237/12 Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, en la que, al estudiar la exigencia impuesta en el literal c) del artículo 4

²⁴ Así lo consideró el Consejo de Estado, Sección Primera en Sentencia 2016-00014 de octubre 13 de 2016. Rad: 810012339000 2016 00014 01. Consejero Ponente: Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

²⁵ Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, expediente No. 76001-23-31-000-2011-00744-01

de la ley 144 de 1994, de dar una debida explicación de la causal esgrimida en la solicitud de pérdida de investidura, indicó:

“Dicha exigencia se aprecia con mayor necesidad en el caso de la solicitud de pérdida de investidura porque la misma, además, ayuda a garantizar el derecho de defensa del sujeto pasivo en el proceso, quien tendrá claro los fundamentos en que yace la acusación contra él o ella planteada.

Es oportuno recordar que, como quedó plasmado en las consideraciones, el juicio de pérdida de investidura tiene como fines generales la democratización y la legitimación de la función que realizan los congresistas. Sin embargo, este fin no puede obviar la necesidad de velar por la protección de los derechos fundamentales del sujeto pasivo de la solicitud de pérdida de investidura.

Así, es el derecho de defensa uno de los que mayor riesgo de vulneración tiene en este tipo de procesos, pues, a más del corto tiempo que se tiene para responder la demanda –tres días, de acuerdo con el art. 9º de la ley 144 de 1994-, sería una carga desproporcionada el no tener claridad sobre el concepto de la acusación, en orden a establecer con precisión cuál es el camino para controvertir, matizar o, simplemente, aceptar los expresado en la solicitud.

*De esta forma, la exigencia de debida explicación de la forma en que para el caso concreto opera la causal invocada, no sólo i) no resulta una exigencia desproporcionada para quien solicita el levantamiento de la investidura de un miembro del Congreso; sino que, además, ii) supone una **garantía** al derecho de defensa del sujeto pasivo de dicha solicitud, pues sabrá de forma específica cómo, en concepto del demandante, una situación fáctica dada encuadra dentro de una causal de pérdida de investidura.*

*Contrario sensu, la indeterminación de **cómo** unos hechos expuestos en el escrito de demanda implican la concreción de una causal de pérdida de investidura, obligaría al demandado a suponer, a presumir e, incluso, adivinar las razones, los matices y el camino argumentativo de la posible acusación y, además, a defenderse de la misma. Esto a todas luces ubica al derecho a la defensa ante un riesgo desproporcionado, no sólo por el doble trabajo de hacer cábalas sobre la acusación y responderlas en la contestación de la demanda, sino, además, porque es posible que el juez natural de la causa entienda de forma diferente el sentido de la acusación y, por consiguiente, convierta en fútil la defensa del sujeto pasivo en el proceso de pérdida de investidura.”*

CONCLUSIONES

Armonizando las normas aplicables y la jurisprudencia precitada, encuentra la Sala que la conducta del accionado José Alexander Valderrama Ubaque no se subsume en los presupuestos normativos ni jurisprudenciales de las incompatibilidades e inhabilidades previstas en ninguno de los numerales de los artículos 45 y 43 de la Ley 136 de 1994, modificados por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, al no observarse

que la conducta del accionado este tipificada en la normatividad legal vigente.

Por ello, no se cumple con el elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura establecida en el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994, al no haber incurrido el Concejal accionado en violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, y en consecuencia no es necesario realizar el estudio del elemento subjetivo de culpabilidad, conforme con la Ley 1881 de 2018 y la sentencia SU-424 de 2016 de la Corte Constitucional.

De la solicitud de condena en costas

Por último, en cuanto a la condena en costas solicitada por el Agente del Ministerio Público, se tiene que el artículo 188 del CPACA., adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, aplicable por remisión del artículo 21 de la Ley 1881 de 2018, dispone:

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

*<Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> **En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.**”* (resaltado fuera del texto)

En lo que respecta a la interpretación y aplicación de esta norma, el H. Consejo de Estado en sentencia del 11 de octubre de 2021²⁶, señaló que “el CPACA efectuó una integración normativa con las normas contenidas en el CPC, hoy en día Ley 1564 de 2012- Código General del Proceso, especialmente los artículos 365 y 366 que establecen las reglas para la condena en costas y el trámite para su liquidación, respectivamente.”

Siendo el objetivo del legislador: “que el ejercicio del derecho de acción a través de los medios de control se haga de manera responsable, leal y seria, tanto así que consagró la posibilidad de que aun en los procesos en que se ventile un interés público (contencioso objetivo) sea procedente y viable la condena en costas siempre y cuando se acredite que la demanda se presentó con “manifiesta carencia de fundamento legal”.

