



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación 25000231500020210142501¹
Recurso de apelación contra la sentencia de 6 de diciembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

TESIS: EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY 617 DE 2000, NO ESTABLECE UNA PROHIBICIÓN PARA LOS CONCEJALES SINO PARA SUS CÓNYUGES O COMPAÑEROS PERMANENTES Y PARIENTES HASTA EL SEGUNDO GRADO DE CONSANGUINIDAD, PRIMERO DE AFINIDAD O ÚNICO CIVIL, -EN MUNICIPIOS DE CUARTA, QUINTA Y SEXTA CATEGORÍA-, QUIENES, ENTRE OTROS ASUNTOS, NO PUEDEN SER CONTRATISTAS DEL RESPECTIVO DISTRITO O MUNICIPIO, O DE SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, NI DIRECTA, NI INDIRECTAMENTE, SIN QUE, BAJO CIRCUNSTANCIA ALGUNA, LA INOBSERVANCIA DE AQUELLA CONLLEVE A LA CONFIGURACIÓN DE CAUSAL DE DESINVESTIDURA.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 6 de diciembre de 2021, proferida por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se denegó la pérdida de investidura del señor **WILSON RENÉ RIVERA**

¹ Este proceso permanece digitalizado en el sistema para la gestión judicial SAMAI, por lo que las providencias, pruebas, memoriales y demás piezas procesales a las que se haga alusión en esta sentencia podrán ser confrontadas de forma virtual.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

DIAVANERA, concejal municipal de Guaduas (Cundinamarca), por hechos ocurridos durante el período constitucional 2016-2019.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- El ciudadano **LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER**, actuando en nombre propio, solicitó decretar la pérdida de investidura del señor **WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA**, concejal del municipio de Guaduas (Cundinamarca), por hechos ocurridos dentro del período constitucional 2016-2019, al considerar que incurrió en violación del régimen de inhabilidades, conforme lo prevén los artículos 55, numeral 2, de la Ley 136 de 2 de junio de 1994², y 48, numeral 6, de la Ley 617 de 6 de octubre de 2000³, en consonancia con los artículos 8^o, numeral 1, literal a), 32 y 40 de la Ley 80 de 28 de octubre de 1993⁴; 1^o de la Ley 1296 de 29 de abril de 2009⁵; 1^o, párrafo 3^o, de la Ley 1148 de 10 de julio de 2007⁶; y 2200 del Código Civil, esto es porque su cónyuge, la señora **LIBIA**

² “[...] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [...]”.

³ “[...] 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 [...]”.

⁴ “[...] Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [...]”.

⁵ “[...] Por medio de la cual se modifica el artículo 1o de la Ley 1148 de 2007 [...]”.

⁶ “[...] Por medio de la cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones [...]”.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

MARÍA JOYA QUINTERO, suscribió el Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019, con el municipio de Guaduas (Cundinamarca).

I.2.- En apoyo de su pretensión el solicitante adujo, en síntesis, los siguientes fundamentos de hecho y de derecho de la causal de pérdida de investidura invocada:

Señaló que el concejal municipal de Guaduas (Cundinamarca), período constitucional 2016-2019, **WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA**, suscribió el Formato Único Hoja de Vida Persona Natural del Departamento Administrativo de la Función Pública, en adelante DAFP, así como el Formulario Único Declaración Juramentada de Bienes y Rentas y Actividad Económica Privada Persona Natural (Ley 190 de 1995), en los que dejó constancia que la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO** es su cónyuge. Que, en el igual sentido, procedió el 19 de febrero de 2021, al diligenciar el mismo formato como concejal electo para el período constitucional 2020-2023.

Indicó que el 14 de mayo de 2019, la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, presentó ante la Alcaldía Municipal de Guaduas



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

(Cundinamarca), solicitud de una silla de ruedas en calidad de préstamo o comodato para su esposo **WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA**, por lo que se suscribió Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019, entre ella y el ente territorial, por valor de \$525.000.00, con duración de un año y cuyo objeto fue: "[...] *EL COMODANTE-MUNICIPIO DE GUADUAS ENTREGA A TÍTULO DE COMODATO O PRÉSTAMO DE USO AL COMODATARIO-LIBIA MARIA JOYA QUINTERO Y ESTE RECIBE AL MISMO TÍTULO, UNA SILLA DE RUEDAS DE LAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS SEÑALADAS EN LA FACTURA (anexo) [...]*".

Mencionó que el mismo 16 de mayo de 2019, fue suscrita Acta de Entrega entre las partes, en la que se señaló que el destino era "[...] *Contrato de Comodato N.015 de 2019 para uso del señor WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA [...]*"; el 4 de agosto de 2020, se firmó el Acta de Reintegro al Almacén General Municipal de la silla de ruedas adquirida por la Alcaldía Municipal de Guaduas (Cundinamarca), mediante el Contrato de Compraventa núm. 005 de 2018; y el 10 de noviembre de 2020, se suscribió el Informe de Supervisión núm. 001 del Contrato de Comodato núm. 015 de 2019, en el que la supervisora del contrato hizo constar que "[...] *Se evidenció que el comodatario cumplió a cabalidad con cada una de las Obligaciones*



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

del Contrato de Comodato y que el bien está en buen estado de conservación, se le efectuó el mantenimiento y las reparaciones para su normal funcionamiento y no se modificó su destinación, ni el uso propuesto para el bien. En vista de la terminación del comodato, el comodatario restituyó el bien mueble al Almacén General Municipal por la terminación de préstamo para la liquidación del mismo [...]”.

Manifestó que el 5 de mayo de 2021, recibió respuesta a derecho de petición incoado ante el Concejo Municipal de Guaduas (Cundinamarca), con el que se allega copia de la afiliación a la Caja de Compensación Familiar COLSUBSIDIO del concejal **WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA**, donde hace constar que tiene como cónyuge a la ciudadana **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**. Que también allega certificación de afiliación del accionado a la NUEVA EPS, de 25 de noviembre de 2019, y de COLPENSIONES, de 10 de junio de 2019, cuyos estados son activos.

