



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá, D.C., primero (1o.) de diciembre de dos mil veintidós (2022)**

**CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**Número único de radicación 52001233300020210018801<sup>1</sup>**  
**Recurso de apelación contra la sentencia de 4 de agosto de 2021,**  
**proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

**TESIS: REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL: LAS INCOMPATIBILIDADES ESTABLECIDAS EN LOS ARTÍCULOS 127 SUPERIOR, Y 8º, NUMERAL 1, LITERAL F), DE LA LEY 80, SON AUTÓNOMAS Y APLICABLES A LOS CONCEJALES EN CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS. SE DECRETA LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL DE POTOSÍ (NARIÑO) QUE, EN EJERCICIO DE SU CARGO, SUSCRIBIÓ UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES CON EL ICA.**

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

Toda vez que el proyecto de fallo presentado a consideración por el consejero de Estado, doctor **OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**, no obtuvo la mayoría de los votos requeridos, la Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por el concejal municipal de Potosí (Nariño), señor **LENIN DARÍO TOBAR RECALDE** contra la sentencia de 4 de agosto de 2021 proferida por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual decretó su

---

<sup>1</sup> 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: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

pérdida de investidura por hechos ocurridos dentro del período constitucional 2020-2023.

## I.- ANTECEDENTES

**I.1.-** La ciudadana **OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**, actuando en nombre propio, solicitó decretar la pérdida de investidura del concejal municipal de Potosí (Nariño), señor **LENIN DARÍO TOBAR RECALDE**, por hechos ocurridos dentro del período constitucional 2020-2023, al considerar que transgredió el régimen de incompatibilidades establecido en el artículo 127 de la Constitución Política, en consonancia con los artículos 8º, numeral 1, literal f), de la Ley 80 de 28 de octubre de 1993<sup>2</sup>, y 48, numeral 1, de la Ley 617 de 6 de octubre de 2000<sup>3</sup>, esto es por la celebración de contratos con entidades públicas durante el ejercicio de dicho cargo de elección popular.

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

Sostuvo que el señor **LENIN DARÍO TOBAR RECALDE** fue elegido concejal del municipio de Potosí (Nariño), en aplicación de la Ley Estatutaria 1909 de 9 de julio de 2018<sup>4</sup>, -es decir por haber obtenido

---

<sup>2</sup> “[...] Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [...]”.

<sup>3</sup> “[...] 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 [...]”.

<sup>4</sup> “[...] Por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes [...]”.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

la segunda votación en las elecciones para alcalde del mismo ente territorial-, quien manifestó por escrito la aceptación de dicha curul en el cabildo municipal y tomó posesión del cargo el 2 de enero de 2020.

Adujo que el concejal celebró el contrato de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión núm. 1761-2020 de 3 de marzo de 2020 con el **INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO**, en adelante **ICA**, establecimiento público del orden nacional, el cual inició el 6 de marzo y finalizó el 30 de septiembre de 2020, cuyo objeto contractual fue la prestación de servicios para apoyar el desarrollo de actividades administrativas y financieras en la Seccional Nariño.

Indicó que el concejal acusado incurrió en una causal de inhabilidad e incompatibilidad al desempeñarse de manera simultánea como concejal y contratista del Estado, teniendo en cuenta lo previsto por el artículo 123 de la Carta Política que define que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, quienes están al servicio del Estado y de la comunidad, quienes ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

Señaló que los concejales municipales, al ser considerados miembros de corporación pública, tienen la calidad de servidores públicos para los cuales está prohibido celebrar contratos estatales al tenor de lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Política, que establece que no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en



---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales; y que, por su parte, la Ley 80 también ordena que los servidores públicos están impedidos para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales.

**I.3.-** El concejal, a través de apoderado, presentó escrito de contestación en el que solicitó no acceder a la pretensión de la solicitud, para lo cual manifestó que no está incurso en violación del régimen de incompatibilidades e inhabilidades al que se refiere el solicitante, porque al suscribir el contrato de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión núm. 1761-2020 de 3 de marzo de 2020 se acogió a la excepción establecida por el artículo 127 Superior que desarrolló el artículo 45 de la Ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>5</sup>, adicionado por el artículo 41 de la Ley 617, que prevé que la incompatibilidad para los concejales consiste en celebrar contratos o ser contratistas del mismo municipio donde funge como concejal, no para entidades de nivel nacional.

Anotó que las causales de inhabilidad e incompatibilidad son taxativas; y que la celebración de contratos por parte de concejales con entidades de todo orden no está prevista como causal de incompatibilidad, por lo que la solicitud pretende introducir una nueva causal a las previstas en el artículo 45 de la Ley 136, adicionado por el artículo 41 de la Ley 617.

---

<sup>5</sup> “[...] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [...]”.



---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

Propuso como excepciones de fondo las de 'existencia de causal de pérdida de investidura de concejal', frente a la cual alegó que actuó bajo la excepción que el propio artículo 127 Superior previó, cuando indica 'salvo las excepciones legales'; y que para este caso corresponde a la señalada en el artículo 45 de la Ley 136, adicionado por el artículo 41 de la Ley 617.

En cuanto a la de 'inexistencia de la causal de incompatibilidad prevista en el numeral 4 del artículo 45 de la Ley 136, adicionado por el artículo 41 de la Ley 617', mencionó no estar incurso en causal de incompatibilidad para contratar con el **ICA**, institución pública del nivel nacional, en razón a que los concejales de municipios de sexta categoría, como ocurre con el municipio de Potosí (Nariño), se rigen en materia de inhabilidades e incompatibilidades y pérdida de investidura por los artículos 45 de la Ley 136, adicionado por el artículo 41 de la Ley 617, y 55 de la Ley 134, modificado por el artículo 48 de la Ley 617.

