

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
- SECCIÓN SEGUNDA -
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá, D. C., tres (03) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrada Ponente: **Dra. CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO**

Expediente No.: 2024-00198-00

Demandante: AVANTEL S.A.S.

Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Conforme el procedimiento establecido en el artículo 158¹ de la Ley 1437 de 2011 modificado por la Ley 2080 de 2021, córrase traslado a las partes por el termino de tres (03) días para que se pronuncien sobre el conflicto suscitado entre las secciones primera y tercera de esta Corporación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE:



CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO
MAGISTRADA

¹ **ARTÍCULO 158. CONFLICTOS DE COMPETENCIA.** <Artículo modificado por el artículo [33](#) de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Los conflictos de competencia entre los tribunales administrativos y entre estos y los jueces administrativos, de diferentes distritos judiciales, serán decididos, de oficio o a petición de parte, por el magistrado ponente del Consejo de Estado conforme al siguiente procedimiento:

Cuando un tribunal o un juez administrativo declaren su incompetencia para conocer de un proceso, por considerar que corresponde a otro tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.

Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente.

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.

La falta de competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "C"

Bogotá D.C., dos (2) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrada Ponente: 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: Pérdida de Investidura – Concejal del Municipio de San Antonio del Tequendama – Cundinamarca

El señor **Julián Esteban Torres Corchuelo**, solicitó la pérdida de investidura del señor **Oscar Eduardo Peña Gómez** como Concejal del Municipio de San Antonio del Tequendama Cundinamarca electo para el período constitucional 2024-2027. Para tales efectos allegó el acta de escrutinio E-26 en la que consta la elección del demandado. Asimismo, remitió su dirección electrónica de notificación e invocó las causales específicas de pérdida de investidura presuntamente desconocidas por el señor Oscar Eduardo Peña Gómez, que tienen que ver con la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstas en el artículo 45 en su numeral 4º de la ley 136 de 1994, y numeral 1º artículo 48 de la ley 617 de 2000.

En consecuencia, por reunir los requisitos legales señalados en el artículo 5º de la ley 1881 de 2018¹, se admite la demanda presentada por el señor Julián Esteban Torres Corchuelo en ejercicio de la acción de pérdida de investidura contra el Concejal del Municipio de San Antonio del Tequendama Cundinamarca Oscar Eduardo Peña Gómez.

En consecuencia, se **RESUELVE**:

¹ “**ARTÍCULO 5o.** Cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un ciudadano, esta deberá formularse por escrito y contener, al menos:

- a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio de quien la formula;
- b) Nombre del Congresista y su acreditación expedida por la Organización Electoral Nacional;
- c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y su debida explicación;
- d) La solicitud de práctica de pruebas, si fuere el caso;
- e) Dirección del lugar en donde el solicitante recibirá las notificaciones a que haya lugar. (...)

Magistrada Ponente: Dra. Amparo Oviedo Pinto

PRIMERO: Notificar personalmente el presente auto admisorio de la demanda, al señor Concejal de San Antonio del Tequendama - Cundinamarca, **Oscar Eduardo Peña Gómez**, y hágasele entrega de copia de la demanda y de sus respectivos anexos.

Así mismo, **infórmese** al Concejal **Oscar Eduardo Peña Gómez** que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, puede referirse por escrito acerca de lo expuesto en la demanda, así como solicitar y aportar pruebas, de conformidad con lo establecido en el artículo 10° de la ley 1881 de 2018.

SEGUNDO: Notificar personalmente al agente del Ministerio Público correspondiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 9° de la ley 1881 de 2018.

Por Secretaría General, dispóngase lo necesario para el correcto cumplimiento de la presente decisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

AMPARO OVIEDO PINTO
Magistrada
(Firma Electrónica)

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado encargado 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 del CPACA.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SALA PLENA

MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS

Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Medio de Control: Pérdida de investidura
Radicado: 25000-23-15-000-2024-00121-00
Demandante: GLADYS LOZANO MARTÍNEZ
Demandado: GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a proferir sentencia de **primera instancia** en la acción de pérdida de investidura promovida por la señora GLADYS LOZANO MARTÍNEZ contra la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA en calidad de Concejal del municipio de El Colegio – Cundinamarca por el periodo 2024 - 2027, conforme lo siguiente:

I. SOLICITUD DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

1.1. PRETENSIONES

En la solicitud de pérdida de investidura se pide lo siguiente¹:

1. Se declare que la concejal **GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ**, incurrió en la causal de pérdida de investidura de "violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses", contemplada en el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994, y el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000.
2. Como consecuencia de lo anterior, se decrete la pérdida de investidura de la concejal **GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ**.
3. Se compulsen copias a la Fiscalía General de la Nación para que investigue las posibles conductas punibles que pudo haber cometido la concejal GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ.
4. Se compulsen copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue las posibles faltas disciplinarias que pudo haber cometido la concejal GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ.

1.2. HECHOS

La Sala los resume en los siguientes términos:

La señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA fue elegida concejal del municipio de El Colegio – Cundinamarca, por el "GRUPO SIGNIFICATIVO SOMOS" para el período 2024-2027, con 350 votos.

Las elecciones para gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles se llevaron a cabo el 29 de octubre de 2023.

Afirmó que la señora MARTÍNEZ VALENCIA, dentro del año anterior a las elecciones, "**intervino**" en la gestión de negocios en el municipio de El Colegio, ejecutando el

¹ Archivo "002REPARTOYRADIC_GLADYZLOZANOMARTINEZPDF.pdf" fls. 11 y 12.

contrato de prestación de servicios No. 021-2022 con la Empresa de Servicios Públicos del mencionado municipio, en el período comprendido entre el 28 de enero y el 31 de diciembre de 2022.

Expuso que la demandada realizó diferentes actividades contractuales propias de la ejecución del contrato desde el 29 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2022, *“que la pusieron en su evidente situación de ventaja respecto de los demás candidatos al concejo municipal, tal como lo prohíbe la inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 43 de la ley 136 de 1994”*, reiterada en el numeral 3° del artículo 40 de la Ley 617 de 2000.

Manifestó que se solicitó la revocatoria de inscripción de la candidatura de la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA ante el Consejo Nacional Electoral por haber **“suscrito”** el Contrato de Prestación de Servicios No. 021 de 2022 a *“un año de las elecciones”*, la cual fue negada por medio de la Resolución No. 13604 del 19 de octubre de 2023 así:

[R]evisado el contrato de prestación de servicios No. 021-2022, aportado por el quejoso y remitido por el municipio de **EL COLEGIO, CUNDINAMARCA**, en virtud de lo requerido mediante auto de pruebas, se evidencia que el mismo fue celebrado el 27 de enero de 2022, lo que quiere decir que se celebró antes de que empezara a correr el término inhabilitante, es decir, antes del año anterior a la elección, si se considera que los comicios para elegir autoridades locales tendrán lugar el 29 de octubre de 2023.

Aclaró que en esa ocasión se pidió la revocatoria de la inscripción de la demandada por haber suscrito el contrato de prestación de servicios antes mencionado, en cambio en la presente pérdida de investidura se le imputa la intervención en el referido contrato.

Sostuvo que la señora MARTÍNEZ VALENCIA, al haber celebrado y ejecutado el Contrato de Prestación de Servicios No. 021 de 2022 en el municipio de El Colegio – Cundinamarca dentro del año anterior a las elecciones de octubre de 2023, incurrió en la inhabilidad prevista en numeral 3° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, reiterada en el numeral 3° del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, esto es, *“haber intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal”*, lo cual la puso en *“evidente ventaja”* respecto con los demás candidatos.

En criterio de la demandante dicha situación dio lugar a la materialización de la causal de pérdida de investidura alegada de *“violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses”* establecida en el numeral 2° del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 y en el numeral 1° del artículo 48 de la ley 617 de 2000.

Afirmó que el 21 de noviembre de 2022 la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA suscribió un *“OTROSÍ”* modificatorio, respecto de la forma de pago del Contrato de Prestación de Servicios 021 de 2022, lo que dio lugar *“de manera autónoma e independiente”* a la configuración de la causal de pérdida de investidura por *“la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel e interés propio o de terceros”* en el año que precedió a las elecciones llevadas a cabo el 29 de octubre de 2023.

1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La demandante manifiesta que la señora MARTÍNEZ VALENCIA incurrió en la causal prevista en el numeral 2º del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 y en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o de conflicto de intereses.

Hizo referencia a la naturaleza jurídica de la pérdida de investidura. Para el efecto, citó las sentencias T- 147 de 2011 y SU-051 de 2015 dictadas por la H. Corte Constitucional, en las cuales se estableció que dicha acción corresponde a “*una sanción de carácter disciplinario*”, que debe ser declarada por una autoridad judicial, a fin de preservar “*la dignidad del cargo público de elección popular*”, lo que conlleva la cesación del cargo, la pérdida del mandato de representación popular e inhabilidad permanente.

Sostuvo que la señora MARTÍNEZ VALENCIA incurrió en la causal de inhabilidad mencionada, por intervenir directamente en la gestión de negocios del 29 de octubre al 31 de diciembre de 2022, en calidad de contratista de la Empresa de Servicios Públicos de El Colegio – Cundinamarca, esto es, en el año anterior a las elecciones llevadas a cabo en octubre de 2023.

Sostuvo que la demandada realizó diferentes actividades contractuales propias de la ejecución “*que la pusieron en situación de ventaja respecto de los demás candidatos al concejo municipal*”.

Argumentó que:

[E]l contrato No. 021 de 2022, le permitió a la demandada que se haya: “*beneficiado o tenido la posibilidad de favorecerse económica o políticamente de ese negocio jurídico*”, de cara a una contienda electoral, incurriendo esta ciudadana en la prohibición prevista por el Constituyente Primario, decantada por el Consejo de Estado² como: “*En cuanto al tema de por qué la gestión de negocios inhabilita para presentarse como candidato y para ser elegido, es un tema que muchos de los presentes han tratado y algunos no entienden la razón de ser, básicamente tiene dos cuestiones, **uno es el hecho de evitar que una persona con dineros del Estado, si es contratista, haga las labores de la campaña o a través de hacer la obra en una comunidad que se siente beneficiada, adquiera la influencia necesaria para ser elegida,** (...); adicionalmente, no hay duda de que la eventualidad de ser elegido a una corporación crea una situación de ventaja frente a la entidad o empleado público ante la cual una persona está gestionando*” (sic).

Concluyó que de considerarse que la intervención en un contrato estatal se concreta y termina con la suscripción del mismo, -en el caso de la demandada el 28 de enero de 2022-, por lo que para la elección como concejal se encontraba por fuera del término prohibitivo, debe tenerse en cuenta el “*OTROSÍ*” modificadorio del contrato No. 021 de 2022, que suscribió el 21 de noviembre de 2022.

² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de agosto de 2015, Exp. 2014-00051, MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

II. CONTESTACIÓN³

La apoderada de la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA se pronunció sobre los hechos y se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Aclaró que la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA suscribió el contrato de prestación de servicios No. 21 de 2022 con la Empresa de Servicios Públicos de El Colegio Cundinamarca E.S.P, el cual tuvo vigencia desde el 28 de enero hasta el 31 de diciembre de 2022, por lo que durante ese lapso **“realizó las actividades tendientes a cumplir con el objeto del contrato, más no actividades relacionadas con la intervención en la gestión de negocios en provecho suyo o de un tercero”**.