A partir de lo anterior, solicitó que se decretara la pérdida de investidura del accionado, de conformidad con lo previsto en el artículo 55, numeral 2, de la Ley 136, en concordancia con el numeral artículo 48, numeral 6, de la Ley 617, porque la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO** se encontraba inhabilitada para suscribir



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

el Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2016 con el municipio de Guaduas (Cundinamarca), de conformidad con el artículo 8º, numeral 1, literal a), de la Ley 80, por ser cónyuge del concejal acusado, violando así la prohibición establecida en el artículo 1º de la Ley 1296, modificatorio del inciso tercero del artículo 1º de la Ley 1148, a su vez modificatorio del artículo 49 de la Ley 617, que establece que “[...] *Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, concejales municipales y distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad; segundo de afinidad, o primero civil no podrán ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente [...]*”, que para el caso de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría como es el caso del municipio de Guaduas (Cundinamarca), está determinado en el artículo 1º, Parágrafo 3, de la Ley 1148 que “[...] *se aplicarán únicamente para los cónyuges o compañeros permanentes y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil [...]*”.

I.3.- El concejal, actuando a través de apoderado judicial, presentó escrito de contestación en el que se opuso a la pretensión de pérdida de investidura, para lo cual invocó la excepción de falta de



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

legitimación en la causa por pasiva; y que es cierto que relacionó a la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO** como su compañera permanente y que ella acudió a la Alcaldía Municipal con el fin de conseguir una ayuda como cualquier otro ciudadano necesitado lo podía hacer.

Señaló que es una persona con discapacidad, afectada por el 'síndrome de distrofia muscular de Becker', enfermedad en la que el sistema muscular sufre parálisis, por lo que desde hace muchos años solamente puede mover su mano derecha y con apoyo suficiente la mano izquierda, aunque la enfermedad no afecta su capacidad intelectual.

Adujo que la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, tuvo la iniciativa de acudir a la Alcaldía Municipal de Guaduas (Cundinamarca) para conseguir una silla de ruedas debido a que se enteró que la Entidad prestaba este tipo de ayuda a personas con discapacidad, lo cual hizo a sus espaldas, es decir, sin su conocimiento, pues si se lo hubiera dicho muy seguramente hubiera encontrado una rotunda orden negativa de su parte, por razones éticas y de carácter político, toda vez que el alcalde de la época era un contradictor reconocido que no le iba a hacer una concesión, así



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

fuese de carácter humanitario, por su plena oposición declarada a la administración municipal.

Afirmó que, en consecuencia, el contrato de comodato no se celebró atendiendo la voluntad del accionado, por lo que no se configura una conducta dolosa o gravemente culposa que le genere inhabilidad o incompatibilidad; y que en caso de generarse reproche o sanción por la celebración del contrato de comodato de la silla de ruedas, éstas sólo pueden recaer en la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, porque procedió a contratar en contravía de una prohibición en su condición de compañera permanente de un concejal.

Mencionó que la administración municipal, en el Plan de Necesidades Básicas de Gestión Social, adquirió sillas de ruedas para suministrar a personas con discapacidad, implementos que fueron puestos al servicio del público con problemas de movilidad temporal o permanente, mientras les eran suministradas por la respectiva entidad prestadora de servicios de salud.

Refirió que la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO** acudió a la Alcaldía Municipal para obtener una silla de ruedas mientras lograba la reparación de la que era de propiedad del concejal, la cual había



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

sufrido un daño. Además, que con el comodato no se incurrió en ilicitud pues el contrato se enmarca en la excepción de "*[...] Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten [...]*".

Agregó que durante el tiempo que estuvo dañada la silla motorizada la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO** lo movilizó en una silla plástica, con todas las dificultades que eso conlleva y los peligros latentes de una caída abrupta. Recordó que sufre del 'síndrome de distrofia muscular de Becker', que le impide el movimiento de sus extremidades y, además, sufre de obesidad mórbida avanzada lo que dificulta aún más su cuidado, ya que por su "*[...] limitación, no puede ayudarse para ser vestido, aseado y movilizado [...]*".

Anotó que la acción se instauró de mala fe, pues es una "*[...] jugada política de personas, como el accionante, y todos los que le colaboraron con su elaboración, que no conocen de principios básicos de humanidad, de prudencia y de respeto [...]*"; que es una persona que además de su incapacidad física, carece de recursos, por lo que



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

no tiene un patrimonio para designar una defensa en este tipo de situaciones.

Concluye que "[...] ante el evento que se interpretara que el concejal **WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA** es el actor o autor del contrato de comodato 015 de 2019 de la Alcaldía de Guaduas y en el remoto caso aún que no se reconociera que ese contrato estaba cobijado por una excepción a las causales de inhabilidad e incompatibilidad, cabe, por principio de analogía constitucional y legal, las circunstancias de fuerza mayor de uso de un bien o servicio público [...]".

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal, a través de sentencia de 6 de diciembre de 2021, denegó la pérdida de investidura del señor **WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA**, concejal del municipio de Guaduas (Cundinamarca), elegido para el período constitucional 2016-2019, para lo cual sostuvo que aunque está demostrado que quien celebró un contrato con la entidad territorial fue la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, es del caso establecer si dada la calidad de compañera permanente del concejal, se configuró la celebración de contrato por interpuesta persona.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

Estableció que no fue posible establecer con claridad que el concejal buscó o provocó que la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO** celebrara un contrato de comodato con el municipio de Guaduas (Cundinamarca), con el fin de eludir una inhabilidad e incompatibilidad, sino que, por el contrario, ella manifestó que el referido servidor no tenía conocimiento de la manera cómo se obtuvo la silla de ruedas, pues la que realizó todas las gestiones fue la referida señora por su propia cuenta y en calidad de cuidadora.