Agregó que, precisamente, atendiendo a la excepción legal, no ha contratado con el municipio de Potosí (Nariño) en el que fue miembro del concejo municipal, sino que contrató con el **ICA**, cuyo objeto, por ser de carácter administrativo, nunca tuvo injerencia para su ejecución en dicho ente territorial.

Respecto de la 'excepción legal para contratar los concejales con entidades del Estado diferentes al municipio del cual es concejal', después de reiterar los argumentos anteriores, adicionó que el **ICA** regional Nariño, está organizado por oficinas zonales tales como Ipiales, Túquerres, Tumaco, La Unión y Pasto, las cuales tienen su



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

propia jurisdicción. Que, para el caso, el municipio de Potosí (Nariño) le corresponde la oficina zonal del sur Ipiales y el concejal contrató con el **ICA** oficina Pasto que nada tiene que ver con la jurisdicción de la oficina del **ICA** de Ipiales a la cual pertenece el municipio de Potosí (Nariño).

Con relación al 'derecho al trabajo y mínimo vital', adujo que el concejal no alcanza a percibir un salario mínimo legal mensual vigente por concepto de honorarios devengados por las correspondientes sesiones, lo cual es contradictorio a los principios de todo trabajo digno y además porque él se ha capacitado académicamente como Contador Público y Especialista en Gerencia de Proyectos.

## II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal, a través de sentencia de 4 de agosto de 2021, decretó la pérdida de investidura del concejal, para lo cual sostuvo que se logró acreditar en el proceso que mientras el señor **LENIN DARÍO TOBAR RECALDE** fungía como concejal del municipio de Potosí (Nariño) suscribió y ejecutó un contrato de prestación de servicios con el **ICA**, lo cual permite inferir que el accionado violó el régimen de incompatibilidades como causal de pérdida de investidura, de conformidad con lo previsto en el artículo 127 de la Constitución Política, y en el numeral 1 literal f) del artículo 8º de la Ley 80, los cuales prohíben celebrar, por parte de los servidores públicos, contrato alguno con entidades públicas, normas que no encuentran excepción en el numeral 1 del artículo 45 de la Ley 136, que permita inferir que la incompatibilidad se circunscribe al mismo municipio donde funge la investidura de concejales y no para entidades del



---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

nivel nacional. Que también se transgredió el artículo 128 Constitucional, que consagra la prohibición como servidor público de percibir otra asignación del Tesoro Público.

Argumentó que los concejales tienen la calidad de servidores públicos, en tanto son miembros de una corporación política administrativa, y el artículo 123 de la Constitución Política los cataloga como tal, por lo que no era de recibo lo manifestado por el accionado en el sentido que suscribió el contrato de prestación de servicios en virtud de una excepción legal; y que, contrario a ello, en la medida en que los concejales son servidores públicos están sujetos a la prohibición contenida en el artículo 127 Superior, que refiere como incompatible el ejercicio de su función con la celebración por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas mientras ostenten tal condición.

En cuanto al elemento subjetivo, señaló que el concejal es un profesional de la Contaduría Pública, con un posgrado a nivel de especialización en su área de formación; que para ejercer sus funciones tenía el deber de examinar las prohibiciones y el marco normativo que regía el desempeño del cargo que iba a ocupar; y que, sin embargo, quedó demostrado que teniendo el deber de diligencia ordinaria que atender en el marco de sus funciones, las mismas no fueron satisfechas, incurriendo en un descuido que tornó en negligente su conducta, es decir que actuó con culpa objeto de verificación en el análisis subjetivo de esta causal de pérdida de investidura.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

Por último, refirió que como se acreditó que el accionado violó la disposición legal que le prohibía como servidor público percibir otra asignación del tesoro público, de conformidad con lo previsto en el artículo 128 de la Carta Política, pues en el contrato de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión núm. 1761-2020 de 3 de marzo de 2020 se estipularon mensualidades por valor de \$3.300.000 a favor del concejal, decidió compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación para que en el ámbito de sus competencias investigue las actuaciones surtidas tanto por el concejal como por la gerente general del **ICA**.

Precisó que el accionado a la fecha ya no ocupa el cargo de concejal, toda vez que mediante la Resolución núm. 004 de 2 de marzo de 2021 se le aceptó la renuncia al mismo por parte del señor presidente del Concejo Municipal de Potosí (Nariño); e indicó que la pérdida de investidura decretada conlleva la imposibilidad de volver a ocupar un cargo de la misma naturaleza (concejal), o como gobernador, diputado o alcalde, de acuerdo con los artículos 30, 33, 37 y 40 de la Ley 617.

### **III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN**

El concejal, actuando mediante apoderado, interpuso recurso de apelación en el que solicita revocar la sentencia impugnada y, en su lugar, se deniegue la pretensión de desinvestidura, para lo cual indica que el Tribunal no se pronunció respecto al hecho de que él aceptó el escaño en el cabildo municipal, en ejercicio del derecho personal que le otorgó el artículo 25 de la Ley Estatutaria 1909, por haber sido el candidato a la Alcaldía Municipal de Potosí (Nariño) que le siguió en votos al candidato elegido alcalde de ese municipio, lo cual implica





---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

un tratamiento distinto al no haber representado la voluntad general de los votantes o electores, sino que con ocasión del derecho personal establecido en el artículo 112 de la Constitución Política le asistió la facultad de ocupar tal dignidad, en cumplimiento del estatuto de la oposición y para hacer efectivas las garantías de la oposición, más concretamente para representar una fuerza política con la que se identificó en el respectivo proceso electoral.