Adujo que el H. Consejo de Estado ha sido enfático en que la conducta que se reprocha bajo la causal de inhabilidad contemplada en el numeral 3° del artículo 40 de la Ley 617 de 2000 *“es aquella que se relaciona con la gestión eficiente y útil que despliega el candidato para lograr la celebración de negocios jurídicos en provecho propio o de un tercero”*, la cual es diferente a la ejecución de un contrato que había sido suscrito previamente.

En ese sentido, sostuvo que *“[d]e ninguna manera la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA desplegó conductas relacionadas con la gestión de contratos en favor suyo o de terceros, pues aquella había suscrito contrato de prestación de servicios 1 año y 9 meses antes a la fecha de las elecciones”*. Además, las obligaciones específicas que tenía a cargo la demandada en la ejecución del contrato no estaban relacionadas con la intervención en la gestión de negocios de la entidad.

Agregó que no es cierto que la suscripción de un *“modificatorio”* del contrato sea equivalente a suscribir un nuevo contrato porque ello ocurre solo si se modifica el núcleo esencial de su objeto, lo cual no ocurrió en este caso comoquiera que únicamente se modificó la forma de pago.

Propuso las siguientes excepciones:

- **“La accionada realizó actividades propias de la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 021 de 2022 y estas no se pueden calificar como un tipo de intervención en la gestión de negocios del municipio, por ende, no se configura la primera inhabilidad que alega la parte actora”**.

Como fundamento citó varias sentencias proferidas por el H. Consejo de Estado, a través de las cuales la Alta Corporación se refirió a la causal de inhabilidad invocada por la demandante.

En efecto, expuso que, en sentencia del 13 de septiembre de 2007, radicado No. 3979-3986 el H. Consejo de Estado consideró que **“La intervención en la gestión de negocios consiste entonces en la participación (tomar parte) o realización por el candidato ante entidades públicas, de diligencias tendientes a obtener para si (sic) o para un tercero un propósito con o sin carácter lucrativo”**.

³ Archivo “002REPARTOYRADIC_GLADYZLOZANOMARTINEZPDF.pdf” fls. 11 y 12.

Así mismo, que dicha Corporación en la providencia del 21 de abril de 2009, radicado No. 2007-00581, expuso que la gestión que configura la inhabilidad “*debe ser realizada directamente por el que luego es candidato o elegido y tiene que ser ‘potencialmente efectiva, valiosa, útil y trascendente’*”; postura que fue reiterada en la sentencia del 18 de marzo de 2021, radicado No. 41001-23- 33-000-2019-00555-01.

Además, según el H. Consejo de Estado, las actuaciones que configuran “**intervención**” son las correspondientes a la etapa previa la celebración del contrato estatal, por lo que aquellas “*que se relacionan con la intervención en la gestión de negocios jurídicos con una entidad estatal se relacionan con todas aquellas que un candidato realiza para obtener un contrato para sí o para otro, con independencia de si tal propósito se logra o no*”.

Explicó que de acuerdo con la jurisprudencia de la Alta Corporación de lo contencioso administrativo, la causal de inhabilidad contemplada en el numeral 3° del artículo 40 de la Ley 617 de 2000 se configura con los siguientes elementos:

(i) uno temporal, previsto en la norma tomando como referente la fecha de la elección, 1 año antes para los cargos del nivel territorial, **(ii) uno geográfico** o espacial, que dirige la atención a los lugares donde se gestionaron los negocios y donde se realizó la elección impugnada, **(iii) otro material u objetivo**, referido a las actuaciones concretas y comprobadas del demandado ante la entidad pública, y **(iv) el elemento subjetivo o de propósito**, relacionado con el beneficio o interés que persigue el gestor en nombre propio o de terceros

Sostuvo que se debe tener en cuenta que las elecciones al Concejo del municipio de El Colegio se realizaron el 29 de octubre de 2023 y que la demandada celebró el Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo No. 021 de 2022, el cual se ejecutó entre el 28 de enero de 2022 y el 31 de diciembre del mismo año.

Por lo anterior, el marco temporal en el que se podría haber configurado la inhabilidad (realizar alguna actividad que implique intervención en la gestión de negocios) sería del 29 de octubre de 2022 al 29 de octubre de 2023, periodo para el cual ya se había suscrito el contrato de prestación de servicios No. 021 de 2022 (27 de enero de 2022). Por ende, no se configura ninguna inhabilidad.

Precisó que de las actividades contenidas en el contrato, no se evidencia ninguna que se relacione con gestiones “**para lograr que la Empresa de Servicios Públicos de El Colegio celebrara contrato alguno con la demandada o un tercero, pues todas ellas guardan relación con servicios de logística, cultura, bienestar y recreación en pro de la comunidad destinataria de la entidad contratante**”.

Argumentó que dichas actividades correspondían al contrato que suscribió la demandada 1 año y 9 meses antes de la fecha en que se llevaron a cabo las elecciones, razón por la cual no se relacionan con la intervención en la gestión de negocios de la entidad. Reiteró que según el H. Consejo de Estado no “**constituyen gestiones de negocios las actuaciones posteriores a la celebración de un contrato con el Estado, como las relacionadas con su ejecución o liquidación.**” (sic).

Expuso que:

[Q]ueda claro que las actividades que desempeñó la demandada no encajan en aquellas que se relacionan con la intervención en la gestión de negocios de la entidad. Pero, además brilla por su ausencia prueba alguna que acredite cualquiera de los dos supuestos:

a) Que fruto de las supuestas intervenciones que le atribuye la parte demandante, el municipio de El Colegio a través de sus entidades haya celebrado un contrato con la demandante o con un tercero, pues se reitera, el único contrato que aportó la parte demandante fue el de prestación de servicios No. 021 de 2022, que se celebró 1 año 9 meses antes de la fecha de elección.

b) Que las intervenciones que supuestamente se le atribuyen a la demandante, hayan sido efectivas, valiosas, útiles y trascendentes para que la entidad contratante o el municipio haya decidido celebrar un contrato con la demandante o un tercero, o para que estos hayan decidido negativamente frente a la supuesta petición de la gestora. Esto, en atención a la postura del Consejo de Estado acerca de la necesidad de que se pruebe la intervención del demandado en la gestión de negocios (...).

- “La suscripción de una modificación del contrato No. 021 de 2022 no se puede calificar como un nuevo negocio jurídico, pues con aquella no se modificó el objeto del contrato o su núcleo esencial”

Explicó que de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado y de la H. Corte Constitucional, las modificaciones que varían aspectos diferentes al objeto del contrato no tienen la naturaleza de nuevos negocios jurídicos, sino reformas a los elementos del contrato.

Sostuvo que en el caso la modificación denominada por las partes como “*otrosí #1*”, suscrito el 21 de noviembre de 2022, tuvo como finalidad cambiar la forma de pago.

Dijo que frente a la celebración el contrato de prestación de servicios No. 021 de 2022 ya existe una decisión del Consejo Nacional Electoral, en la que se determinó que en el caso de la demandada no se configuró causal de inhabilidad, pues dicho contrato se celebró 1 año y 9 meses antes de la fecha de la elección, por lo que respecto de ese aspecto se configuró la cosa juzgada.

- “La parte actora no acreditó culpa grave o dolo imputable a la demandada como elemento subjetivo de la pérdida de investidura”

Argumentó que no se acreditó el dolo o la culpa grave que se exige en el marco de la pérdida de investidura, teniendo en cuenta que **“la responsabilidad que aquí se estudia no solo exige acreditar la infracción, sino además el elemento subjetivo de la culpa grave o el dolo”**, tal como lo consideró el H. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia del 11 de marzo de 2021, radicado No. 15001-23-33-000-2020-01680-01 (PI).

III. TRÁMITE PROCESAL

La solicitud de pérdida de investidura fue repartido al Despacho de la Magistrada Ponente el 19 de febrero de 2024, quien la admitió mediante auto del mismo día, teniendo como parte demandante a la señora GLADYS LOZANO MARTÍNEZ y como parte demandada la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA.

En dicha providencia se ordenó notificar a la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA, Concejal del municipio de El Colegio – Cundinamarca y se le concedió el término de 5 días para contestar la demanda y aportar o pedir pruebas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 1881 de 2018.

La señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA contestó el 26 de febrero de 2024, mediante correo allegado al expediente el 27 del mismo mes y año.

Mediante auto del 4 de marzo de 2024⁴ se incorporaron las pruebas aportadas por la parte demandante y se fijó fecha para la audiencia pública prevista en los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 2018.

IV. AUDIENCIA PÚBLICA

El 11 de marzo de 2024 se llevó a cabo la audiencia pública, a la cual asistió la Agente del Ministerio Público, la demandada y su apoderada. Se dejó constancia de la inasistencia de la parte demandante.

En la audiencia pública de pérdida de investidura se realizaron las siguientes intervenciones:

4.1. MINISTERIO PÚBLICO

Se refirió a las generalidades del régimen de inhabilidades y compatibilidades en materia electoral consagrado en la Ley 136 de 1994 y reiterado en la Ley 617 de 2000.

Mencionó que la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha precisado que *“lo que constituye causal de inhabilidad es la intervención de la celebración de contratos y no su ejecución”*. Además, precisó que la prohibición de celebración de contratos contempla un periodo específico de tiempo que corresponde al año anterior a la elección cuando el contrato se ejecuta en el mismo municipio. Así las cosas, la fecha que se debe tener en cuenta es el momento de la suscripción del contrato y no su ejecución.

Agregó que el H. Consejo de Estado ha manifestado que cuando ocurre una modificación contractual que puede estar contenida en *“OTRO SÍ”*, esta solo es inhabilitante cuando se presenta una adición al objeto del contrato.

Así las cosas, consideró que en el presente asunto no se configuró la causal de intervención en la gestión de negocios que alega la demandante, por cuanto los documentos que reposan en el plenario dan cuenta que se trata de actos de ejecución contractual.

Recordó que las causales de inhabilidad son de interpretación y aplicación restrictiva, y no pueden *“extenderse a eventos que no estén contemplados en la normativa aplicable”*.

⁴ Modificado mediante auto del 6 de marzo de 2024 en cuanto a la hora de la Audiencia pública.

Sostuvo que tampoco encontró acreditado el elemento de temporalidad ni el material objetivo de la misma.

Lo anterior, porque la celebración del contrato de apoyo logístico No. 021 se llevó a cabo el 27 de enero de 2022, esto es, por fuera del periodo de prohibición. Además, el "OTROSÍ" que se firmó no modificó el objeto del contrato, sino que se limitó a ajustar la forma de pago, por lo que no constituye un nuevo contrato sino que hace parte del que se realizó.

Solicitó que se niegue la pérdida de investidura mientras no se demuestre que la Concejal GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA infringió el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

4.2. PARTE DEMANDADA

Afirmó que existen tres razones que sustentan la inexistencia de la configuración de la causal probada de pérdida de investidura.

Como **primera** razón explicó que las causales de inhabilidad son taxativas y para este caso se exige la intervención en la gestión de negocios, lo cual no ha sucedido, comoquiera que las actividades de ejecución del contrato no se pueden tomar con una intervención en la gestión de negocios, en virtud de lo dispuesto en la reiterada jurisprudencia del H. Consejo de Estado.