Resaltó que, conforme a la jurisprudencia, la sola existencia de un grado de parentesco no basta para afirmar que se configura la contratación por interpuesta persona, pues la situación debe quedar suficientemente probada, lo cual no se advierte en este caso debido a que no se acreditó la intervención del concejal en la celebración del comodato; y que no sería procedente imponer condena al accionado como quiera que ello implicaría sancionarlo atendiendo a un criterio de responsabilidad objetiva, lo cual es contrario a la esencia de la pérdida de investidura, juicio en el cual se analiza la responsabilidad subjetiva del servidor público.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

Manifestó que, en gracia de discusión, aceptando la existencia de una contratación por interpuesta persona, en virtud a que el concejal fue el directo beneficiario del contrato, debe tenerse en cuenta que en el presente trámite se logró demostrar con las pruebas documentales y testimoniales recaudadas, que la celebración del contrato de comodato suscrito por la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO** recayó sobre un bien del municipio que servía para prestar un servicio de ayuda a aquellos ciudadanos que tuvieran una condición de discapacidad, lo cual se enmarca en la excepción prevista en el artículo 46, literal c), de la Ley 136, adicionado por el artículo 42 de la Ley 617, pues está probado que la cuidadora del concejal accedió a un bien que el municipio de Guaduas (Cundinamarca) adquirió para beneficio de todos los habitantes con discapacidad.

Indicó que se logró demostrar que la política pública traducida en la creación del banco de ayuda para discapacitados era de público conocimiento en Guaduas (Cundinamarca), y fue así como la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO** se enteró por comentario de otra ciudadana, agotó las etapas correspondientes y acreditó los requisitos exigidos por el municipio, como lo hacían los demás ciudadanos cuidadores que acudían a la Alcaldía para obtener el beneficio a favor de otras personas en condición de discapacidad;



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

que, además, de ese programa se beneficiaron veintidós (22) personas con discapacidad a quienes se les realizó un comodato en los mismos términos que a la citada señora, quienes conforme señaló la almacenista del municipio, lo suscribieron a través de "[...] *la Secretaría Administrativa y Financiera y del área jurídica (...) La Secretaría actuaba con la UAI que son los que tienen los registros de discapacidad [...]*".

Precisó que el accionante plantea que en el presente caso se incurrió en vulneración del ordenamiento jurídico al haber celebrado el Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019, a través de contratación directa, argumento que no fue necesario analizar como quiera que ello no resulta relevante para establecer la configuración de la causal de pérdida de investidura en comento.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

El accionante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de 6 de diciembre de 2021, en el que solicita revocarla y, como consecuencia de ello, decretar la pérdida de investidura del concejal municipal de Guaduas (Cundinamarca), señor **WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA**, toda vez que se demostraron suficientes razones para acceder a la solicitud, como que el Contrato de



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019 fue celebrado por interpuesta persona y en provecho suyo, esto es, por la compañera permanente del accionado, señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, que de ninguna manera se encuentra cobijado por las excepciones del artículo 46, literal c), de la Ley 136, incurriendo así el concejal en la incompatibilidad establecida en el artículo 45, numeral 2, de la Ley 136 y, de contera, en la prohibición determinada en el artículo 127 Constitucional.

Apunta que existe legitimación en la causa por activa, en tanto cualquier ciudadano, en este caso el accionante, puede formular dicha solicitud en uso del derecho constitucional previsto en el artículo 40, numeral 6, de la Carta Política, y conforme al artículo 2º de la Ley 1881 de 15 de enero de 2018⁷; y, que, de la misma manera, existe legitimación en la causa por pasiva, por cuanto los destinatarios de la acción de pérdida de investidura son los miembros de las corporaciones públicas, en este caso el concejal **WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA**, quien está llamado a discutir o a controvertir la pretensión sancionatoria dado que quedó establecida su condición.

⁷ “[...] 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 [...]”.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

Señala que aunque el contrato de comodato lo celebró la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, compañera permanente del concejal, violando la prohibición establecida en el artículo 1º de la Ley 1296, modificadorio del artículo 1º, inciso tercero, de la Ley 1148, a su vez modificadorio del artículo 49 de la Ley 617, y dicha prohibición radica en cabeza del contratista y no del concejal, contrariamente a lo expresado, con dicho contrato sí se configuró una celebración de contrato por interpuesta persona que hace incurrir al concejal demandado en pérdida de investidura, por violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en el artículo 55, numeral 2, de la Ley 136, en concordancia con el artículo 48, numeral 6, de la Ley 617, específicamente la incompatibilidad señalada en el artículo 45, numeral 2, de la Ley 136.

Refiere que para corroborar lo señalado por el Agente del Ministerio Público de que "[...] *no resulta creíble que el concejal demandado no tuviera conocimiento de la celebración del contrato [...]*", y para probar que se configura el dolo o culpa del concejal en la comisión de la conducta desplegada, dentro de la audiencia de testimonio tomado a la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, se tiene en el intervalo de tiempo comprendido entre la hora 1:04:43 a 1:05:24 la



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

pregunta hecha por el apoderado del accionado a ella, a saber: "[...] dice el apoderado del demandado: vuelvo a preguntar algo muy esencial: ¿en el momento en que le dieron esta silla, un técnico se desplazó para tomarle las medidas ergonómicas para saber si la silla que le iban a entregar era efectiva o no era efectiva para la movilidad mínima? responde Libia Joya: le pidieron las tallas creo que eran como tallas me imagino o no me imagino no sino, como le digo doctor no, no sé cómo explicar eso. A él le hicieron unas llamadas, los amigos no sé cómo sería la cuestión, pues porque no se [...]".

Acota que esta prueba demuestra que el concejal sí sabía de la celebración del contrato con el municipio de Guaduas (Cundinamarca), puesto que le pidieron las tallas y le hicieron unas llamadas, como lo aseveró su compañera permanente en el interrogatorio que le hizo el apoderado del accionado, resultando lógico pensar que esas llamadas y ese pedido de tallas las hicieran personas que laboran en la dependencia encargada de suministrar las ayudas técnicas destinadas a la población con discapacidad del ente territorial; y que esos 'amigos' que le hicieron las llamadas, fueran servidores públicos y/o técnicos de la dependencia encargada de suministrar las ayudas técnicas destinadas a la población con discapacidad del municipio.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