Reitera, en su integridad, los argumentos de defensa según los cuales no está incurso en causal de inhabilidad e incompatibilidad para contratar con el **ICA**, en razón a que los concejales de municipios de sexta categoría, como lo es el municipio de Potosí (Nariño), se rigen en materia de inhabilidades e incompatibilidades y de pérdida de investidura por los artículos 45 de la Ley 136, adicionado por el artículo 41 de la Ley 617, y 55 de la Ley 134, modificado por el artículo 48 de la Ley 617, lo que se ratificó con la Ley 2075 de 8 de enero de 2021<sup>6</sup>.

Indica que si bien es cierto que los concejales se catalogan como servidores públicos por ser miembros de una corporación pública, no es menos cierto que ellos tienen una normatividad y régimen especial dentro del cual no está prevista como causal de incompatibilidad la contratación con entidades públicas de todo orden, sino que aquella prevé una excepción legal a la regla general prevista en el artículo 127 de la Constitución Política, lo cual se infiere claramente del artículo 45 de la Ley 136, adicionado por el artículo 41 de la Ley 617,

---

<sup>6</sup> “[...] Por medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno [...]”.



---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

cuando señala que la incompatibilidad se circunscribe únicamente al mismo municipio o distrito, o a sus entidades descentralizadas.

Insiste en que no contrató con el municipio de Potosí (Nariño), sino que lo hizo con el **ICA**, establecimiento público del orden nacional, cuyo objeto, por ser de carácter administrativo, nunca tuvo injerencia para su ejecución en dicho municipio, hecho que fue aclarado fehacientemente por el testigo **JORGE ARMANDO ZAMBRANO AGREDA**, quien se desempeña como director del **ICA** Seccional Nariño, regional que está organizada por oficinas zonales como Ipiales, Túquerres, Tumaco, La Unión y Pasto, las cuales tienen su propia jurisdicción; y que para el caso del municipio de Potosí (Nariño) le corresponde la oficina zonal del sur Ipiales, por lo que si el concejal contrató con el **ICA** oficina Pasto, ésta nada tiene que ver con la jurisdicción de la oficina del **ICA** de Ipiales.

Alega que el Tribunal no se refirió al derecho al trabajo establecido en las convenciones internacionales del derecho al trabajo, y se pregunta: ¿cómo es posible que un concejal no pueda tener la posibilidad de trabajar o prestar sus servicios profesionales, ya que, como es conocido, con los honorarios que se percibe por sesión en el concejo municipal, difícilmente puede sostenerse una familia y suplir las propias necesidades del concejal?

#### **IV.- TRASLADO DEL RECURSO DE APELACIÓN**

El traslado del recurso de apelación no fue descrito por la solicitante ni por el agente del Ministerio Público.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

## V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

### V.1.- Problema jurídico

Le corresponde a la Sala establecer si el concejal municipal de Potosí (Nariño), señor **LENIN DARÍO TOBAR RECALDE**, en los precisos términos alegados en el recurso de apelación, transgredió el régimen de incompatibilidades establecido en el artículo 127 de la Constitución Política, en consonancia con los artículos 8º, numeral 1, literal f), de la Ley 80 y 48, numeral 1, de la Ley 617, esto es por haber celebrado el contrato de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión núm. 1761-2020 de 3 de marzo de 2020 con el **ICA**, durante el ejercicio de dicho cargo de elección popular, período constitucional 2020-2023.

### V.2.- De las causales de incompatibilidad previstas en los artículos 127 de la Constitución Política; 8, numeral 1, literal f), de la Ley 80; y 45, numeral 4, de la Ley 136

El artículo 123 de la Constitución Política, establece:

“[...] **Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas**, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

**Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.**



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En este sentido, artículo 127 Constitucional prevé:

“[...] **Artículo 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona**, o en representación de otro, **contrato alguno con entidades públicas** o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Y el artículo 55, numeral 2, de la Ley 136, preceptúa:

“[...] **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 [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Al fijar el alcance del concepto de incompatibilidad, la jurisprudencia ha precisado lo siguiente:

“[...] En cuanto a las incompatibilidades, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “[...] **comportan una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos**, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las



Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado [...]”<sup>7</sup>  
[...]”<sup>8</sup>.

En el mismo sentido se ha expuesto que:

“[...] Las incompatibilidades han sido definidas por esta Sección como “[...] **la prohibición de ejercer dos actividades o realizar dos roles de manera simultánea, taxativamente señaladas en la Constitución o en la ley, de modo que para el caso de los servidores públicos se traduce en la prohibición de desempeñar o ejercer otros cargos o realizar otras actividades distintas a las que corresponde a las funciones del cargo de que son titulares** [...]”<sup>9</sup>.

Asimismo, la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>10</sup> ha considerado que “[...] [l]as incompatibilidades son todas aquellas actuaciones que le está prohibido realizar al funcionario durante el desempeño del cargo o con posterioridad, so pena de quedar sometido al régimen disciplinario correspondiente [...]”<sup>11</sup> [...]”<sup>12</sup> (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Por su parte, el artículo 8º, numeral 1º, literal f), de la Ley 80, prevé lo siguiente:

“[...] **Artículo 8o. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.**

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

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia SU 625 de 2015.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 29 de julio de 2021, número único de radicación 44001234000020200023201, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 17 de julio de 2008, número único de radicación 44001233100020080000501, consejero ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 3 de septiembre de 1998, expediente núm. 1952, consejera ponente Miren De La Lombana De Magyaroff.