Expuso que, en cuanto a la temporalidad, es importante tener en cuenta que las elecciones se llevaron a cabo el 29 de octubre de 2023, el período inhabilitante se dio entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de octubre de 2023, lapso en el cual no hubo ninguna intervención en negocios ni celebración de contratos por parte de la concejal demandada. Aclaró que lo que existió fue un contrato de prestación de servicios, *"pero ese contrato no era para gestionar ninguna actividad de negocios sino era un contrato anterior específicamente de actividades propias de la cuestión cultural, bienestar, recreación y logística de EMPUCOL"*. Además, se celebró 9 meses antes del periodo inhabilitante.

Mencionó que está probado en el plenario que la actividad fue diferente a gestionar un negocio y que durante la ejecución del contrato, la demandada no se tomó ningún tipo de decisión contractual *"con la cual pudiera por lo menos suponerse que había una gestión a favor de un tercero para celebrar un contrato o a favor propio"*.

La **segunda** razón por la que considera que no se configura la causal de pérdida de investidura es porque el "OTROSÍ" del contrato 021 de 2022 no corresponde a un nuevo contrato, ni una modificación sustancial del primero, sino un cambio en la forma de pago inicialmente pactada.

Por último, la **tercera** razón para que no haya lugar a la pérdida de investidura de la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA es porque en el proceso no se probó que la ejecución del mencionado contrato haya correspondido a una *"actividad dolosa o gravemente culposa"*. El hecho de que se cumpla diligentemente con un contrato no implica que se esté actuando con dolo o culpa grave.

Puso de presente que ya se tramitó un proceso ante el Consejo Nacional Electoral en contra de la demandada, en el cual se analizó la causal de inhabilidad invocada y, por ello, el análisis que allí se hizo y frente al cual hay cosa juzgada, tiene incidencia en este asunto a efectos de determinar que la demandada no estaba incurso en ninguna inhabilidad.

Por lo anterior solicitó que se niegue la pérdida de investidura invocada por la parte actora.

V. CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA DE LA SALA PLENA

De conformidad con lo establecido en el artículo 152, numeral 13⁵, modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, y en el parágrafo 1º del artículo 60 de la Ley 2200 de 2022⁶, la Sala Plena de este Tribunal es competente para conocer el presente asunto.

5.2. CUESTIÓN PREVIA – COSA JUZGADA

La apoderada de la demandada tanto en el escrito de contestación como en la intervención efectuada en la Audiencia Pública, manifestó que el Consejo Nacional Electoral determinó que en el caso de la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA no se configuró ninguna causal de inhabilidad, y que, por ende, respecto de ese aspecto hay cosa juzgada.

Una vez consultada la página web del Consejo Nacional Electoral, se constató que el 27 de septiembre de 2023 el ciudadano Iván Andrés Guzmán interpuso una queja contra la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA para que fuera revocada su inscripción como candidata al Concejo de El Colegio – Cundinamarca por el “GRUPO SIGNIFICATIVO SOMOS”, para las elecciones territoriales que tendrían lugar el 29 de octubre de 2023, “por cuanto presuntamente ejecutó contratos de prestación de servicios con la entidad territorial”.

Dicha actuación administrativa culminó con la Resolución No. 13604 del 19 de octubre de 2023, a través de la cual el Consejo Nacional Electoral negó la solicitud de revocatoria de inscripción de la candidatura de la señora MARTÍNEZ VALENCIA. En dicho acto administrativo se consignó:

[R]evisado el contrato de prestación de servicios No. 021-2022, aportado por el quejoso y remitido por el municipio de EL COLEGIO, CUNDINAMARCA, en virtud de lo requerido mediante auto de pruebas, se evidencia que el mismo fue celebrado el 27 de enero de 2022, lo que quiere decir que se celebró antes de que empezara a correr el término inhabilitante, es decir, antes del año anterior a la elección, si se

⁵ **ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
(...)

13. De la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley. En estos eventos el fallo se preferirá por la Sala Plena del tribunal. - (...).

⁶ **PARÁGRAFO 1.** La pérdida de investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la respectiva jurisdicción, siguiendo el procedimiento establecido para los congresistas, en lo que corresponda.

considera que los comicios para elegir autoridades locales tendrán lugar el 29 de octubre de 2023.

De manera que, en atención a la no configuración del elemento temporal del que habla la Sección Quinta del Consejo de Estado, no hay lugar a la revocatoria de inscripción. Finalmente, esta Corporación considera que no es necesario ahondar en los demás elementos sobre los cuales versa la inhabilidad puesto que, para que la misma se configure, todos los componentes deben concurrir y, ante la falta de alguno de ellos, los hechos que en teoría dan lugar a la inhabilidad no se adecúan al supuesto legal y en ese orden el ciudadano está habilitado para participar en el certamen electoral (sic).

Al respecto, debe tenerse en cuenta que de conformidad con el artículo 55 de la Ley 136 de 1994 *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, *"[l]a pérdida de la investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la respectiva jurisdicción, siguiendo el procedimiento establecido para los congresistas, en lo que corresponda"*.

Por su parte, el parágrafo 2º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000⁷, 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:
(...)

PARÁGRAFO 2- La pérdida de la investidura será decretada por el tribunal de lo contencioso administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento de acuerdo con la ley, con plena observancia del debido proceso y en un término no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la asamblea departamental o del concejo municipal o por cualquier ciudadano. La segunda instancia se surtirá ante la sala o sección del Consejo de Estado que determine la ley en un término no mayor de quince (15) días.

En consonancia con lo anterior, se tiene que los artículos 1º y 17 de la Ley 1881 de 2018 *"Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones"*, disponen:

ARTÍCULO 1º. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.

Se observará el principio del debido proceso, conforme al artículo 29 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO. Se garantizará el *non bis in ídem*. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una de pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura.
(...)

⁷ 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.

ARTÍCULO 17. No se podrá admitir solicitud de pérdida de la Investidura de un Congresista en el evento de alegarse los mismos hechos que sirvieron de fundamento a las causales sobre las cuales ya se haya pronunciado el Consejo de Estado. Todas las sentencias en estos procesos producen efectos de cosa juzgada.

El CPACA en su artículo 139 dispone:

ARTÍCULO 139. NULIDAD ELECTORAL. Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.

En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección.

En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998.

La competencia para conocer de las demandas de nulidad electoral está prevista en los artículos 149 y 151 del CPACA, en cabeza de los Tribunales Administrativos y del H. Consejo de Estado, respectivamente.

La H. Corte Constitucional en sentencia SU-326 de 2022, se refirió a la acción electoral y a la pérdida de investidura en los siguientes términos:

245. Debido a esta circunstancia, en varias oportunidades han surgido cuestionamientos acerca de si dicho esquema de control electoral vulnera el principio constitucional que prohíbe que una misma persona pueda ser juzgada dos veces por los mismos hechos (*non bis in idem*). Prohibición que se hace extensiva a todo el derecho sancionatorio del cual forman parte las categorías del derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, el derecho de punición por indignidad política (*impeachment*) y el régimen jurídico especial ético-disciplinario aplicable a ciertos servidores públicos (pérdida de investidura de los congresistas).

246. Desde sus primeros pronunciamientos la Corte Constitucional ha dado respuesta a estos interrogantes, y ha señalado de manera pacífica que si bien es cierto que las acciones de nulidad electoral y de pérdida de investidura de los congresistas pueden iniciarse paralelamente en contra de una misma persona y con base en una misma causal de inhabilidad, también lo es que se trata de juicios distintos, con plena autonomía e independencia, por lo que la garantía constitucional de *non bis in idem* no se vulnera en esta hipótesis.
(...)

249. A modo de conclusión, es menester reiterar, una vez más, la clara autonomía formal entre los procesos de nulidad electoral y de pérdida de investidura de los congresistas, no obstante que se refieran a una misma persona y tengan como fundamento la misma causal de inhabilidad. Dado que se trata de procesos diferentes y, por lo mismo, *“la decisión que se tome en uno no determina bajo ninguna circunstancia la conclusión a la que se pueda llegar en el otro”*, es posible que los jueces de conocimiento lleguen a interpretaciones distintas sin que ello implique, *per se*, la vulneración de las garantías propias del debido proceso, en particular, de la prohibición de *non bis in idem*.

De conformidad con las normas expuestas, se concluye que la decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral de negar la revocatoria de la inscripción de la

candidatura de la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA al Concejo de El Colegio – Cundinamarca, por “EL GRUPO SIGNIFICATIVO SOMOS” es una decisión administrativa que no produce efectos de cosa juzgada respecto del presente proceso, pues la pérdida de investidura solo puede ser decretada por el Tribunal Contencioso Administrativo.

5.3. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se contrae a determinar si hay lugar o no a decretar la pérdida de investidura de la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA como Concejal del municipio de El Colegio – Cundinamarca, elegida para el período 2023-2027, por la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades consagrado en el numeral 2° del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 y en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, al haber ejecutado el contrato de prestación de servicios 021 de 2022 en el año anterior a la elección, por configurarse según la demandante la causal de inhabilidad de efectuar gestión de negocios ante la entidad territorial.

Así mismo, deberá establecerse si el “OTROSÍ”, modificatorio del contrato No. 021 de 2022, que suscribió el 21 de noviembre de 2022, tiene o no la virtualidad de entenderse como un nuevo contrato, para efectos de entender configurada la inhabilidad de celebrar contratos en interés propio o de terceros en el año anterior a las elecciones, que debe efectuarse en el respectivo municipio o distrito.

5.4. TESIS DE LA SALA

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mantendrá la investidura de la demandada, en razón a que no trasgredió el régimen de inhabilidades e incompatibilidades establecido para los concejales, pues aunque la demandante afirma que la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA incurrió en la causal de inhabilidad de intervención de negocios, lo cierto es que, tal como se explicará más adelante, esta se refiere a las etapas precontractuales y no a la ejecución del contrato, como quedó fundamentado en la demanda.

Además, el “OTROSÍ” No. 1 del 21 de noviembre de 2022, modificatorio del contrato No. 021 de 2022, no constituye un nuevo contrato, pues solo cambió la forma de efectuar los pagos a la demandada, pero no modificó las partes, precio, plazo ni objeto del contrato.

5.5. PRUEBAS ALLEGADAS CON LA SOLICITUD DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Fueron aportadas las siguientes:

- Formato E-26⁸ expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que se consignó el escrutinio de las elecciones llevadas a cabo el 29 de octubre de 2023 en las que se eligió como Concejal del municipio de El Colegio – Cundinamarca, para el periodo 2024-2027, a la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ

⁸ Fls. 14 y ss del archivo “Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf” del expediente digital.

VALENCIA, por el partido político "GRUPO SIGNIFICATIVO SOMOS".

- Certificación expedida por el Concejo Municipal de El Colegio – Cundinamarca, en la cual consta que la señora MARTÍNEZ VALENCIA ejerce como Concejal de dicho municipio para el período 2024-2027⁹.