Por otra parte, menciona que cuando la norma habla de "[...] bienes que se ofrezcan al público en condiciones comunes a quienes lo soliciten [...]", se refiere por ejemplo a ofertas públicas en general, acceso a actividades lúdicas y recreación al público, comedores públicos, etc., esto es, ofertas generales sin discriminación a particular alguno, pero que, en este caso, el bien recibido en comodato hace parte de un bien que el municipio de Guaduas (Cundinamarca) adquirió para beneficio de todos los habitantes con discapacidad, soportado en que la política pública traducida en la creación del banco de ayuda para discapacitados, era de público conocimiento en el pueblo, toda vez que no está en discusión la forma en que se adquirieron, sino que no se hizo de manera pública, mediante una oferta pública de esos bienes a la población discapacitada, que permitiera que las personas con discapacidad accedieran de manera equitativa a los servicios y a la oferta sectorial. Sostiene que del testimonio rendido por la almacenista del municipio de Guaduas (Cundinamarca), -minuto 10:30 a 21:35 de la grabación-, en el momento de la suscripción del Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019, se colige que no era de público conocimiento la entrega de las ayudas técnicas a los discapacitados del municipio; que dichos bienes se entregaban de



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

manera directa y a discrecionalidad por el secretario Administrativo y Financiero municipal, sin convocatoria pública previa en la que se establecieran los requisitos para acceder a la entrega de las ayudas, donde se tuviera en cuenta el nivel socio económico de la persona, la valoración del grado de discapacidad por parte de profesionales competentes para tal fin, la valoración del estado de vulnerabilidad de la persona por una trabajadora social, etc., -lo que tampoco se evidencia en los estudios previos del Contrato de Compraventa núm. 005 de 2018, ni del Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019-, sino solo a través de una carta y la presentación de la historia clínica respectiva de la persona con discapacidad, lo que se puede corroborar por la respuesta que dio a la magistrada ponente ante la pregunta que ésta le hace de que "[...] ¿si siempre se hacía ese trámite así? [...]", a lo que responde que "[...] sí señora, ya que para esa época era la secretaría administrativa y financiera la que canalizaba todas esas solicitudes, a través de dicha secretaría y del área jurídica [...]".

Manifiesta que el almacenista, en su declaración, también afirmó que una vez accedió a la supervisión entró a los expedientes de cada comodato y allí observó que habían unas solicitudes, cédulas de los comodatarios y las historias clínicas en la que constaba la



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

discapacidad de la persona que adquiriría el bien; y que a la fecha en que se entregó la silla de ruedas al concejal, iban en el comodato quince (15), o sea que igual tampoco eran muchas las solicitudes que habían, porque en ese contrato entraron veinte (20) sillas de ruedas, quince (15) muletas, diecisiete (17) caminadores, quince (15) bastones, diecisiete (17) sillas de baño y quince (15) bastones para invidentes.

Solicita compulsar copias del proceso a la Procuraduría General de la Nación, para que se investiguen las conductas de la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, compañera permanente del concejal, quien suscribió el Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019 con el municipio de Guaduas (Cundinamarca), estando inhabilitada para hacerlo; del señor **JESÚS EDISSON RAMÍREZ MARTÍNEZ**, alcalde del municipio de Guaduas (Cundinamarca) de ese entonces, quien suscribió en calidad de ordenador del gasto el contrato en cuestión; y del señor **JOSÉ TEOFILO REYES PARDO**, secretario Administrativo y Financiero de dicho municipio, quien hizo entrega de la ayuda otorgada al concejal.

Por último, requiere la práctica de las siguientes pruebas: (i) los estudios previos del Contrato de Compraventa núm. 005 de 2018 y



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

del Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019 y (ii) caracterización de la población discapacitada en el período 2015-2019 y/o estudio respectivo realizado, y la selección de los grupos etarios dentro de la población discapacitada de dicho municipio, que contuviera el listado de las personas con discapacidad de dicho municipio a fin de determinar si el concejal se encuentra incluido en éste y a fin de compararlo con el listado entregado por la almacenista general de las personas beneficiadas con las ayudas técnicas entregadas en el año 2019⁸.

IV.- TRASLADO DEL RECURSO DE APELACIÓN

El traslado del recurso de apelación, previsto en el artículo 14, numeral 3, de la Ley 1881 de 15 de enero de 2018⁹, no fue descrito por el agente del Ministerio Público ni por el concejal, pues este último allegó memorial de forma extemporánea, -índice 20 SAMAI-, de lo que se dejó constancia secretarial el 25 de abril de 2022, -índice 21 SAMAI-.

⁸ A través de auto de 25 de marzo de 2022, índice 11 SAMAI, el Despacho denegó la práctica de estas pruebas, como quiera que “[...] revisado el expediente, se advierte que los documentos aludidos no fueron solicitados en la demanda instaurada por el actor, oportunidad procesal pertinente para ello, además de que no concurren los presupuestos previstos en el artículo 212 del CPACA para decretar pruebas en segunda instancia [...]”.

⁹ “[...] 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 [...]”.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1.- Problema jurídico

Le corresponde a la Sala establecer, únicamente, si el concejal, señor **WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA**, incurrió en la violación del régimen de inhabilidades, conforme lo prevén los artículos 55, numeral 2, de la Ley 136, y 48, numeral 6, y 49 de la Ley 617, en consonancia con los artículos 8º, numeral 1, literal a), 32 y 40 de la Ley 80; 1º de la Ley 1296; 1º, Parágrafo 3º, de la Ley 1148; y 2200 del Código Civil, por cuanto su cónyuge, la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, suscribió el Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019 con el municipio de Guaduas (Cundinamarca).

En este punto se pone de presente que el solicitante, en su escrito de apelación, formuló dos causales adicionales contra el concejal que no alegó, oportunamente, en su solicitud inicial, éstas son las incompatibilidades establecidas en los artículos 45, numeral 2, de la Ley 136 y 127 Constitucional, por lo que la Sala no se pronunciará en torno a éstas, en garantía de los derechos al debido proceso y contradicción y doble instancia del accionado, así como del principio de congruencia de la providencia.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

V.2.- Del caso concreto

La Sala observa, a partir del acervo probatorio recaudado en el expediente, que el señor **WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA** fue elegido concejal del municipio de Guaduas (Cundinamarca), para el período constitucional 2016-2019, con el aval del Partido de la U, de conformidad con el Formulario E26 CON de 28 de octubre de 2015, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Debe ponerse de presente que si bien la solicitud de desinvestidura menciona que el concejal fue reelegido para el período constitucional 2020-2023, lo cierto es que leída íntegramente su sustentación fáctica y jurídica se encuentra que los hechos censurados ocurrieron, exclusivamente, en el marco del período constitucional 2016-2019, escenario dentro del cual se desarrolló el debate procesal, se falló la primera instancia y, por lo mismo, se ocupará la resolución del presente asunto.