<sup>11</sup> También, en Sección Quinta, sentencia de 14 de septiembre de 2001, expediente núm. 2616, consejero ponente Mario Alario Méndez, se consideró: “*incompatibilidad, impedimento, prohibición o tacha para ejercer una actividad determinada cuando se ocupa un cargo o por razón de haberlo ocupado.*”

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 16 de abril de 2020, número único de radicación 54001233300020190009101 (PI), consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

(...)

**f) Los servidores públicos** [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

La jurisprudencia de esta Sección<sup>13</sup> ha sostenido que la prohibición de los servidores públicos de contratar con el Estado, a partir de lo determinado en el artículo 127 Superior, constituye una violación al régimen de incompatibilidades aplicable a los concejales con fines de pérdida de investidura, en consonancia con el veto establecido en el artículo 8º, numeral 1º, literal f), de la Ley 80, que en realidad corresponde a una incompatibilidad para los servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, -que no a una inhabilidad-, de participar en licitaciones y celebrar contratos con las entidades estatales, así:

**“[...] Conclusiones sobre la prohibición para los concejales de celebrar contratos con entidades públicas**

126. En suma de todo lo anterior se pueden distinguir, en el orden constitucional y legal, cuatro periodos sobre la prohibición que constituye incompatibilidad para los concejales y en relación con la celebración de contratos con entidades públicas.

126.1. En el primer período -4 de julio de 1991 a 1 de junio de 1994-, **se aplicó la prohibición general establecida en el inciso primero del artículo 127 de la Constitución Política<sup>14</sup> para los servidores públicos de celebrar, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos. La ley no establecía excepciones especiales a la incompatibilidad general de los servidores públicos en relación con los concejales<sup>15</sup>.**

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias de 30 de septiembre de 2021, número único de radicación 05001233300020190215801, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón y de 10 de febrero de 2022, número único de radicación 68001233300020210018101, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón.

<sup>14</sup> Prohibición que posteriormente obtuvo un desarrollo general para los servidores públicos en el artículo 8 de la Ley 80.

<sup>15</sup> Sin embargo, es importante resaltar que a partir del 28 de octubre de 1993, fecha en que se expidió la Ley 80 y, en especial, su artículo 10, sobre las excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades, estableció que “[n]o quedan cobijadas por las inhabilidades e incompatibilidades de que tratan los artículos anteriores, las personas que contraten por obligación legal o lo hagan para usar los bienes o servicios que las entidades a que se refiere



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

127. En el segundo período -2 de junio de 1994 a 27 de diciembre de 1994-, **conforme con los artículos 127 de la Constitución Política; 8 y 10 de la Ley 80;** y 45, numeral 1°, 46 y 47 de la Ley 136: **se establece la prohibición que configura incompatibilidad para los concejales de poder celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos. Lo anterior sin perjuicio de las excepciones generales establecidas en el artículo 10 de la Ley 80 y las especiales contenidas en el artículo 46 de la norma ejusdem.**

128. En el tercer período -28 de diciembre de 1994 a 5 de octubre de 2000- **conforme con los artículos 127 de la Constitución Política; 8 y 10 de la Ley 80;** y 45, numeral 1.º [modificado por el artículo 3 de la Ley 177], 46 y 47 de la Ley 136: **se establece la prohibición que configura incompatibilidad para los concejales de contratar con "el respectivo municipio o distrito y sus entidades descentralizadas". Lo anterior sin perjuicio de las excepciones establecidas en el artículo 46 de la norma ejusdem.**

128. En el cuarto período -6 de octubre de 2000 a la fecha- conforme con los artículos: **i) 127 de la Constitución Política; ii) 8 y 10 de la Ley 80;** iii) 45, 46 y 47 de la Ley 136; y iv) 96 de la Ley 600: **se establece la prohibición general que configura incompatibilidad para los servidores públicos, entre ellos los concejales, de celebrar, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos. La ley no establecía excepciones a la incompatibilidad general de los servidores públicos en relación con los concejales.**

130. **La Sala considera, conforme con la normativa indicada supra, que la prohibición que constituye incompatibilidad contenida en el inciso primero del artículo 127 de la Constitución Política sobre contratación es aplicable en forma directa a los concejales; sin perjuicio de las excepciones establecidas por el legislador en las leyes 80 y 136, relativas a: i) "[...] las personas que contraten por obligación legal o lo hagan para usar los bienes o servicios que las entidades a que se refiere el presente estatuto**

---

*el presente estatuto ofrezcan al público en condiciones comunes a quienes los soliciten, ni las personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyos representantes legales hagan parte de las juntas o consejos directivos en virtud de su cargo o por mandato legal o estatutario, ni quienes celebren contratos en desarrollo de lo previsto en el artículo 60 de la Constitución Política".*



Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

**ofrezcan al público en condiciones comunes a quienes los soliciten [...]; ii) “[...] ni las personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyos representantes legales hagan parte de las juntas o consejos directivos en virtud de su cargo o por mandato legal o estatutario [...]; iii) “[...] quienes celebren contratos en desarrollo de lo previsto en el artículo 60 de la Constitución Política [...]; iv) “[...] 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 [...]; y v) “[...] Ser apoderados o defensores en los procesos que se ventilen ante la Rama Jurisdiccional del Poder Público. Sin embargo, los concejales durante su período Constitucional no podrán ser apoderados ni peritos en los procesos de toda clase que tengan por objeto gestionar intereses fiscales o económicos del respectivo municipio, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del orden municipal y las sociedades de economía mixta en las cuales las mismas entidades tengan más del cincuenta por ciento (50%) del capital [...]**”.