- Certificados de Disponibilidad Presupuestal DIS-202200034 del 1° de enero de 2022 y Registro Presupuestal No. RES -202200045 del 27 de enero de 2022¹⁰, expedidos por la Directora Financiera y Comercial de EMPUCOL en el que consta el proceso financiero llevado a cabo para desarrollar el contrato que tuvo por objeto lo siguiente:

PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO LOGÍSTICO Y DEMÁS REQUERIMIENTOS PARA LAS ACTIVIDADES DE INTEGRACIÓN, RECREACIÓN Y CELEBRACIÓN DE EVENTOS DE BIENESTAR PARA LOS FUNCIONARIOS DE LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS EL COLEGIO EMPUCOL ESP, EN CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES DEL PROGRAMA DE BIENESTAR SOCIAL, VIGENCIA 2022.

- Estudios previos para contratar la prestación de servicios de apoyo logístico, para desarrollar actividades culturales, recreativas y de bienestar, dirigidas a los funcionarios y su grupo familiar, de la empresa de servicios públicos de El Colegio EMPUCOL ESP¹¹.

- Invitación efectuada a la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA el 20 de enero de 2022, con el fin de que presentara oferta ante la empresa EMPUCOL ESP¹².

- Propuesta de Servicios radicada por la demandada a la Empresa EMPUCOL ESP¹³.

- Acta de adjudicación del Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo Logístico en el que figura como oferente la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA¹⁴.

- Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo Logístico No. 021 de 2022 celebrado entre la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA "como propietaria del establecimiento Comercial **VIAJES Y TURISMO MESITAS ALGO MÁS POR DESCUBRIR**" y la empresa de Servicios Públicos de El Colegio EMPUCOL ESP¹⁵.

- Memorando Interno de Supervisión No. 034 del 27 de enero de 2022¹⁶.

⁹ Fl. 24 del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

¹⁰ Fls. 26 y 90 del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

¹¹ Fls. 27 y ss del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

¹² Fls. 40 y ss del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

¹³ Fls. 51 y ss del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

¹⁴ Fls. 76 y ss del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

¹⁵ Fls. 77 y ss del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

¹⁶ Fl. 91 del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

- Póliza de Seguro de Cumplimiento expedida por Seguros del Estado¹⁷.
- Acta de aprobación de garantía suscrita por el Gerente EMPUCOL ESP¹⁸.
- Actas No. 001-2022 y 002-2022 del Contrato de Prestación de Servicios Apoyo Logístico 021 de 2022¹⁹.
- Cuentas de cobro expedidas por la empresa de "VIAJES Y TURISMO MESITAS ALGO MÁS POR DESCUBRIR"²⁰.
- Comprobantes de egresos de los pagos efectuados por la empresa EMPUCOL ESP a la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA²¹.
- Informes de supervisión No. 001, 002, 003, 004 y 005, correspondientes al Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo Logístico 021-2022²².
- Solicitud presentada por la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA al Gerente de la Empresa de Servicios Públicos de El Colegio EMPUCOL ESP, con el fin de que se efectuara una modificación del contrato²³.
- Otrosí No. 1º, modificatorio del contrato de prestación de servicios 021- de 2022, en cuanto a la forma de pago.
- Certificación expedida por la Empresa de Servicios Públicos de El Colegio - Cundinamarca, en la cual consta que la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA prestó sus servicios, en calidad de contratista, a la Empresa de Servicios Públicos de El Colegio EMPUCOL ESP.

5.6. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE LOS CONCEJALES

El artículo 312 de la Constitución Política establece:

ARTÍCULO 312. En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no

¹⁷ Fls. 91 y ss del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

¹⁸ Fls. 97 y ss del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

¹⁹ Fls. 98 y 166 del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

²⁰ Fls. 100, 111, 124, 145 y 158 del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

²¹ Fls. 109, 134 y 153 del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

²² Fls. 106, 119, 131, 150 y 160 del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

²³ Fls. 137 y ss del archivo "Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf" del expediente digital.

tendrán la calidad de empleados públicos.

En desarrollo del mencionado artículo se expidió la **Ley 136 de 1994**, la cual, respecto a las inhabilidades de los concejales, consideró:

ARTÍCULO 43. INHABILIDADES (modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000).

No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:
(...)

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. (Subrayas de la Sala).

De la norma expuesta se advierte que existen tres presupuestos para la configuración de la inhabilidad establecida en el referido numeral tercero, en los cuales la persona no podrá ser inscrita como candidato ni elegido como concejal, por haber intervenido en alguna de las siguientes actividades en el año anterior a la elección.

- i)** En la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital, en interés propio o de terceros.
- ii)** 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.
- iii)** 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.

Por su parte, **el artículo 55 de la Ley 136 de 1994** estableció las causales de pérdida de investidura de los concejales así:

ARTÍCULO 55.- PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONCEJAL. Los concejales perderán su investidura por:

1. La aceptación o desempeño de un cargo público, de conformidad con el Artículo 291 de la Constitución Política, salvo que medie renuncia previa, caso en el cual deberá informar al Presidente del Concejo o en su receso al alcalde sobre este hecho.
- 2. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses.**
3. Por indebida destinación de dineros públicos.
4. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

(Numerales 2, 3 y 4 declarados Exequibles. Sentencia C 473 de 1997 Corte Constitucional.) (Resaltado fuera del texto original).

Posteriormente, **la Ley 617 de 6 de octubre de 2000** estableció como causales de pérdida de investidura, las siguientes:

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 conflicto 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 en general.

2. Por la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de instalación de las asambleas o concejos, según el caso, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

6. Por las demás causales expresamente previstas en la ley.

PARÁGRAFO 1- Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor (Negritas y subrayado de la Sala).

Se precisa que tanto la Sala Plena del Consejo de Estado²⁴ como la Sección Primera²⁵ de esa Corporación han considerado que el mandato establecido en el numeral 2º del artículo 55 de la Ley 136 de 1994, sobre pérdida de investidura del concejal "*Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses*" se encuentra vigente, en los términos del numeral 6º del artículo 48 de la Ley 617, según el cual, los concejales municipales y distritales perderán su investidura "*Por las demás causales expresamente previstas en la ley*".

Luego, **la Ley 1881 de 2018**, en el artículo 1º estableció que el proceso de pérdida de investidura se trata de un juicio de tipo subjetivo en el cual debe acreditarse en forma expresa e inequívoca el dolo o la culpa grave en la actuación del servidor, como presupuesto para la prosperidad de este medio de control, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 1. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.

En el artículo 22 de la misma norma, se estableció:

ARTÍCULO 22. Las disposiciones contenidas en esta ley serán aplicables, en lo que sea compatible a los procesos de pérdida de investidura de concejales y

²⁴ 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.

²⁵ Véase por ejemplo: i) 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) 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.

diputados (Negrillas de la Sala)

Por su parte, el medio de control de pérdida de investidura para los concejales está previsto en el artículo 143 de la Ley 1437 de 2011 en los siguientes términos:

ARTÍCULO 143. PÉRDIDA DE INVESTIDURA. A solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución, se podrá demandar la pérdida de investidura de congresistas.

Igualmente, la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental, del Concejo Municipal, o de la junta administradora local, así como cualquier ciudadano, podrá pedir la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles.

Ahora bien, en cuanto al numeral 3º del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, El H. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, en sentencia del 30 de julio de 2020, M.P. Dr. Jhon William Londoño Rico, expediente 25000-23-15-000-2019-00142-01 (PI) discurrió:

34. En relación con el elemento relativo a “[...] la celebración de contrato con entidad pública de cualquier nivel [...]”, la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado que “[...] se encuentra dirigido a que el sujeto haya acordado libre y voluntariamente con una entidad de naturaleza pública [de cualquier nivel], la estipulación de obligaciones mutuas, ya sea que estas sean o no de carácter pecuniario, de modo que a partir de dicho acuerdo ambas partes adquieren obligaciones [...]”²⁶.

35. [H]a considerado que “[...] el relativo al periodo inhabilitante, [...] hace referencia a que el contrato se haya suscrito dentro de los doce meses anteriores a la elección del concejal. Respecto el interés, se entiende que el negocio jurídico celebrado reporte beneficios para los contratantes o para terceros, y que la ejecución del mismo se haya dado en la entidad territorial (municipio o distrito) en la que se realizó la correspondiente elección [...]”²⁷. Se aclara, además, que según lo ha explicado la Sección, “[...] el interés al que se refiere la norma no necesariamente debe tener un contenido económico o pecuniario, de suerte que, para que este se configure, no es forzoso que el contrato reporte una utilidad económica [...]”.

A su vez, la Sala Plena de dicha Corporación en sentencia del 13 de abril de 2021, M.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, expediente 11001-03-15-000-2020-03518-01, discurrió:

La intervención en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio, o en el de terceros. Causal de inhabilidad. Elemento objetivo.

En los términos del recurso de apelación, le corresponde a la Sala establecer si por la ejecución de los contratos de prestación de servicios indicados en la solicitud de pérdida de investidura, el Representante a la Cámara por Bogotá Enrique Cabrales Baquero, incurrió en la inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política y, por ende, se configuró la causal de pérdida de investidura contenida en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política.
(...)

Elemento material. Celebración de contratos del candidato con entidades públicas de cualquier nivel, en interés propio o de terceros

En el expediente está probado y no es objeto de discusión, que el señor Enrique Cabrales Baquero, previo al 11 de marzo de 2018, fecha en la que fue elegido como Representante a la Cámara por Bogotá, para el periodo 2018 - 2022, celebró los siguientes contratos de prestación de servicios profesionales:
(...)

²⁶ *Ibidem* cita 44.

²⁷ *Ibidem* cita 44.

Elemento temporal. La celebración del contrato se debe realizar dentro de los seis (6) meses anteriores a fecha de la elección del parlamentario
(...)

En el caso concreto, tal como lo expuso el *a quo* y no fue objeto de reparo en el recurso de apelación, dicho periodo inhabilitante corresponde al lapso comprendido entre el 11 de septiembre de 2017 y el 11 de marzo de 2018, fecha esta última en la que se llevó a cabo la elección del Representante a la Cámara enjuiciado.

Conforme con lo anterior y teniendo en cuenta la fecha en la que se perfeccionaron los contratos de prestación de servicios celebrados por el señor Enrique Cabrales Baquero con la Auditoría General de la República (3 de marzo de 2017), la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá (22 de marzo de 2017) y la Secretaría Distrital de Integración Social (23 de agosto de 2017), se concluye que no está probado el elemento temporal de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, **toda vez que los citados contratos se celebraron antes del 11 de septiembre de 2017, es decir, por fuera del término de los seis (6) meses previos a la fecha de la elección como Representante a la Cámara.**

Dicho elemento temporal no puede ser ampliado, como lo solicita la parte apelante, para incluir el término de ejecución de los contratos de tracto sucesivo, porque se trata de una circunstancia y distinción no prevista por el Constituyente en el régimen de inhabilidades aplicable a los congresistas que, como se expuso con anterioridad, corresponde a un sistema cerrado. Las causales son taxativas y su interpretación es restrictiva.
(...)

Por ese motivo, establecer una distinción entre los contratos de ejecución inmediata y de tracto sucesivo, para, en el caso de estos últimos, ampliar el término inhabilitante al de su ejecución, además de desconocer la literalidad de la norma plasmada en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, contraviene la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, en la que, en atención al principio de legalidad, ha restringido la aplicación de la citada inhabilidad a la celebración del contrato, excluyendo etapas siguientes, tales como su ejecución y liquidación, sin distinción alguna.
(...)