En efecto, el concejal sí padece de una enfermedad denominada distrofia muscular de Becker, que lo obliga a permanecer en una silla de ruedas para movilizarse, como se desprende de su historia clínica donde consta: "[...] *MOTIVO DE CONSULTA: **Control por distrofia***



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

muscular de Becker. ENFERMEDAD ACTUAL: **paciente de 53 años**
quien asiste a control por distrofia muscular de Becker.
ANTECEDENTES PERSONALES: **distrofia muscular a Becker de**
origen congénito. EXÁMEN FÍSICO: Aspecto. **paciente en silla de**
ruedas eléctrica, acompañado de esposa por pérdida total de
movilidad en miembros inferiores. CONDUCTA: Al paciente se le
ha practicado fisioterapia días programados y ejercicios en casa sin
ningún tipo de resultados. Su supervivencia depende del
acompañamiento en todas las actividades por parte de sus familiares,
requiere acompañamiento permanente **y por tratarse de una**
distrofia muscular progresiva (distrofia de Becker) de origen
congénito no tiene posibilidad alguna de rehabilitación física
y por el contrario la poca movilidad de sus extremidades
superiores y músculos de la caja torácica se van deteriorando
con el tiempo. DIAGNÓSTICOS: **G710- Distrofia Muscular -**
Observación: -Tipo de diagnóstico: CONFIRMADO REPETIDO
[...]" (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En el mismo sentido, el concejal allegó dos videos que evidencian sus dificultades en las rutinas diarias debido a la condición de discapacidad que padece, en los cuales se observa la forma cómo es asistido por su compañera permanente, quien es su cuidadora, así



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

como un relato propio acerca de la discapacidad denominada distrofia muscular de Becker, la que, según lo explica e ilustra, le impide usar sus extremidades de forma apropiada y autónoma.

La señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, identificada con cédula de ciudadanía número 39.634.429, fue relacionada directamente por el propio concejal en el Formulario Único Declaración Juramentada de Bienes y Rentas y Actividad Económica Privada Persona Natural (Ley 190 de 1995), -del DAFP-, diligenciado y suscrito el 29 de diciembre de 2015, como la persona con quien tiene sociedad conyugal o de hecho vigente, circunstancia que igualmente consta en el formulario de 'AFILIACIONES Y NOVEDADES DE TRABAJADORES' de COLSUBSIDIO en el espacio previsto para 'Información del cónyuge o compañero', situación que, por demás, fue aceptada por el accionado en su contestación. Para la Sala, a partir de ello, resulta evidente que la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO** sí era la compañera permanente del concejal para la época de los hechos.

Así fue como la propia señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, a través de escrito de 14 de mayo de 2019, se dirigió al alcalde municipal de Guaduas (Cundinamarca), para solicitarle una silla de ruedas en calidad de préstamo o comodato, para su 'esposo'



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA, "[...] quien padece una distrofia muscular de Becker. Conocedora de su apoyo a la comunidad de Guaduas, espero que mi solicitud sea tenida en cuenta por Usted [...]".

Luego de tal requerimiento, apareció el Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019, celebrado entre ella y el municipio de Guaduas (Cundinamarca), -suscrito por el alcalde municipal en calidad de representante legal-, cuyo objeto y duración se pactó así:

"[...] **PRIMERA: OBJETO DEL COMODATO.** EL COMODANTE-MUNICIPIO DE GUADUAS- ENTREGA A TÍTULO DE COMODATO O PRÉSTAMO AL COMODATARIO- LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO Y ESTE RECIBE AL MISMO TÍTULO, UNA SILLA DE RUEDAS DE LAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS SEÑALADAS EN LA FACTURA (anexo), como a continuación se describe:

BIEN INMUEBLE	DESCRIPCIÓN	VALOR
UNA SILLA DE RUEDAS	Silla de ruedas de marco plegable de desmonte rápido con tubería redonda de 1" de pared gruesa, tapizado en lona impermeable reforzada, ruedas traseras de 26x 1, 15 con rin de doble pared, con ejes de desmonte rápido graduable, ruedas delanteras de 4 a 7" en goma de silicona con banda rodamiento, apoya brazos removible, con pin de seguridad apoya pies unificados, regulable en altura o en plataforma, correas para muslos, aro propulsor en acero, radios cromados, cinturón pélvico de 45 a 90 grados, graduación del centro de gravedad y altura del asiento, frenos importados biselados de tijera de montaje bajo con anclaje del tubo superior, pintura electrostática o cromada, cinta reflectora.	\$525.000
TOTAL		\$525.000



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

SEGUNDA: DURACIÓN. El plazo de ejecución del presente acuerdo será de un (1) año, contado a partir de la firma del acta de entrega del bien objeto del presente comodato [...].”

Se establecieron como obligaciones de la comodataria, las siguientes:

“[...] **CUARTA: OBLIGACIONES DEL COMODATARIO:** 1. Empleará el mayor cuidado, en la conservación de los bienes recibidos en comodato, haciéndose responsable de cualquier deterioro que no provenga de la naturaleza o uso legítimo de los mismos (artículo 2203 del Código Civil), debiendo reportar todo impase al funcionario delegado para ejercer la interventoría de este contrato. 2. Efectuará el mantenimiento y las reparaciones que requieran los bienes para su normal funcionamiento, por su cuenta y riesgo y estar atento a efectuar las revisiones periódicas. 3. Permitirá, por parte del COMODANTE, la revisión previa y posterior de los bienes entregados en calidad de comodato, a fin de verificar el estado de los mismos al inicio de la ejecución del contrato y a su finalización. **4. Restituirá los bienes dentro de los diez (10) días siguientes a la terminación del contrato de comodato o a la fecha de solicitud de entrega que formule EL COMODANTE.** **5. No variará la destinación, ni el uso propuesto para los bienes dados en comodato y supervisar su correcta utilización.** 6. Informará al COMODANTE en forma inmediata y por escrito, los deterioros que sufran los bienes y las causas de éstos [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Esas obligaciones se acompasaron con el deber de restitución del bien prestado, así:

“[...] **DÉCIMA PRIMERA: RESTITUCIÓN.** Al vencimiento del término de duración del comodato, **EL COMODATARIO deberá restituir los bienes objeto del presente comodato en el mismo estado en que le fue entregado, salvo el deterioro normal por su uso** [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

El 16 de mayo de 2019 se firmó el acta de entrega de la respectiva silla de ruedas, -bien que había sido adquirido por el ente territorial a través del Contrato de Compraventa núm. 005 de 2018-, entre la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO** y el señor **JOSÉ TEÓFILO REYES PARDO**, secretario Administrativo y Financiero de la Alcaldía Municipal de Guaduas (Cundinamarca), para uso del señor **WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA**.