**131. En ese orden de ideas, en caso de encontrarse probado que un concejal celebró un contrato estatal, indistintamente de si se trata o no del municipio donde fue elegido, constituye causal de pérdida de investidura<sup>16</sup> por violación del régimen de incompatibilidades establecido por el inciso primero del artículo 127 ibidem.**

**132. Esta Sección ha considerado, en relación con la causal de desinvestidura por incurrir en la prohibición que constituye incompatibilidad establecida en el inciso primero del artículo 127 de la Constitución Política, lo siguiente<sup>17</sup>:**

“[...] Inicialmente debe señalarse que el numeral 1º del artículo 45 de la Ley 136 de 1994, que consagró las incompatibilidades de los concejales, fue modificada por la Ley 177 de 1994 y, posteriormente, fue derogada por el artículo 96 de la Ley 617 de 2000, razón por la que no puede edificarse, con sustento en ella, la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de incompatibilidades. **Sin embargo, a juicio de la Sala, y contrario a lo manifestado por el Tribunal Administrativo de Bolívar, el artículo 127 de la Carta Política consagra una**

<sup>16</sup> Conforme con el numeral 1, del artículo 48, de la Ley 617.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 21 de enero de 2016, número único de radicación 13001-23-33-000-2014-00333-01, consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.





---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

**incompatibilidad para los concejales, en la medida en que son servidores públicos, consistente en la prohibición de celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas, mientras ostenten tal condición, salvo las excepciones legales.** Así lo ha confirmado, inicialmente la Corte Constitucional, en la Sentencia C194 de 1995, y posteriormente, esta Sala, en sentencia del 10 de marzo de 2005 [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

133. **Lo anterior permite a la Sala concluir que la prohibición que constituye incompatibilidad establecida por el inciso primero del artículo 127 de la Constitución Política es una causal autónoma que prohíbe a los servidores públicos, entre ellos a los concejales municipales o distritales, en forma general, “[...] celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales [...]”.**

134. Por último, la Sala considera que la tesis anterior encuentra respaldo en la sentencia C-194 de 4 de mayo de 1995, proferida por la Corte Constitucional; oportunidad en la cual se realizó el estudio de constitucionalidad de, entre otros, los artículos 45 y 47 de la Ley 136 [...]”<sup>18</sup> (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Acerca del carácter de servidor público que ostentan los concejales, la Corte Constitucional expresó:

“[...] Respecto de los concejales municipales, la Constitución consagra en forma enfática (art. 312 C.P.) que “los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos”. **No obstante, en el artículo 123 ibídem sí se establece con claridad que los miembros de las corporaciones públicas son servidores públicos. Y es que no es lo mismo pertenecer a este género (servidor público) -que abarca a todos los que mantienen un vínculo laboral con el Estado, bien desde el punto de vista legal y reglamentario o puramente contractual-** que ser catalogado como empleado público, una especie de aquél, que se caracteriza por una relación legal y reglamentaria, de modo que el

---

<sup>18</sup> Cit. sentencia de 16 de abril de 2020, número único de radicación 54001-23-33-000-2019-00091-01 (PI), consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

nexo con el Estado tiene lugar por nombramiento y posesión y no por contrato. Los empleados públicos son servidores públicos. Los concejales también, pero sin tener el carácter específico de empleados públicos, dado el origen de su vinculación, por elección popular, que difiere del de aquéllos.

**Esto significa que los concejales municipales, aun no siendo empleados públicos, sí son servidores del Estado y, en realidad, puesto que desempeñan funciones al servicio del mismo, son "funcionarios"**. Con este término se define en general a quien cumple una función y, en la materia de la que aquí se trata -la disciplinaria- comprende a quienes, por su vínculo laboral con el Estado y en razón de las responsabilidades que contraen (art. 123 C.P.), están sujetos a la vigilancia de la Procuraduría General de la Nación.

**La Constitución de 1991 ha utilizado la expresión genérica ya mencionada -servidores públicos- para resaltar que quienes pertenecen a esta categoría están al servicio del Estado y de la comunidad (art. 123 C.P.) y que no desempeñan los cargos o empleos -por importantes que ellos sean- en su propio beneficio e interés, sino en el colectivo, siendo por tanto depositarios de la confianza pública, que no pueden defraudar, respondiendo en consecuencia por sus acciones u omisiones (art. 6 C.P.) [...]"<sup>19</sup>** (Negritas y subrayas fuera de texto).

De lo expuesto, también se deduce que del supuesto previsto en el artículo 8º, numeral 1, literal f), de la Ley 80, se puede estructurar válidamente la violación del régimen de incompatibilidades previsto para los concejales, en la medida en que aquella disposición hace parte de un conjunto de preceptos de orden constitucional y legal que prohíben a los concejales celebrar contratos con entidades públicas, a lo que se agrega que de acuerdo con el artículo 123 de la Carta Política son servidores públicos los miembros de las

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-222 de 14 de abril de 1999, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios<sup>20</sup>.

Por su parte, el artículo 45, numeral 4, de la Ley 136, ordena:

“[...] **Artículo 45. Incompatibilidades. Los concejales no podrán:**

(...)