En lo que tiene que ver con la afirmación del apelante, según la cual, con la ejecución de los contratos de prestación de servicios celebrados antes de su elección, el Representante a la Cámara enjuiciado obtuvo gran influencia sobre los potenciales seguidores de su campaña electoral, lo que, en su criterio, le permitió ocupar un escaño en el parlamento, la Sala advierte que esa supuesta ventaja no se puede examinar de forma aislada a los elementos que determinan la configuración de la causal de inhabilidad analizada, entre los que se encuentra, como factor determinante, la celebración del contrato dentro del término inhabilitante, sin que este último se pueda hacer extensivo a su ejecución.
(...)

La H. Corte Constitucional en sentencia SU-326 de 2022, respecto a la gestión y celebración de contratos como causal de inhabilidad, sostuvo:

251. Como se puede apreciar, dicha causal comprende la realización de varias conductas para su configuración: *i)* la gestión de negocios ante entidades públicas; *ii)* la celebración de contratos en interés propio o de terceros; y, *iii)* el haber desempeñado la representación legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales.

252. La inhabilidad consistente en haber intervenido en “*la gestión de negocios ante entidades públicas o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros*” es eminentemente preventiva y comporta un doble objetivo: de una parte, evitar que quien gestiona o contrata con el Estado goce de una condición de privilegio frente a la comunidad que ha sido beneficiada con la gestión u obra contratada y, de otra, que la condición de candidato,

potencialmente elegible, le derive una situación de ventaja frente a los eventuales contratistas.

(...)

254. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que se configure la causal de inhabilidad de **gestión de negocios** se requiere la materialización de los siguientes cuatro elementos: i) elemento material: participar en trámites negociales ante autoridades públicas en interés propio o de terceros; ii) elemento temporal: que dicha conducta prohibida se realice dentro de los seis meses anteriores a la elección; iii) elemento espacial: que la situación haya acaecido en la circunscripción en la cual debe efectuarse la elección; y, iv) un elemento modal o de propósito, es decir, que la gestión redunde en un beneficio propio o de terceros. Los supuestos enunciados son concurrentes, de manera que si falta alguno de ellos no se configura la inhabilidad.^[146] De igual forma, se ha determinado que los beneficios extrapatrimoniales también pueden dar lugar a la materialización de la inhabilidad.

(...)

261. Finalmente, sobre el alcance de las dos primeras conductas inhabilitantes para la elección de congresistas (gestión de negociación y celebración de contratos), la jurisprudencia del Consejo de Estado ha hecho dos precisiones importantes: la primera, es la de que cada una de estas formas de intervención es autónoma y distinta la una de la otra; y la segunda, radica en que, cuando la gestión de negocios es exitosa para el acuerdo de voluntades, únicamente se examina la causal de inhabilidad de intervención en la celebración de contratos. Por el contrario, si la gestión tendiente a la realización de un contrato no prospera, entonces la causal se analiza como gestión de negocios propiamente dicha. Puntualmente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha expresado que:

“... en materia de inhabilidades electorales cada una de estas formas de intervención es autónoma y ‘abiertamente distinta’. Así, la gestión debe ser referente a negocios y pretende un lucro o el logro de un fin cualquiera, por ello tiene mayor amplitud; mientras que la celebración de contratos sólo atiende a la participación del candidato en la celebración del respectivo contrato, hecho que por expresa voluntad de la ley resulta ser en este caso el constitutivo de inhabilidad siempre que se trate de contratación estatal. Ambos eventos o causales deben tener ocurrencia dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección.

Señala la jurisprudencia que cuando la gestión de negocios ante entidades públicas concluye en la celebración de un contrato, esta causal sólo podrá ser examinada como intervención en la celebración de contratos. Por el contrario, si la gestión tendiente a la realización de un contrato no tiene éxito, entonces la causal se analiza sólo como gestión de negocios propiamente dicha.” (Resaltado del texto original).

Así mismo el H. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala 12 especial de decisión en sentencia del 7 de julio de 2023, M.P. Fredy Ibarra Martínez, expediente No. 11001-03-15-000-2023-01743-00 (PI), respecto a la inhabilidad por la gestión de negocios y la celebración de contratos con entidades públicas, consideró:

Así entonces, en relación con la inhabilidad por la gestión de negocios y la celebración de contratos con entidades públicas, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado²⁸:

“Generalidades de la intervención en gestión de negocios y celebración de contratos con entidades públicas.

“La teleología de esta inhabilidad es preventiva y proteccionista de la

²⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de agosto de 2015, exp. 2014-00051, MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (Referencia del texto en cita).

igualdad de los aspirantes a las justas electorales, bajo el propósito de precar vicios en la relación del candidato con las entidades públicas que implique la indebida utilización de esa condición de candidato en las actividades que adelante ante aquellas y, evitar, vicios de mayor trascendencia, como es que el candidato utilice sus vínculos y relaciones con las entidades públicas en beneficio de sus intenciones electorales o que el electorado asocie, deduzca o concluya que verlo en tratativas con las entidades públicas le aventaja y con ello acreditarse ante los electores para obtener los votos.

“Desde las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente se tenía claro el propósito de consagrar esta inhabilidad, como se lee en el siguiente aparte:

“En cuanto al tema de porqué la gestión de negocios inhabilita para presentarse como candidato y para ser elegido, es un tema que muchos de los presentes han tratado y algunos no entienden la razón de ser, básicamente tiene dos cuestiones, uno es el hecho de **evitar que una persona con dineros del Estado, si es contratista, haga las labores de la campaña o a través de hacer la obra en una comunidad que se siente beneficiada, adquiera la influencia necesaria para ser elegida, (...); adicionalmente, no hay duda de que la eventualidad de ser elegido a una corporación crea una situación de ventaja frente a la entidad o empleado público ante la cual una persona está gestionando (...)**”²⁹.

“La intervención en esta causal de inhabilidad se materializa en dos conductas plenamente diferenciables, la primera de ellas, la gestión de negocios, que como su nombre lo indica es simplemente entrarse en las tratativas precontractuales, sin que se requiera en efecto la culminación o logro de la celebración del contrato o negocio jurídico de que se trate y, la segunda, la celebración del contrato, implica la concreción de la intervención en un vínculo negocial que obligue a las partes contratantes, es decir, que se trate del contrato mismo.

“Sobre la causal descrita, ha señalado la jurisprudencia:

“(…) se advierten dos conductas inhabilitantes para la elección de Congresista, por una parte, la intervención en la gestión de negocios ante entidades públicas, y por otra, la intervención en la celebración de contratos estatales. Sobre estas dos formas de intervención la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que **en materia de inhabilidades electorales cada una de estas formas de intervención es autónoma y “abiertamente distinta”**. Así, **la gestión debe ser referente a negocios y pretende un lucro o el logro de un fin cualquiera, por ello tiene mayor amplitud; mientras que la celebración de contratos sólo atiende a la participación del candidato en la celebración del respectivo contrato, hecho que por expresa voluntad de la ley resulta ser en este caso el constitutivo de inhabilidad siempre que se trate de contratación estatal. Ambos eventos o causales deben tener ocurrencia dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección.**

“Señala la jurisprudencia que cuando la gestión de negocios ante entidades públicas concluye en la celebración de un contrato, esta causal sólo podrá ser examinada como intervención en la celebración de contratos. Por el contrario, si la gestión tendiente a la realización de un contrato no tiene éxito, entonces la causal se analiza sólo como gestión de negocios propiamente dicha³⁰”.

“Asimismo, **cuando se trata de celebración de contratos estatales, las etapas**

²⁹ Cita del original. Sesión Comisión 3 de abril 29 (3429). Presidencia de la República Consejería para el Desarrollo de la Constitución. Asamblea Nacional Constituyente 1991. 20 Ene 1994 Página 18.

³⁰ Cita del original. Sentencia del 13 de marzo de 1996, expediente AC-3311. Sentencia del 15 de julio de 2004, expediente 3379. Sentencia del 10 de marzo de 2005, expediente 3451. Sentencia del 9 de septiembre de 2005, expediente 3671. Sentencia del 30 de septiembre de 2005, expediente 3656. Sentencia del 10 de noviembre de 2005, expedientes acumulados 3174, 3175 y 3180. Sentencia del 11 de noviembre de 2005, expedientes acumulados 3177, 3176, 3178, 3183, 3184 y 3238.

subsiguientes tales como su ejecución y liquidación no se tornan ni configuran inhabilidad por intervención en gestión de negocios, precisamente porque el fin de la negociación que era el contrato ya se obtuvo, y ante la materialidad misma del contrato estatal la inhabilidad únicamente podría tipificarse por la celebración de contratos en interés propio o de terceros³¹. (Negrilla del texto original).
(...)

5) En el presente asunto, se endilgan al congresista demandado las dos descripciones típicas iniciales de la causal, según las cuales intervino en la gestión de negocios ante entidades públicas y en la celebración de contratos ante las mismas en interés propio o de un tercero.

6) Los verbos rectores de ese primer segmento normativo de la causal sancionatoria consiste en “*intervenir*” y “*gestionar*” (...).

7) De otra parte, en relación con la segunda hipótesis de la causal de pérdida de investidura invocada con la demanda en el proceso de la referencia, esto es, “*haber intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio, o de terceros*” debe precisarse lo siguiente:
(...)

e) **La participación del congresista en las etapas subsiguientes a la celebración del contrato, como por ejemplo su ejecución y liquidación, no tiene la potencialidad de configurar la inhabilidad analizada porque la lectura restrictiva de la norma sancionatoria impide que se haga una aplicación extensiva o analógica de la inhabilidad**³² (Resaltado de la Sala).

Por consiguiente, tratándose del supuesto “*haber intervenido en la celebración de contratos con entidades estatales*”, el tipo objetivo contiene un ingrediente normativo consistente en que el congresista o, un tercero, se hubieran beneficiado o tenido la posibilidad de favorecerse económica o políticamente de ese negocio jurídico.

Es de anotar que el H. Consejo de Estado, Sección Quinta, en sentencia del 30 de mayo de 2019, radicado No. 13001-23-33-000-2018-00417-01, en el trámite de una nulidad electoral por inhabilidad de celebración de contratos (numeral 3º del artículo 37 de la Ley 617 de 2000), se refirió a los “*otros*” en los siguientes términos:

[E]s claro que las posturas jurisprudenciales a las que aluden los recurrentes y en los que la Sección hizo uso del criterio de adición del contrato y contrato adicional **no constituyen un precedente que sea vinculante para la misma**, toda vez que en ellas **no** se fijó una regla o sub regla de derecho en la que se impusiera resolver la inhabilidad conforme a la distinción antes anotada.