Asimismo, señaló que el artículo 188 del CPACA fijó (i) la regla general de la

²⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. CP: Fredy Ibarra Martínez. Sentencia del 11 de octubre de 2021. Rad: 11001-03-26-000-2019-00011-00(63217). Actor: Arley Ávila Calero

procedencia de las costas en los procesos contencioso administrativos; además (ii) definió la excepción a la regla, esto es, los procesos en que se ventile un interés público y, por último, (iii) consagró una excepción a la excepción, puesto que será posible condenar en costas incluso en los procesos contencioso objetivos sobre la condición de que se acredite que la demanda carece por completo de fundamento legal.

Así las cosas, en el caso concreto se concluye que no hay lugar a la imposición de condena en costas en contra de la parte demandante, como quiera que (i) se trata de un mecanismo en el que se ventila un interés público, ya que no se trata de un litigio sobre la disposición de un derecho -está dentro de la segunda excepción descrita; (ii) la demanda no carece por completo de fundamento legal -no está dentro de la excepción de la excepción-, pues los hechos invocados en la líbello petitorio y las pruebas aportadas le hacían pensar razonablemente que el demandado se encontraba incurso en la causal de pérdida de investidura contenida en el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 y los numerales 1 y 6 del artículo 48 la Ley 617 de 2000, lo que precisamente se aclaró en el trasegar del proceso en favor del demandado, conforme se expuso en esta providencia, de acuerdo con la jurisprudencia y (iii) la parte accionada no solicitó condena de esta naturaleza, así como tampoco coadyuvo la petición del Ministerio Público.

En mérito de lo expuesto, la SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

FALLA

PRIMERO: DENEGAR la solicitud de pérdida de investidura del Concejal del municipio de Cajicá- Cundinamarca, **José Alexander Valderrama Ubaque**.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: COMUNICAR esta providencia al Presidente y al Secretario General del Concejo Municipal de Cajicá - Cundinamarca.

CUARTO: Contra esta providencia procede el recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018.

QUINTO: Ejecutoriada la presente decisión, por Secretaría, archívese el expediente previo las constancias a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha,

(Firmado electrónicamente)
SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA
Magistrado Ponente

(Firmado electrónicamente)
CARMEN AMPARO PONCE DELGADO
Presidenta (E) del Tribunal

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "C"

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

Magistrada: Dra. AMPARO OVIEDO PINTO

PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Expediente: 25000-23-15-000-2024-00228-00
Demandante: Julián Esteban Torres Corchuelo
Demandado: Oscar Eduardo Peña Gómez
Asunto: Auto decreta pruebas y fija audiencia

Mediante auto del 15 de abril del año que transcurre se programó fecha para la realización de audiencia de que trata el artículo 12 de la ley 1881 de 2018, para el día lunes 29 de abril de 2024 a las dos (2:00) p.m. Sin embargo, atendiendo a la petición de la Presidencia del Tribunal se informa a las partes que la audiencia se reprograma para la misma fecha, es decir, para **el día lunes 29 de abril de 2024 a las dos y treinta (2:30) p.m.** La diligencia se llevará a cabo de manera virtual, a través de la herramienta **LifeSize en el siguiente enlace <https://call.lifesizecloud.com/21285263>**.

Para ese propósito, se solicita a las partes tener a su disposición computador y/o teléfono celular con conexión a Internet en el día y hora programados para la audiencia, previo acondicionamiento del aplicativo que les permita ingresar a la audiencia, así como, sus documentos de identificación personal y profesional para acercarlos a la cámara al momento de registrar la asistencia.

Las partes informarán al correo electrónico del Despacho audienciass02des03@cendoj.ramajudicial.gov.co, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de este auto, su dirección electrónica y sus números de celular, a efectos de enviar la invitación a la diligencia programada y mantener una comunicación ágil en caso de cualquier eventualidad. De no remitir la información requerida el Despacho hará uso de los datos que reposan dentro del expediente.

Magistrada Ponente: Dra. Amparo Oviedo Pinto

Una vez iniciada la diligencia, deben permanecer con micrófonos silenciados, pero abierta la pantalla de quien concurre, mientras el magistrado conductor de la diligencia otorgue el uso de la palabra para su intervención.

Por la Secretaría General de esta Corporación **dispóngase** lo necesario para dar cumplimiento a esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

AMPARO OVIEDO PINTO
Magistrada
(Firma electrónica)

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Magistrada Ponente de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de CPACA.