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

**PARÁGRAFO 1o.** Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra.

**PARÁGRAFO 2o.** **El funcionario público municipal que nombre a un concejal para un empleo o cargo público o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta [...]** (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En lo que respecta a esta incompatibilidad, la Sección ha sostenido lo siguiente:

“[...] **Acerca de la celebración de contratos con las entidades públicas del respectivo municipio por sí o por interpuesta persona,** la Sección ha destacado<sup>21</sup>: “(...) **En lo que tiene que ver con la causal de incompatibilidad invocada, su configuración presupone que la celebración del contrato tenga lugar cuando el concejal ya ha sido legalmente investido de dicha calidad, esto es, cuando ese acto de naturaleza negocial tiene ocurrencia con posterioridad a su posesión**”.

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 24 de junio de 2021, número único de radicación 05001-23-33-000-2019-01747-01, consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 8 de agosto de 2013, número único de radicación 68001-23-33-000-2013-00181-01(PI), consejero ponente Guillermo Vargas Ayala



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

3.1.2. Respecto de la segunda causal, esto es, la parte invocada, consistente en "Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo municipio (...)", la Sala ha explicado<sup>22</sup>:

"[...]

*Conforme lo ha señalado la Sala, para que se configure la causal de incompatibilidad prevista en el numeral 4° del artículo 45 de la Ley 136 de 1994, deben concurrir los siguientes supuestos: "(...) (i) **celebrar contratos** o realizar gestiones **con personas naturales o personas jurídicas de derecho privado**, (ii) **que dichas personas administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo Municipio o sean contratistas del mismo Municipio** o reciban donaciones de éste. (...)"<sup>23</sup> (destacado en la providencia) [...]*»<sup>24</sup>.

«[...] **Realizar gestiones con personas de derecho privado que sean contratistas del municipio.**

El actor imputa al Concejal demandado haber gestionado a favor de COINTRANSCOL LTDA. la suscripción de varios contratos de prestación de servicio de transporte con el municipio de El Colegio.

**La incompatibilidad endilgada al demandado exige unos supuestos a saber: (i) celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o con personas jurídicas de derecho privado, (ii) que dichas personas administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo municipio o sean contratistas del mismo o reciban donaciones de éste.**

Según el Diccionario de la Real Academia Española, gestionar significa:

«1. tr. Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera.»

---

<sup>22</sup> *Op. Cit.* C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 47001-23-33-000-2013-00222-00(PI).

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 6 de septiembre de 2012, número único de radicación 76001-23-31-000-2011-01760-01(PI), consejera ponente María Elizabeth García González.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de agosto de 2019, número único de radicación 66001-23-33-000-2018-00422-01(PI), consejero ponente Oswaldo Giraldo López.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

Por lo tanto, el término “gestión” o gestionar involucra o abarca el conjunto de trámites que se llevan a cabo para resolver un asunto o concretar un proyecto.

(...)

**Asimismo, la Sala mediante sentencia de 19 de julio de 2007<sup>25</sup> puso de presente que «gestionar» significa «hacer diligencias conducentes al logro de un negocio», pero para que se configure esta causal es necesario que esas gestiones se hagan para beneficio del propio concejal o de terceros,** que en este caso será la entidad de la cual es presidente del Consejo de Administración:

“[...] Ahora bien el diccionario de la lengua española de la Real Academia Española define la palabra “Gestionar” así “Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera”. **La Sala debe distinguir entre gestiones a favor de la comunidad y gestiones para beneficio propio o de terceros, pues las primeras son propias del ejercicio del cargo de concejal y por lo tanto esas conductas no son reprochables [...].**

**La prohibición se consagró para evitar que los concejales pudieran beneficiarse en alguna forma de los recursos que administren o manejen los particulares y provengan del ente territorial y no para que éstos pudieran desentenderse de los asuntos que afectan a la comunidad que los eligió.** Ahora bien, para la Sala es claro que toda decisión debe estar amparada en hechos acreditados, lo cual se destaca con mayor énfasis tratándose de decisiones de naturaleza sancionatoria, como lo es la que decreta la pérdida de investidura [...]”<sup>26</sup>.

Con fundamento en lo anterior, la Sala<sup>27</sup> resalta que para que se configuren las causales de incompatibilidad invocadas en la solicitud en comento, deben concurrir los siguientes elementos en cualquiera de las hipótesis a saber: **en cuanto a la prohibición**

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 19 de julio de 2007, Expediente núm. 2006-2791, consejera ponente Martha Sofía Sanz Tobón.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 8 de julio de 2010, número único de radicación 25000-23-15-000-2009-01495-01(PI), consejera ponente María Claudia Rojas Lasso.

<sup>27</sup> Ver al respecto, reiteración en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 30 de septiembre de 2021, número único de radicación 05001233300020190215801, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

**constitucional autónoma del artículo 127 Superior, en consonancia con el artículo 8º, numeral 1, literal f), de la Ley 80**, que el concejal, estando en ejercicio de sus funciones, haya celebrado, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato: (i) con una entidad pública cualquiera sea su nivel territorial, e indistintamente de si se trata o no del mismo municipio para el cual resultó elegido, o (ii) con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones enlistadas en el artículo 10º, de la Ley 80:

“[...] **Artículo 10. De las excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades.** No quedan cobijadas por las inhabilidades e incompatibilidades de que tratan los artículos anteriores, las personas que contraten por obligación legal o lo hagan para usar los bienes o servicios que las entidades a que se refiere el presente estatuto ofrezcan al público en condiciones comunes a quienes los soliciten, ni las personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyos representantes legales hagan parte de las juntas o consejos directivos en virtud de su cargo o por mandato legal o estatutario, ni quienes celebren contratos en desarrollo de lo previsto en el artículo 60 de la Constitución Política [...]”.