El 4 de agosto de 2020, la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO** devolvió la silla de ruedas al municipio de Guaduas (Cundinamarca), la que fue recibida en buen estado por la señora **ADRIANA PATRICIA ORDÓÑEZ**, almacenista general y supervisora del Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019, tal como consta en el acta de reintegro de esa fecha y en el Informe de Supervisión núm. 001 de 10 de noviembre de 2020, en el que se dejó constancia de lo siguiente:

"[...] Se evidenció que el comodatario cumplió a cabalidad con cada una de las obligaciones del Contrato de Comodato y que el bien está en buen estado de conservación, se le efectuó el mantenimiento y las reparaciones para su normal funcionamiento y no se modificó su destinación, ni el uso propuesto para el bien.

En vista de la terminación del comodato, el comodatario restituyó el bien mueble al Almacén General Municipal



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

por la terminación de préstamo para liquidación del mismo [...]¹⁰ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Al proceso fue remitido el Oficio de 25 de noviembre de 2021, suscrito por el secretario de Gobierno y Desarrollo Social del municipio de Guaduas (Cundinamarca), en el que se indica:

"[...] En atención a lo deprecado a través de oficio No. SG-1186 fechado del 24 de noviembre de 2021 proferido dentro del proceso de la referencia, de la manera más respetuosa me permito brindar respuesta en los siguientes términos:

Sea lo primero señalar que, la celebración de cualquier acto contractual suscrito por la administración municipal se ciñe al cumplimiento de los mandamientos constitucionales y legales, bajo ese precepto se identifica y se focaliza la población objeto de atención por el ente territorial, a su vez las acciones que se deben desplegar para fortalecer, minimizar o suplir las necesidades evidenciadas.

Consecuente con ello, se plasman dentro del Plan de Gobierno para luego ser concretadas en el documento institucional denominado Plan de Desarrollo, el cual se formula por ejes, metas y programas. Es por ello que, todo acto contractual se suscribe en cumplimiento del plan de desarrollo de la vigencia respectiva.

Ahora bien, el contrato de adquisición de elementos para crear el banco de ayudas para la población con discapacidad del Municipio de Guaduas, se formula en cumplimiento de lo establecido en el Capítulo II de la Constitución Política que preceptúa "DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES, en el artículo 47 establece: "El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran".

Es así como el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados; y proteger especialmente

¹⁰ El contrato fue liquidado mediante 'Acta de Liquidación Unilateral del Contrato de Comodato No. 015-2019 por cumplimiento de plazo pactado' de 23 de noviembre de 2020.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

a las personas que, por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, **de ahí la implementación y ejecución de programas, y estrategias establecidas dentro de la Política Pública de Discapacidad del Municipio de Guaduas, adoptada mediante Acuerdo Municipal No. 11 del 1 de marzo del 2019** [...]” (Negritas y subrayas fuera de texto).

Se aportó factura de compraventa de 10 de diciembre de 2018, mediante la cual la Alcaldía Municipal de Guaduas (Cundinamarca), en cumplimiento del Contrato de Compraventa núm. 005 de 2018, adquirió de la empresa SERVISABERES SAS: veinte (20) sillas de ruedas de marco plegable, quince (15) muletas con marco graduable de altura, diecisiete (17) caminadores en aluminio, quince (15) bastones para invidentes, diecisiete (17) sillas de baño, y quince (15) bastones sombrillas.

Fueron recepcionados los testimonios de los señores **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, en calidad de compañera permanente del concejal, **JESÚS EDISSON RAMÍREZ MARTÍNEZ**, alcalde municipal que suscribió el Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019 y **ADRIANA PATRICIA ORDOÑEZ**, almacenista general del municipio y supervisora de dicho contrato. De sus declaraciones, fue extraído lo siguiente:

“[...] **Libia María Joya Quintero**: Manifiesta que su estado civil es “unión libre” y convive con el demandado hace 16 años.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

Refiere que el concejal demandado se desplazaba “en una silla eléctrica, pero se le dañó ya estaba bastante viejita y se dañó, duramos 15 días, 20 días en pues que no pudimos mandarla a reparar, ni quien nos la reparara, lo sentaba en una silla RIMAX, lo trasladaba de la pieza a la sala, complicado porque como ustedes verán en los videos, la situación que me tocaba era muy complicada con él. Golpeé varias puertas, aquí y allí a ver quién me prestaba una silla manual de esas pequeñas, y no, nada. Un día cualquiera estuve hablando con mi cuñada pues contándole que estaba muy enferma de la cintura, los brazos, por el peso y la obesidad de mi esposo, sentarlo en una silla de RIMAX es complicado ¿no? Entonces ella bueno, yo llorándole a ella y contándole mis pesares, una señora no sé qué señora sería me dijo: **pues señora por qué no se acerca a la Alcaldía y allá le pueden colaborar. Yo lo dudé y dije no pero si he golpeado acá, he golpeado allá, nadie me ha prestado ayuda alguna para que mi marido tenga una mejor calidad de estar en una silla, entonces como a los tres días yo fui a la Alcaldía y allá hice la solicitud de que me prestaran una silla, me dijeron que tenía que pasar una carta, yo pasé la carta, desafortunadamente me entregaron la silla, pero esa silla nunca le sirvió porque como verán él es bien gordito y no cupo en la silla, no lo pude, no, definitivamente me prestaron la silla pero nunca la utilizamos...me la prestaron por un año y yo dije no pues como me la prestaron por un año yo la dejé al lado de la otra que estaba dañada y lo seguí subiendo a la silla de RIMAX sufriendo (...) de todas maneras yo lo hice pues pensando en un bienestar para él y para mí [...]**” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