Así, aunque existen varias sentencias en las que se usó las figuras de “*adición al contrato*” y “*contrato adicional*” para determinar cuándo se podría configurar la

³¹ Cita del original. Pueden consultarse, entre otras, las siguientes sentencias: De la Sección Primera: del 5 de septiembre de 2002, expediente PI-7452; del 4 de febrero de 2005, expediente PI-00317; y del 26 de mayo de 2005, expediente PI-00908. De la Sección Quinta: del 12 de mayo de 1995, expedientes acumulados 1146, 1148 y 1149; del 21 de abril de 1995, expediente 1284; del 27 de julio de 1995, expediente 1333; del 12 de septiembre de 1995, expediente 1384; del 31 de octubre de 1995, expediente 1438; del 3 de noviembre de 1995, expediente 1428; del 18 de abril de 1996, expediente 1542; del 7 de octubre de 1996, expediente 1595; del 24 de agosto de 2001, expediente 2610; del 21 de septiembre de 2001, expediente 2602; del 5 de octubre de 2001, expediente 2651; del 9 de noviembre de 2001, expediente 2700; del 1º de febrero de 2002, expediente 2744; del 6 de marzo de 2003, expediente 3064; del 15 de julio de 2004, expediente 3379; del 10 de marzo de 2005, expediente 3451; del 11 de noviembre de 2005, expediente 3518; y del 18 de agosto de 2006, expediente 3934. De la Sala Plena: del 2 de agosto de 2005, expediente S-245. 30 Cita del original. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo. Sentencia de 18 de noviembre de 2008 Radicación No. 11001-03- 15-000-2008-00316-00 (PI).

³² Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 18 de noviembre de 2008, exp. 2008-00316-00, MP Mauricio Torres Cuervo. Pueden consultarse, igualmente: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de septiembre de 2002, exp. PI-7452. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de mayo de 1995, exp. acumulados 1146, 1148 y 1149.

inhabilidad objeto de estudio, lo cierto es que aquellas solo adquieren el carácter de jurisprudencia, pero **no** de precedente comoquiera que en **ninguna de ellas** ni se fijó una regla o subregla para examinar la inhabilidad del contrato, ni se analizó esa prohibición desde la perspectiva del derecho electoral, esto es, donde tiene prelación el derecho del electorado y no únicamente los del elegido.
(...)

Todo lo anterior da cuenta no solo que **no** existe una postura uniforme y unívoca respecto a cómo debe resolverse este tipo de casos, sino que, además, que en las citadas providencias no se fijaron reglas de derecho que reconocieran desde la perspectiva de la inhabilidad los alcances de un “*otro sí*”, sino que, conforme a las reglas del derecho contractual, esto es, reglas previamente definidas por el ordenamiento jurídico se procedió a la resolución del caso concreto.

En efecto, ningún caso examinó la inhabilidad de celebración de contratos desde su perspectiva finalística o se analizaron los derechos del electorado con la suscripción de una modificación, tampoco se estudió que implicaciones tenía para el derecho electoral las variaciones al contrato estatal, es decir, dicho tema no se ha analizado desde la perspectiva de la inhabilidad, razón por la que aquellas no pueden constituir precedente en los términos antes expuestos.
(...)

i. El “*otro sí*” como acto de ejecución

La parte demandada sostiene que el “*otro sí*” es una manifestación de un acto de ejecución del contrato del 26 de enero de 2017. Sin embargo, la Sala no comparte esta apreciación, toda vez que aquel no encaja dentro de la definición de los actos de ejecución del contrato.

En efecto, la ejecución está relacionada con el desarrollo, la realización o la materialización de la labor encomendada; en consecuencia, ejecutar el contrato no es más que realizar el objeto del mismo. Si esto es así es claro que la suscripción de un “*otro sí*” bajo ningún punto de vista se erige como un acto de ejecución, pues a través de esta figura no se ejecuta o desarrolla el objeto del contrato, sino que se adiciona, aclara o modifica las condiciones del negocio jurídico primigenio.

Así, si se tiene en cuenta que el señor Varela Guerra fue contratado para prestar sus servicios profesionales para apoyar y estructurar políticas públicas en saneamiento básico, no puede asegurarse que firmar “otro sí” se entienda como una actividad que desarrolle ese objeto, pues es claro que pactar la ampliación del plazo, el monto del contrato y las obligaciones inherentes al mismo, bajo ninguna óptica es una actividad que dé cuenta de ese apoyo profesional.

Es claro que se erigen como actos de ejecución todos los informes, reuniones y demás que el demandado realizó en ejercicio de la labor que le fue encomendada, pero no el “*otro sí*” que modificó varios aspectos de la relación contractual que tenía con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En consecuencia, no es viable, tal y como pretenden los recurrentes, dar el carácter de acto de ejecución a la suscripción de “*otro sí*” ya que, se insiste, no es posible equipar una figura que se creó para aclarar, modificar o añadir con la que da cuenta del desarrollo y efectiva materialización del objeto contratado.
(...)

Conforme a las consideraciones que preceden, la Sala encuentra, desde la perspectiva de las inhabilidades, que el denominado “*otro sí*” suscrito entre el demandado y el Ministerio de Vivienda es claramente un acuerdo de voluntades, que independiente del nombre que las partes quieran concederle, materializa la inhabilidad de celebración de contratos.

Lo anterior, porque a través de este el demandado **acordó** con el Ministerio de Vivienda prestar sus servicios profesionales en la gestión de los proyectos de acueducto y saneamiento básico por los meses de octubre a diciembre de 2017 por un valor de 20 millones de pesos, esto es, **realizó un acuerdo de voluntades en los términos que los artículos 1494 y 1495 del Código Civil definen el contrato.**

En otras palabras, el elemento material u objetivo de la inhabilidad prevista en el numeral 3º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 está plenamente acreditado, pues el “*otro sí*” del 30 de octubre de 2017 se erige como un contrato estatal.
(Destaca la Sala).

En el caso objeto de la sentencia citada encontró el H. Consejo de Estado que el “*OTROSÍ*” modificaba el precio, plazo y objeto del contrato. En la providencia expuso que en ocasiones anteriores la Corporación distinguió entre “*contrato adicional*” y “*adición al contrato*” en función de si se presentaban nuevos ítems en el objeto o si solo se trataba de mayores cantidades del objeto ya pactado.

En el fallo se concluyó que no importa si se trataba de objeto adicional o del mismo objeto en mayor cantidad, en todo caso, se encuentra ante un acuerdo de voluntades que constituye un nuevo negocio jurídico o contrato, para efectos de entender configurada la causal de inhabilidades e incompatibilidades o de conflicto de intereses contemplada en el numeral 2º del artículo 55 de la Ley 136 de 1994.

Sobre el particular, es pertinente tener en cuenta que la H. Corte Constitucional en sentencia SU-214 de 2022, se refirió a la diferencia entre la simple modificación del contrato y el contrato adicional, en los siguientes términos:

198. De lo expuesto se colige que, desde antes de la Ley 80 de 1993, la doctrina del Consejo de Estado diferenció el “*contrato adicional*” de una simple modificación del contrato. Para el efecto, aclaró que los cambios en el plazo y en el valor del contrato eran “*simples reformas del contrato original*”, a diferencia de los cambios en el objeto, los cuales, en todo caso exigían de un “*contrato adicional*” al que también se le denominó “*contrato nuevo*”.

5.7. CASO CONCRETO

Se encuentra demostrado que la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA fue elegida y ejerce como Concejal del municipio de El Colegio – Cundinamarca, para el periodo 2024-2027, por el partido político “*GRUPO SIGNIFICATIVO SOMOS*”.

Ahora bien, la Sala efectuará el estudio de los elementos constitutivos de la inhabilidad endilgada a la señora MARTÍNEZ VALENCIA, por intervenir en la gestión de negocios ante entidades públicas y ejecutar un contrato en el periodo de inhabilidad, previo a su elección como Concejal.

-ELEMENTO MATERIAL: CELEBRACIÓN DE CONTRATOS CON ENTIDADES PÚBLICAS DE CUALQUIER NIVEL EN INTERÉS PROPIO O DE TERCEROS

De las pruebas aportadas al expediente se observa que la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA “*como propietaria del establecimiento comercial VIAJES Y TURISMO MESITAS ALGO MÁS POR DESCUBRIR*” celebró el **Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo Logístico No. 021 de 2022** con la empresa de Servicios Públicos de El Colegio EMPUCOL ESP³³, en el cual se consignó:

OBJETO: CONTRATAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO LOGÍSTICO PARA DESARROLLAR ACTIVIDADES CULTURALES, RECREATIVAS, DE BIENESTAR DIRGIDAS A LOS FUNCIONARIOS Y SU GRUPO FAMILIAR, DE LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS

³³ Fls. 77 y ss del archivo “*Pérdida de investidura y anexos concejal Greissy Viviana Martínez Valencia.pdf*” del expediente digital

DE EL COLEGIO, EMPUCOL E.S.P., GARANTIZANDO LA COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN DE INCENTIVOS Y BIENESTAR DE LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE EL COLEGIO – EMPUCOL E.S.P., VIGENCIA 2022.

(...)

PLAZO	ONCE (11) MESES Y TRES (3) DÍAS
FECHA DE INICIO:	ENERO 28 DE 2022
FECHA DE TERMINACIÓN:	DICIEMBRE 31 DE 2022
SUPERVISOR ASIGNADO:	DIRECTORA ADMINISTRATIVA
VALOR:	TREINTA MILLONES DE PESOS (\$30.000.000)

En la cláusula sexta del contrato original se pactó lo siguiente:

CLÁUSULA SEXTA.- FORMA DE PAGO – REQUISITOS Y LUGAR DE PAGO: EMPUCOL E.S.P., pagará al Contratista el valor del presente Contrato Por cada actividad prestada y ejecutada, a los 15 días siguientes a la fecha de radicación de la factura por parte del contratista. **Requisitos:** presentación por parte del Contratista de los siguientes documentos: Cuenta de Cobro o Factura legal vigente, Certificación de estar al día con los aportes al sistema de seguridad social integral, Informe de ejecución de actividades adelantadas, con respectivo archivo fotográfico, recibidas y certificadas por el Supervisor asignado.

Adicionalmente, se aportó al expediente el **Memorando Interno de Supervisión No. 034 del 27 de enero de 2022 y el Acta de Inicio No. 001-2022**, en los cuales consta la fecha de firma del contrato y el día de iniciación y terminación así:

FECHA DE FIRMA DEL CONTRATO	27 DE ENERO DE 2022
PLAZO DE EJECUCIÓN	11 MESES Y 3 DÍAS
FECHA DE INICIACIÓN	ENERO 28 DE 2022
FECHA DE TERMINACIÓN INICIAL	DICIEMBRE 31 DE 2022

A su vez, se aportó el **OTROSÍ No. 1 del 21 de noviembre de 2022**, modificatorio del Contrato de Prestación de Servicios No. 021-2022, en cuanto a los requisitos y la forma de pago establecida en el CLÁUSULA SEXTA, así:

CLÁUSULA SEGUNDA. – FORMA DE PAGO: Las partes de común acuerdo convienen modificar la **CLÁUSULA SEXTA – FORMA DE PAGO – REQUISITOS Y LUGAR DE PAGO:** así: EMPUCOL E.S.P., pagará al contratista el valor del presente Contrato Por cada actividad programada, con radicación de cuenta por parte del contratista, dentro de los treinta (30) días previos a las actividades a ejecutar y certificación por parte del Supervisor asignado. **PARÁGRAFO PRIMERO:** El Contratista se compromete a presentar a la ejecución de cada uno de los eventos, informe completo con su respectivo archivo fotográfico, al supervisor asignado. El Contratista pagará todos los impuestos, tasas y/o contribuciones que se deriven de la ejecución del contrato, de conformidad con la Ley. **PARÁGRAFO SEGUNDO:** Si no se presentan los documentos requeridos para el pago y/o se presentan de manera incorrecta, el término para este solo empezara a contarse desde la fecha en que se aporte el último de los documentos y/o se presente en la debida forma. Las demoras que se presenten por estos conceptos, serán responsabilidad de EL CONTRATISTA, y no tendrá por ello derecho a reclamación de ninguna naturaleza.