Ahora bien, con relación a la restricción legal del **artículo 45, numeral 4, de la Ley 136**, debe constatarse que el concejal, estando en ejercicio de sus funciones, haya celebrado contratos o realizado gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado: (i) que administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del mismo municipio para el cual resultó elegido, o (ii) que sean contratistas de dicho ente territorial o (iii) reciban donaciones de este. En los eventos comprendidos en este numeral 4, como en las restantes incompatibilidades descritas en el artículo 45 de la Ley 136, debe tenerse en cuenta que se exceptúa de su configuración el ejercicio de la cátedra, -parágrafo 1º-, así como aquellas situaciones determinadas en el artículo 46, *idem*, en las que



---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

los concejales podrían, ya directamente, o por medio de apoderado, actuar en los siguientes asuntos:

“[...] a) En las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales, conforme a la ley, ellos mismos, su cónyuge, sus padres o sus hijos, tengan interés; b) Formular reclamos por el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y de multas que graven a las mismas personas; c) <Literal subrogado por el artículo 42 de la Ley 617. El nuevo texto es el siguiente:> 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. d) Ser apoderados o defensores en los procesos que se ventilen ante la Rama Jurisdiccional del Poder Público. Sin embargo, los concejales durante su período Constitucional no podrán ser apoderados ni peritos en los procesos de toda clase que tengan por objeto gestionar intereses fiscales o económicos del respectivo municipio, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del orden municipal y las sociedades de economía mixta en las cuales las mismas entidades tengan más del cincuenta por ciento (50%) del capital [...]”.

No sobra advertir, en lo relacionado puntualmente con este literal d), que al constituirse en una excepción taxativa a la incompatibilidad de celebrar contratos o realizar gestiones con ciertas personas naturales o jurídicas de derecho privado, persiste la prohibición para los concejales de ejercer la abogacía en los términos allí señalados, *-ser apoderados o defensores en los procesos que se ventilen ante la Rama Jurisdiccional del Poder Público-*, cuando medie la celebración, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, de contrato alguno con entidades públicas, habida cuenta que se incurriría en la restricción prevista en la primera parte del artículo 127 de la Carta Política, en consonancia con el artículo 8º, numeral 1, literal f), de la Ley 80.

### **V.3.- Caso concreto**



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

**V.3.1.- Del análisis objetivo de las causales de incompatibilidad que se le atribuyen al concejal, previstas en los artículos 127 de la Constitución Política y 8, numeral 1, literal f), de la Ley 80**

De conformidad con el acervo probatorio obrante en el proceso<sup>28</sup>, la Sala pudo constatar que el señor **LENIN DARÍO TOBAR RECALDE** fue elegido concejal del municipio de Potosí (Santander) para el período constitucional 2020-2023, en representación de la coalición Partido Conservador Colombiano-Partido Liberal Colombiano, según consta en el Formulario E-26 CON de 29 de octubre de 2019, en el que se certificó lo siguiente: “[...] *Teniendo en cuenta que al momento de realizar la declaratoria de ALCALDE, el segundo Candidato con mayor votación LENIN DARÍO TOBAR RECALDE, manifestó por escrito la decisión de aceptar la curul al CONCEJO, se asigna dando aplicación al artículo 25 de la ley 1909 de 2018. Por lo tanto, se restará una curul del número de curules a proveer [...]*”. Igualmente, se allegó copia del acta núm. 001 de 2 de enero de 2020 en la que consta que el accionado tomó posesión del cargo.

Asimismo, que el concejal celebró con el **ICA** el contrato de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión núm. 1761-2020 de 3 de marzo de 2020, el cual inició el 6 de marzo y finalizó el 30 de diciembre de 2020, cuyo objeto contractual fue la “[...] prestación de servicios para apoyar el desarrollo de actividades administrativas y financieras en la seccional Nariño [...]”, con las siguientes obligaciones específicas:

---

<sup>28</sup> Tal como fue advertido al inicio de esta providencia, todas las pruebas recaudadas en el proceso reposan en el en el sistema para la gestión judicial SAMAI, específicamente en el índice 2, carpeta: “2\_520012333000202100188012expedientedigi20210908155119”.





---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

“[...] 1) Apoyar los procesos necesarios en el aplicativo SIIF, para la digitación de documentos de acuerdo con la cadena presupuestal de gastos establecida para el caso (compromisos, cuentas por pagar, obligaciones, legalización de viáticos), efectuando las liquidaciones respectivas conforme a la normatividad tributaria vigente. 2) Apoyar la realización y verificación imputación contable y deducciones en el Sistema Integrado de Información Financiera II SIIF correspondientes a las cuentas por pagar de proveedores, servicios públicos, viáticos internacionales y contratistas a través del aplicativo SIIF de la seccional Nariño que se requiere para el cumplimiento de la presentación de informes financieros del Instituto. 3) Apoyar la recepción y verificación de las cuentas de proveedores y contratistas correspondientes a los contratos suscritos por el ICA, cumplimiento de los requisitos administrativos y legales de los documentos recibidos como soporte para la elaboración de las órdenes de pago. 4) Apoyar el ingreso de todas las cuentas a la base de datos para mantener el control de las mismas durante su proceso de trámite que facilite el seguimiento y control de las mismas. 5) Las demás inherentes al objeto del contrato y que le sean requeridas por el Supervisor designado para la ejecución del mismo. PARÁGRAFO. ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES: Las obligaciones pactadas en la presente cláusula deberán ser cumplidas dentro del plazo contractual fijado para el efecto. Por lo tanto, EL CONTRATISTA se obliga a ejecutarlas de acuerdo con la asignación que de ellas efectúe el Supervisor del contrato, conforme a las necesidades del servicio y su periodicidad, acatando los lineamientos impartidos para su cumplimiento [...]”.