“[...] **Jesús Edison Ramírez: Declara que “en el año 2016-2017 hicieron el respectivo censo de discapacidad en el municipio y luego se hizo en el año 2017-2018 la respectiva caracterización de discapacidad, para con base en ello generar las políticas públicas de discapacidad del municipio. Como resultado de esas políticas públicas fue necesario crear el banco de ayudas técnicas para la población en condición de discapacidad del municipio.** Dentro de ello se generó el contrato número 005 de 2018 a través del cual se adquirieron algunas sillas de ruedas, unos caminadores, unos bastones, algunas sillas para utilizarse como baño por parte de las personas en condición de discapacidad... **Las políticas públicas de discapacidad arrojaron como estudio que era necesario crear este banco de ayudas como un servicio que se hiciera a la comunidad, a través del cual las personas en condición**”



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

de discapacidad o en su defecto los cuidadores de las mismas pudieran acceder temporalmente a las ayudas técnicas que se podían requerir de acuerdo a su condición bien fuera las sillas de ruedas o los elementos que con anterioridad enuncié. Luego como figura administrativa para velar por el cuidado de estos elementos que se suministraban en calidad de préstamo, **el Área Jurídica sugirió que se presentaran a través de comodatos para que la persona que accedía a ellos al momento de retornarlos estuvieran en buenas condiciones y pudieran seguir surtiendo su efecto de ser prestados a otras personas (...).** Como lo dije con anterioridad se había hecho la respectiva caracterización de discapacidad en el municipio y las personas que tuvieran la necesidad podían acudir, el que fuera, no era abierto, no era por una asignación específica sino que tuvieran la condición de discapacidad y pudiera ser demostrada a través de una certificación médica, quien la requiriera de manera temporal podían acceder a la oficina de la Unidad de Atención Integral de Guaduas o a la Secretaría Administrativa y Financiera para que solicitaran el préstamo de cualquiera de estos elementos. Usualmente, y cuando hicimos la postulación de las políticas públicas de discapacidad, se encontraba como a través de ellas y en la experiencia que se tenía con la población discapacitada, **usualmente eran los cuidadores quienes hacían este tipo de trámites, toda vez que a las personas les costaba dificultad lograrse acercar a las mismas instalaciones de la Alcaldía o finalmente eran ellos los que estaban digamos de alguna manera respondiendo por la movilidad [...]**” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

“[...] **Adriana Patricia Ordoñez: básicamente son ayudas técnicas, muletas, caminadores, bastones, básicamente es del contrato de compraventa 5 del 2018 que fue una adquisición de elementos que hicieron para crear el banco de ayudas para la población discapacitada del municipio de Guaduas (...) se canalizaba a través de la Secretaría Administrativa y Financiera y del área jurídica (...).** La Secretaría actuaba con la UAI que son los que **tienen los registros de discapacidad** (...). Cuando me enteré de la supervisión y procedí a recibir a mirar cada uno de los expedientes, dentro de los expedientes observé unas solicitudes, aportaban cédula del comodatario **y me imagino que era creo que era como la historia clínica donde constara la discapacidad de la persona que requería el bien. Al igual a la fecha en que se entregó la silla de ruedas, iban en el comodato 15 o sea que igual tampoco**



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

eran muchas las solicitudes que había, me imagino yo, porque en ese contrato entraron 20 sillas de ruedas, entraron 15 muletas, 17 caminadores, 15 bastones, 17 sillas de baño y 15 bastones para invidentes (...) Yo asumo que es casi imposible que una persona en estado de discapacidad pueda acceder a hacer esos trámites, me imagino que lo harán mediante el cuidador (...) son sillas o ayudas técnicas que la puede usar cualquier persona en estado de discapacidad [...]” (Negritillas y subrayas fuera de texto).

El artículo 55, numeral 2, de la Ley 136, prevé:

“[...] **Artículo 55. Pérdida de la investidura de concejal.** Los concejales perderán su investidura por:
(...)
2. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses [...]”.

Por su parte, el artículo 48, numeral 6, de la Ley 617, 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:
(...)
6. Por las demás causales expresamente previstas en la ley [...]”.

La disposición contenida en el artículo 49 de la Ley 617, señala:

“[...] **Artículo 49. Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales.** <Artículo modificado por el artículo 1º, de la Ley 1148 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:>

Los cónyuges o compañeros permanentes, y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

distritales y concejales municipales y distritales, no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizados del correspondiente departamento, distrito o municipio, ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y sus parientes, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas.

<Inciso modificado por el **artículo 1 de la Ley 1296 de 2009**. El nuevo texto es el siguiente:> Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, concejales municipales y distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil no podrán ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente.

PARÁGRAFO 1o. Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre carrera administrativa.

PARÁGRAFO 2o. Las prohibiciones para el nombramiento, elección o designación de servidores públicos y trabajadores previstas en este artículo también se aplicarán en relación con la vinculación de personas a través de contratos de prestación de servicios.

PARÁGRAFO 3o. Prohibiciones relativas a los cónyuges, compañeros permanentes y parientes de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría. Tratándose de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, las prohibiciones establecidas en el presente artículo se aplicarán únicamente para los cónyuges o compañeros permanentes y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil [...].”

Los artículos 8º, numeral 1, literal a), 32 y 40 de la Ley 80; y 2200 del Código Civil, invocados por el solicitante, determinan:



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

“[...] **Ley 80 de 1993**

Artículo 80. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.

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

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

Artículo 32. De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

1º. Contrato de Obra

(...)

2º. Contrato de Consultoría

(...)

3º. Contrato de Prestación de Servicios

(...)

4º. Contrato de Concesión

(...)

5º. Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública.

Artículo 40. Del contenido del contrato estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.

En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse las previsiones y particularidades contempladas en los



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley.

Parágrafo. En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.

Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.

<Texto adicionado por el artículo 8 del Decreto Legislativo 537 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:>

Adición y modificación de contratos estatales. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la entidad estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia;

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y durante el término que dicho estado esté vigente [...]”.

“[...] **Código Civil**

DEL COMODATO O PRÉSTAMO DE USO

Artículo 2200. Definición y perfeccionamiento del comodato o préstamo de uso. El comodato o préstamo de uso es un contrato en que la una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella, y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso.