Igualmente, **obra el acta No. 002 -2022**, por medio de la cual se dio por finalizado el contrato de prestación de servicios No. 021 de 2022 el **31 de diciembre de 2022**.

Se expuso el estado financiero del contrato, por un valor inicial de \$30.000.000, suma que se mantuvo a la finalización del mismo, sin que se haya efectuado adiciones.

De la misma manera la empresa EMPUCOL E.S.P. certificó que el contrato 021-2022 inició el **27 de enero de 2022 y finalizó el 31 de diciembre del mismo año.**

De lo expuesto, **se encuentra probado el elemento material** de la causal de inhabilidad, contemplada en el numeral tercero del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, pues la demandada celebró con una empresa pública un contrato de prestación de servicios, e intervino de forma directa con un interés propio.

También está acreditado que dicho contrato se suscribió por las partes intervinientes el **27 de enero de 2022**, razón por la cual esa fecha corresponde a la de su perfeccionamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 el cual dispone que “[L]os contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”.

- ELEMENTO TERRITORIAL. LA EJECUCIÓN O EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO SE DEBE REALIZAR EN EL TERRITORIO QUE CONFORMA LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DEL CANDIDATO

En el caso se encuentra probado que existe coincidencia entre la circunscripción electoral de la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA y el lugar de ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 021-2022.

Por ende, **está acreditado el elemento territorial** de la causal de inhabilidad a la que se refiere el numeral tercero del artículo 43 de la Ley 136 de 1994.

-ELEMENTO TEMPORAL. LA CELEBRACIÓN DEL CONTRATO SE DEBE REALIZAR DENTRO DOCE MESES (12) MESES ANTERIORES A FECHA DE LA ELECCIÓN DEL CONCEJAL

El periodo inhabilitante de la concejal para celebrar contratos corresponde al comprendido entre el **29 de octubre de 2022 y el 29 de octubre de 2023**, fecha esta última en la que se llevó a cabo la elección de la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ como Concejal.

Tal como se probó en el proceso, el contrato de prestación de servicios 021-2022, celebrado por la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ con la empresa EMPUCOL E.S.P. se perfeccionó el **27 de enero de 2022.**

Así las cosas, **no se encuentra probado el elemento temporal** de la causal de inhabilidad prevista en el numeral tercero del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, pues el contrato de prestación de servicios 021-2022 fue celebrado por la demandada 9 meses antes del inicio de su período inhabilitante.

Así las cosas, precisa la Sala que el presunto beneficio de la señora MARTÍNEZ VALENCIA, alegado por la demandante, de “*gran influencia sobre los potenciales seguidores de su campaña electoral*”, por la ejecución del contrato 021 de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2022, no se puede verificar de manera aislada, pues es determinante que la fecha de celebración del contrato esté dentro del término inhabilitante, sin que ese día (perfeccionamiento de contrato) se pueda transponer a la ejecución o hasta la finalización del mismo.

Por ende, dicho elemento temporal **no puede ser ampliado**, como lo solicita la demandante, para incluir el término de ejecución de los contratos de tracto sucesivo, en razón a que se trata de una circunstancia y distinción no prevista por el Constituyente en el régimen de inhabilidades aplicable a los Concejales. Máxime cuando las causales son taxativas y su interpretación es restrictiva.

Conforme con lo expuesto, se concluye que, en este caso, si bien se probó el elemento material y territorial de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, no ocurrió lo mismo con el elemento temporal, toda vez que el contrato objeto de estudio se celebró por fuera del término inhabilitante, el cual se reitera, no se puede extender a la ejecución del contrato, ni reiniciarse con la suscripción del OTROSÍ No. 1 del 21 de noviembre de 2022, pues en este último solo cambió la forma de efectuar los pagos a la demandada, lo que significa que no modificó el núcleo del contrato.

Así las cosas, no se configura el cargo contra la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA de que incurrió en la causal de inhabilidad mencionada, al haber intervenido directamente del 29 de octubre al 31 de diciembre de 2022 en la gestión de negocios en calidad de contratista de la Empresa de Servicios Públicos de El Colegio – Cundinamarca, esto es, dentro del año anterior a las elecciones llevadas a cabo en octubre de 2023. Se precisa que, tal como quedó expuesto en la jurisprudencia sobre el régimen de inhabilidades e incompatibilidades anteriormente enunciada, la causal se materializa con la participación y toma de decisiones en la etapa precontractual.

Lo anterior significa que tampoco se cumple con el elemento temporal, comoquiera que la intervención en negocios a la que se refiere la demandante hace alusión las labores adelantadas en desarrollo y ejecución del contrato 021 de 2021, la que conforme a la jurisprudencia citada, no configura una "*gestión de negocios ante entidades públicas*", prevista en la norma como inhabilidad.

En consecuencia, estima la Sala que la participación de la Concejal en las etapas subsiguientes a la celebración del contrato no tiene la potencialidad de configurar la inhabilidad mencionada, en razón a que la potestad restrictiva de la norma sancionatoria impide que se haga una aplicación extensiva o analógica de la misma.

Ahora bien, aunque dicho contrato fue objeto de modificación por el OTROSÍ No. 1 del 21 de noviembre de 2022, lo cierto es que en este último solamente se cambió la forma de pago, esto es, "*dentro de los treinta (30) días previos a las actividades a ejecutar*", lo que no equivale a la suscripción de un nuevo contrato³⁴.

En efecto, tal como quedó expuesto en líneas anteriores, la H. Corte Constitucional en sentencia SU-214 de 2022, manifestó que los cambios en el plazo y en el valor del contrato eran "*simples reformas del contrato original*", y que para que se pudiera hablar de un contrato adicional o un nuevo contrato era necesario que se modificara el objeto.

³⁴ La alusión al deber de pagar los impuestos corresponde a la aplicación directa de la Ley, luego no constituye una nueva obligación. Las demás modificaciones son solo de forma.

Si bien el H. Consejo de Estado Sección Quinta, en sentencia del 30 de mayo de 2019, radicado No. 13001-23-33-000-2018-00417-01, anteriormente citada, concluyó que el “OTROSÍ” constituía un nuevo contrato, lo cierto es que en esa ocasión sí se modificó precio, plazo y objeto del contrato, lo que no ocurre en este caso.

En el presente asunto, independientemente de si se adopta la tesis de que un “OTROSÍ” constituye un nuevo contrato que implique incursión en la causal de inhabilidad de suscripción de contratos en el año anterior a la elección solo cuando se trate de un nuevo objeto o cuando implique mayores cantidades del mismo objeto, lo cierto es que en el caso de la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA no se presentó modificación alguna al objeto, como tampoco a los demás elementos constitutivos del núcleo del contrato, a saber: partes, precio y plazo, sino que, se insiste, se trató de una simple modificación en la forma de pago que no se puede considerar como nuevo contrato para efectos de la pérdida de investidura.

Las razones expuestas son suficientes para negar la pérdida de investidura de la señora GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA, Concejal del municipio de El Colegio – Cundinamarca.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, por autoridad de la ley

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de pérdida de investidura presentada por la señora **GLADYS LOZANO MARTÍNEZ** contra la señora **GREISSY VIVIANA MARTÍNEZ VALENCIA**, Concejal del municipio de El Colegio – Cundinamarca, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE la presente providencia a las partes y al Ministerio Público, y **COMUNÍQUESE** la misma al Concejo Municipal de El Colegio, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018.

TERCERO: En el evento de no ser impugnada la presente sentencia, por Secretaría **ARCHÍVESE** el expediente de la presente acción previas las anotaciones secretariales correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha)

En virtud de lo acordado por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, los asuntos aprobados por la Sala Mayoritaria, por efectos prácticos, se discuten en Sala y se firman únicamente por el Magistrado Ponente y el Presidente de la Corporación.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Presidente Tribunal

CONSTANCIA: La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada por la Magistrada Ponente y por el Presidente de la Corporación mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, por virtud del artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

**RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA-SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., tres (3) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

EXPEDIENTE No.: 25000231500020240019600
MEDIO DE CONTROL: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
DEMANDANTE: SAMUEL ALEJANDRO ORTIZ MANCIPE
DEMANDADO: JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO
ASUNTO: AUTO QUE ADMITE REFORMA DE LA DEMANDA

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la solicitud de reforma de la demanda elevada por el señor Samuel Alejandro Ortiz Mancipe.

1. De la solicitud de reforma de la demanda

El 1 de abril de 2024, el demandante radicó escrito allegando reforma de la demanda, por tanto, previo a continuar con el trámite pertinente, procede el Despacho a pronunciarse sobre dicha solicitud.

Se tiene que la Ley 1881 de 2018 *"Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones"*, aplicable a los procesos de pérdida de investidura de concejales, no establece en su articulado la posibilidad de reformar o adicionar las demandas de pérdida de investidura.

No obstante, el artículo 21 de la citada Ley establece:

EXPEDIENTE No.: 25000231500020240019600
MEDIO DE CONTROL: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
DEMANDANTE: SAMUEL ALEJANDRO ORTIZ MANCIPE
DEMANDADO: JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO
ASUNTO: AUTO QUE ADMITE REFORMA DE LA DEMANDA

“ARTÍCULO 21. Para la impugnación de autos y en los demás aspectos no contemplados en esta ley se seguirá el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de forma subsidiaria el Código General del Proceso en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”

Por lo anterior, de acuerdo a la remisión efectuada, será aplicable el artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que establece que el demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda por una sola vez, lo que puede ocurrir dentro de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda.

No obstante, teniéndose que, en el presente medio de control de pérdida de investidura, dada su naturaleza, el lapso para resolver y que además, no se establece un término de traslado de la demanda sino que solamente se otorga el término de 5 días contados a partir de la notificación para que el demandado conteste la demanda, el Consejo de Estado ya se ha pronunciado en el sentido afirmar que en este medio de control si bien es cierto es posible reformar la demanda, no es posible aplicar el término referido de 10 días. Al respecto ha señalado:

“Como el lapso que tiene el parlamentario para pronunciarse sobre la solicitud de su desinvestidura es de cinco (5) días, a la luz del derecho a la igualdad procesal que tienen las partes del proceso, el solicitante de la pérdida de la investidura no puede contar con un término mayor para adicionar la demanda del que tiene el demandado para contestarla. En consecuencia, si bien es admisible que en el medio de control de pérdida se reforma la demanda, adicionando hechos, allegando o solicitando la práctica de pruebas, el término para hacerlo debe, por lo menos, ser igual al que tiene el parlamentario para pronunciarse respecto de ésta.”¹

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto del 16 de marzo de 2021, M.P. Dra. Rocío Araujo Oñate, Radicado 11001-03-15-000-2021-00068-00(A)

EXPEDIENTE No.: 25000231500020240019600
MEDIO DE CONTROL: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
DEMANDANTE: SAMUEL ALEJANDRO ORTIZ MANCIPE
DEMANDADO: JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO
ASUNTO: AUTO QUE ADMITE REFORMA DE LA DEMANDA

Establecido lo anterior, se tiene que el auto admisorio de la pérdida de investidura fue proferido por el Magistrado Sustanciador el 13 de marzo de 2024 y quedó notificado personalmente para el demandado el 18 de marzo de 2024, motivo por el cual los cinco días hábiles consagrados en el artículo 10 de la Ley 1881 de 2018 corrieron desde el 19 de marzo de 2024 hasta el 1 de abril de 2024 teniendo en cuenta la vacancia judicial con ocasión de la Semana Mayor.