Este contrato no se perfecciona sino por la tradición de la cosa [...]”.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

Con fundamento en lo anterior, la Sala encuentra que no existe inhabilidad alguna en cabeza del concejal **WILSON RENÉ RIVERA DIAVANERA**, comoquiera que el artículo 49 de la Ley 617 no establece una prohibición para los cabildantes sino para sus cónyuges o compañeros permanentes y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, -en municipios de cuarta, quinta y sexta categoría-, quienes, entre otros asuntos, no pueden ser contratistas del respectivo distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente, sin que, bajo circunstancia alguna, la inobservancia de aquella conlleve la configuración de una causal de desinvestidura.

Toda la solicitud está encaminada a demostrar una aparente inhabilidad del accionado, pero a partir de la conducta desplegada por su compañera permanente, señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, luego de celebrar el Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019 con el municipio de Guaduas (Cundinamarca), lo que a la luz del artículo 49 de la Ley 617 no representa la inhabilidad que invoca el solicitante en su escrito inicial.

Ello, sumado a que el solicitante, si bien alegó los artículos 55, numeral 2, de la Ley 136, y 48, numeral 6, de la Ley 617, relativos



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

a las causales de pérdida de investidura por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses, no señaló, expresamente, a cuál de éstas se refería, menos aún adelantó su respectiva explicación¹¹, sino que concentró todos sus esfuerzos en demostrar la hipótesis prevista en el artículo 49 de la Ley 617, que no contiene un veto para los concejales, como antes se indicó.

Por lo demás, el solicitante solo en su escrito de apelación fue que invocó y sustentó, *in extenso*, la transgresión de los artículos 45, numeral 2, de la Ley 136 y 127 Constitucional, relativos a la incompatibilidad de los concejales para celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contratos con entidades públicas, todo lo cual obedece a una actuación inoportuna al no haber sido incorporadas en la solicitud inicial, situación por la que la Sala decidió no pronunciarse al respecto, en garantía de los derechos al debido proceso y contradicción y doble instancia del accionado, así como de los principios de congruencia de la

¹¹ Ley 1881: “[...] **Artículo 5º.** Cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un ciudadano, esta deberá formularse por escrito y contener, al menos:
(...)”

c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y su debida explicación; [...]”.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

providencia e interpretación restrictiva de las causales de desinvestidura.

Así lo ha establecido la Sala:

“[...] No sobra advertir que la interpretación y aplicación de las causales del proceso sancionatorio de pérdida de investidura, entre estas las de inhabilidades, son restrictivas y taxativas, lo cual no solo conduce a una reserva constitucional o legal respecto de su fuente normativa, -lo que implica la prohibición de adaptarlas por vía analógica-, **sino que también le imponen al solicitante el deber procesal de señalarla e invocarla, expresa e inequívocamente, así como formular su debida explicación argumentativa y comprobación fáctica.**

Es así como, verbigracia, los distintos y múltiples escenarios que prevén cada uno de los cuatro numerales que conforman el artículo 43 de la Ley 136, relativo a las inhabilidades de los concejales, **exigen que la solicitud sea precisa al individualizar cuál de todas esas hipótesis es la endilgada al cabildante, con su respectiva alegación y suministro probatorio, sin que resulte suficiente, para la prosperidad de la acción, limitarse a invocar el numeral de forma genérica, como pretendiendo abarcar todos los supuestos inhabilitantes a la vez, sin la singularización necesaria que le permita al Juez decidir el asunto concreto sin sustituir la carga procesal del accionante en el marco de un proceso sancionatorio [...]**¹² (Negrillas y subrayas fuera de texto).

A partir de tal precisión, y al margen de que su análisis haya sido acertado, la Sala está en la obligación de advertir que la delimitación del presente litigio le impedía al Tribunal ampliar la interpretación de

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de marzo de 2022, número único de radicación 25000231500020200258501, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

los motivos de censura en contra del concejal demandado, en el sentido de abordar lo relacionado con la eventual celebración de contrato por interpuesta persona y sus excepciones legales, asuntos que no fueron incluidos en la solicitud inicial, ni objeto de defensa oportuna.

A juicio de la Sala, el *a quo* no erró al determinar que la celebración del contrato de comodato suscrito por la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO** recayó sobre un bien del municipio destinado para prestar un servicio de ayuda a aquellos ciudadanos que tuvieran una condición de discapacidad, lo cual se enmarca en la excepción prevista en el artículo 46, literal c), de la Ley 136, subrogado por el artículo 42 de la Ley 617, pues está probado que la cuidadora del concejal accedió a un bien que el municipio de Guaduas (Cundinamarca) adquirió para beneficio de sus habitantes con discapacidad, bajo condiciones comunes a todos los que lo solicitaran.

Sin embargo, como ya se indicó, aquello fue consecuencia de un análisis que no estaba llamado a hacerse en el caso concreto, por lo que la Sala procederá a confirmar la sentencia apelada, pero por las razones expuestas en la presente providencia.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

Por último, el apelante solicita compulsar copias del proceso a la Procuraduría General de la Nación, para que se investiguen las conductas de la señora **LIBIA MARÍA JOYA QUINTERO**, compañera permanente del concejal, quien suscribió el Contrato de Comodato núm. 015 de 16 de mayo de 2019 con el municipio de Guaduas (Cundinamarca), estando inhabilitada para hacerlo; del señor **JESÚS EDISSON RAMÍREZ MARTÍNEZ**, alcalde del municipio de Guaduas (Cundinamarca) de ese entonces, quien suscribió en calidad de ordenador del gasto el contrato en cuestión; y del señor **JOSÉ TEOFILO REYES PARDO**, secretario Administrativo y Financiero de dicho municipio, quien hizo entrega de la ayuda otorgada al concejal.

No obstante, la Sala no observa la eventual comisión de infracciones de carácter disciplinario en cabeza de aquellas personas, que motive la compulsas de copias a la autoridad competente para adelantar este tipo de investigaciones, por lo que se abstendrá de acceder a dicho requerimiento.

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



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2021 01425 01
Solicitante: LUIS FERNANDO RAMOS SANTANDER

F A L L A

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada, pero por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 12 de mayo de 2022.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.