Se tiene entonces, que la solicitud de adición de la demanda de pérdida de investidura fue allegada por el demandante el 1 de abril de 2024 y el término de contestación de la demanda venció ese mismo día, por tanto, la solicitud de adición del demandante se radicó en tiempo y en consecuencia la misma será admitida y se ordenará correr traslado al demandado y al Ministerio Público.

En consecuencia, el Despacho:

RESUELVE

PRIMERO. - ADMÍTASE la reforma de la demanda presentada por el demandante, señor **SAMUEL ALEJANDRO ORTIZ MANCIPE**.

SEGUNDO. - CÓRRASE traslado de la reforma de la demanda al señor **JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO** y al **AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO** para que se pronuncien dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación personal del presente auto.

TERCERO. - TÉNGASE como Agente del Ministerio Público a la Doctora **JERLY LORENA ARDILA CAMACHO**, en su calidad de Procuradora 134 Judicial II

EXPEDIENTE No.: 25000231500020240019600
MEDIO DE CONTROL: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
DEMANDANTE: SAMUEL ALEJANDRO ORTIZ MANCIPE
DEMANDADO: JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO
ASUNTO: AUTO QUE ADMITE REFORMA DE LA DEMANDA

para la Conciliación Administrativa de Bogotá, de conformidad con la aceptación de su designación allegada al expediente y obrante en el índice 00009 de SAMAI

CUARTO. - RECONÓZCASE personería jurídica al Doctor HOLLMAN IBAÑEZ PARRA identificado con la C.C. 79.622.303 y T.P.126.521 para que actúe como apoderado del señor **JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO**, en los términos establecidos en el poder conferido y obrante en el índice 00012 de SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, por el Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

Bogotá D.C., tres (3) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ

EXPEDIENTE No.: 25000-23-15-000-2023-01131-00
DEMANDANTE : SINDICATO DE EMPLEADOS DE LA
PERSONERÍA DE BOGOTÁ- SINDEPERBO
DEMANDADO: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- PERSONERÍA
DE BOGOTÁ

CONFLICTO DE COMPETENCIA

En ejercicio del medio de control de nulidad el SINDICATO DE EMPLEADOS DE LA PERSONERÍA DE BOGOTÁ- SINDEPERBO presentó demanda en contra de BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- PERSONERÍA DE BOGOTÁ, con el fin de obtener la nulidad del artículo 24 del Acuerdo Distrital 034 de 1993 *“por el cual se organiza la Personería de Santafé de Bogotá, se establece su estructura básica, se señalan las funciones de sus dependencias, la planta de personal y se dictan otras disposiciones”*, y del artículo 1° (que regula los grados de asignación básica) del Acuerdo 183 de 2005 *“Por el cual se ajusta y modifica la planta de personal de la Personería de Bogotá, D.C., al Sistema de Nomenclatura y Clasificación de Empleos, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 785 de 2005, se ajustan e integran las tablas de grados de asignación básica en armonía con dicho sistema y se dictan otras disposiciones”* (fl. 1, Doc. 2 del Zip 4 contenido en el Zip 1 del Zip del índice 1 Samai).

Trámite ante los Juzgados Administrativos y Tribunal Administrativo de Cundinamarca

El proceso inicialmente fue repartido en la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, correspondiendo su conocimiento al Despacho del Magistrado Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, quien por auto del 30 de junio de 2023 declaró la falta de competencia de la Corporación, al verificar que los actos

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
CONFLICTO DE COMPETENCIA
Expediente No. 25000-23-15-000-2023-01131-00

acusados fueron expedidos por una autoridad Distrital, esto es la Alcaldía de Bogotá, por lo que dispuso la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, pertenecientes a la Sección Primera (Doc. 7 del Zip 4 contenido en el Zip 1 del Zip del índice 1 Samai).

Surtida la remisión ordenada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el proceso fue repartido al Juzgado Primero (1°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que por auto del 26 de julio de 2023 declaró la falta de competencia bajo el argumento que los actos acusados regulan situaciones de carácter laboral y reglamentario, por lo que remitió el proceso a los Juzgados Administrativos de la Sección Segunda del Circuito Judicial de Bogotá (Doc. 3 del Zip 1 contenido en el Zip del índice 1 Samai).

Por la remisión efectuada por el Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Bogotá, el proceso correspondió por reparto al Juzgado 46 Administrativo del Circuito de Bogotá, que por auto del 22 de septiembre de 2023 declaró su falta de competencia y promovió el respectivo conflicto negativo de competencia entre los Juzgados 1° y 46 Administrativos del Circuito de Bogotá, argumentando que su competencia se circunscribe a los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, en lo cual no se enmarca la presente demanda de nulidad que en sí mismo no conlleva a un debate laboral propiamente dicho (Doc. 6 del Zip 1 contenido en el Zip del índice 1 Samai).

El expediente del conflicto de competencia ingresó al Despacho para su trámite el 11 de diciembre de 2023 (índice 2 Samai), y por auto del 14 de diciembre de 2023 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones (índice 3 Samai).

CONSIDERACIONES

Competencia

A la Magistrada Ponente le corresponde dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre juzgados de un mismo distrito judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 del CPACA, modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021.

Controversia

El Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá promovió conflicto negativo de competencias con el Juzgado Primero (1°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por el conocimiento del medio de control de nulidad repartido inicialmente al segundo, en el cual se solicita la nulidad del artículo 24 del Acuerdo Distrital 034 de 1993 “*por el cual se organiza la Personería de Santafé de Bogotá, se establece su estructura básica, se señalan las funciones de sus dependencias, la planta de personal y se dictan otras disposiciones*”, y del artículo 1° (que regula los grados de asignación básica) del Acuerdo 183 de 2005 “*Por el cual se ajusta y modifica la planta de personal de la Personería de Bogotá, D.C., al Sistema de Nomenclatura y Clasificación de Empleos, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 785 de 2005, se ajustan e integran las tablas de grados de asignación básica en armonía con dicho sistema y se dictan otras disposiciones*”.

El artículo 158 del CPACA, modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021, respecto del conflicto de competencia suscitado entre autoridades judiciales señala:

“Artículo 158. Conflictos de competencia. *Los conflictos de competencia entre los tribunales administrativos y entre estos y los jueces administrativos, de diferentes distritos judiciales, serán decididos, de oficio o a petición de parte, por el magistrado ponente del Consejo de Estado conforme al siguiente procedimiento:*

Cuando un tribunal o un juez administrativo declaren su incompetencia para conocer de un proceso, por considerar que corresponde a otro tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.

Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente.

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.

La falta de competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto”. (Subrayas fuera de texto).

Aunado a lo anterior, el artículo 139 del Código General del Proceso, dispone:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
CONFLICTO DE COMPETENCIA
 Expediente No. 25000-23-15-000-2023-01131-00

“Artículo 139. Trámite. Siempre que el juez declare su incompetencia para conocer de un proceso ordenará remitirlo al que estime competente. Cuando el juez que reciba el expediente se declare a su vez incompetente solicitará que el conflicto se decida por el funcionario judicial que sea superior funcional común a ambos, al que enviará la actuación. Estas decisiones no admiten recurso.

El juez no podrá declarar su incompetencia cuando la competencia haya sido prorrogada por el silencio de las partes, salvo por los factores subjetivo y funcional.

El juez que reciba el expediente no podrá declararse incompetente cuando el proceso le sea remitido por alguno de sus superiores funcionales.

El juez o tribunal al que corresponda, resolverá de plano el conflicto y en el mismo auto ordenará remitir el expediente al juez que deba tramitar el proceso. Dicho auto no admite recursos.

Cuando el conflicto de competencia se suscite entre autoridades administrativas que desempeñen funciones jurisdiccionales, o entre una de estas y un juez, deberá resolverlo el superior de la autoridad judicial desplazada.

La declaración de incompetencia no afecta la validez de la actuación cumplida hasta entonces.” (Subrayas fuera de texto).

El artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, consagra como atribuciones de las Secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, las siguientes:

ARTICULO 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.

(...)

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

De otra parte, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, expidió el Acuerdo PSAA-3501 del 6 de julio de 2006, por el cual se reglamenta el reparto de los asuntos de conocimiento de los Juzgados Administrativos, el cual establece:

“Artículo Quinto: En los juzgados administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, en desarrollo de los establecido por los artículos 1 y 2 del Decreto 1382 de 2000 artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y los artículos 16 y 51 de la Ley 472 de

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
CONFLICTO DE COMPETENCIA
Expediente No. 25000-23-15-000-2023-01131-00

1998, en concordancia con el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 y el artículo 2 del Acuerdo 3345 de 2006 el reparto se someterá a los siguientes lineamientos:

“5.1. Para los asuntos que deben asignarse a cada uno de los grupos de juzgados, según la correspondencia que entre ellos existe con las Secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el reparto se hará en forma equitativa y al azar teniendo en cuenta el número que identifica cada despacho.”
(Subrayado fuera de texto)

En efecto, el reparto de los procesos, actuaciones y demandas que deban conocer los Juzgados Administrativos de Bogotá, deben respetar la correspondencia de estos Juzgados con la respectiva Sección del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a la cual están adscritos.

De otra parte, se destaca que el Consejo de Estado¹ ha definido la competencia y resaltado los factores que la determinan, así:

“La competencia es la medida como se distribuye la jurisdicción entre las distintas autoridades que la integran y se determina teniendo en cuenta factores universales que garantizan que el asunto debatido será conocido por el juez más cercano a quienes aspiran a obtener su pronunciamiento. Dichos factores han sido definidos como el objetivo: basado en la naturaleza del proceso y en la cuantía de la pretensión; el subjetivo: atiende a la calidad de la persona que ha de ser parte dentro del proceso; funcional: se determina en razón del principio de las dos instancias; territorial: a cada juez o tribunal se le asigna una jurisdicción territorial, es decir, un ámbito territorial para desatar los litigios que en ella surjan; y de conexión: cuando en razón de la acumulación de una pretensión a otra, entre las que existe conexión, un juez que no es competente para conocer de ella puede llegar a serlo, por ser competente de la otra.”

Efectuada la anterior precisión, se observa que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto del 30 de junio de 2023, respecto de la demanda promovida por el SINDICATO DE EMPLEADOS DE LA PERSONERÍA DE BOGOTÁ- SINDEPERBO declaró su falta de competencia y dispuso remitir el proceso a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera.

Por lo anterior, al Juzgado 1° Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, no le era dable declarar su falta de competencia, pues el proceso le había sido remitido por su superior funcional, en virtud de lo previsto en el inciso 3° del artículo 139 del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, por lo que se ordenará devolver el expediente a dicho juzgado para que continúe con el trámite del proceso.

¹ Sentencia de 30 de marzo de 2001. Expediente No. 11.687. C.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
CONFLICTO DE COMPETENCIA
Expediente No. 25000-23-15-000-2023-01131-00

En mérito de lo expuesto, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado Primero (1°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, para lo de su competencia.

SEGUNDO. Por Secretaría **COMUNÍQUESE** esta decisión al Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Magistrada

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