A través de escrito radicado el 28 de febrero de 2021 ante el Concejo Municipal de Potosí (Nariño), el accionado presentó renuncia a su curul de concejal municipal de Potosí (Nariño), para lo cual adujo que debía atender asuntos de índole personal que le impedían continuar ejerciendo sus funciones en la corporación. En el acta núm. 019 de 28 de febrero de 2021 de dicho cabildo, consta que en la sesión ordinaria que tuvo lugar en esa fecha, se dio lectura a la precitada renuncia, fue sometida a consideración y finalmente aceptada.

El 29 de julio de 2021 se recibió la declaración del señor **JORGE ANTONIO ZAMBRANO AGREDA**, quien manifestó, a manera de



---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

síntesis, que es gerente de la seccional Nariño del **ICA**, que a la vez existe una subdivisión por oficinas locales y en el departamento de Nariño funcionan las oficinas locales de Tumaco, La Cruz, Pasto, Túquerres y Guachucal y la oficina local de Ipiales, en la cual se atiende el municipio de Potosí; con relación al contrato celebrado con el concejal, afirmó que tuvo como acta de inicio casi un mes después de que él se posesionó como gerente seccional y que hizo la supervisión del contrato durante toda su vigencia en el año 2020; en cuanto a las funciones y obligaciones del contratista, informó que están en el contrato y agregó: *"[...] los contratos de ICA tienen una particularidad que dice sede. En la sede administrativa o de cumplimiento de las funciones claramente dice que la sede es en la ciudad de Pasto, es decir, que se atienden los municipios del centro del departamento, por lo tanto, pues no habría una injerencia como tal en otros municipios del sur [...]"*, por lo que sostuvo que el contratista no tuvo ninguna función en el municipio de Potosí (Nariño).

A la pregunta del magistrado de conocimiento *"[...] ¿usted qué sabe al respecto de esa incompatibilidad entre ser contratista con el Estado, en este caso con el ICA y la función que él tuvo como concejal del municipio de Potosí y cuando llegó por el establecimiento de la ley de oposición al haber obtenido la segunda votación para la alcaldía de ese municipio? [...]"*, contestó: *"[...] a mi llegada como gerente seccional, pues llego nuevo al instituto no conocía a ninguno de los contratistas (...) es decir, en la oportunidad del inicio de mi gestión no conocía al señor Lenin Darío Tobar Recalde ni a ninguno de los contratistas, ya al ejecutar el contrato adquiero una relación como supervisor del contrato (...) finalizando la vigencia me*



---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

*encuentro que me llegan algunas comunicaciones de la procuraduría provincial de Pasto creo que era en donde me solicitaron certifique la existencia del contrato y (...) se expide la certificación por parte del grupo de gestión contractual de la ciudad de Bogotá (...) Me causó curiosidad el tema y por eso abordé al señor Lenin Darío Tobar Recalde a la finalización de la pasada vigencia y él me manifiesta que tenía el tema de alguna inhabilidad, presunta inhabilidad o incompatibilidad por haber aceptado el cargo de concejal al haber quedado segundo en una votación en un municipio en el sur del departamento [...]”.*

En cuanto a la pregunta: “[...] el demandado ostenta la formación académica de contador público y tiene un posgrado en gerencia de proyectos, ¿él a quien tenía que presentarle informe y con qué periodicidad sobre el desarrollo de su objeto contractual? [...]”, contestó el testigo: “[...] directamente a mi como supervisor del contrato [...]”, y agregó que el contrato entre las partes fue debidamente terminado y liquidado. Preguntado por la apoderada de la parte solicitante “[...] ¿la gerencia seccional Nariño del ICA incluye dentro de dicha gerencia todos los municipios que conforman dicho departamento? [...]” el testigo contestó: “[...] haber hacer una aclaración todos los contratos del ICA que aproximadamente son cuatro mil al año y que se hacen desde oficina nacional tienen una particularidad, se determinan en su objeto como actividades administrativas y financieras la seccional Nariño, pero como se dijo anteriormente tenemos en el cuadro del contrato, se determina claramente que la sede a cumplir en el contrato es Pasto [...]”.

Preguntado: “¿la gerencia seccional Nariño cumple sus funciones en todo el departamento?” contestó: “[...] si [...]” [...].”



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

**V.3.1.1.-** En este punto la Sala advierte que, contrario a lo sostenido por el apelante, la circunstancia de haber obtenido su escaño en el Concejo municipal de Potosí (Nariño), -período 2020-2023-, luego de haber obtenido la segunda mayor votación para las elecciones de alcalde municipal, esto es, en virtud de lo preceptuado en los artículos 112 Constitucional, 1º del Acto Legislativo 2 de 1o. de julio de 2015<sup>29</sup>, 25 de la Ley Estatutaria 1909, -Estatuto de la Oposición Política-, y segundo de la Resolución núm. 2276 de 11 de junio de 2019<sup>30</sup>, expedida por el Consejo Nacional Electoral, no impide que sean examinados, en sede de pérdida de investidura, aquellos reparos formulados por la eventual transgresión del régimen de inhabilidades, conflicto de intereses o, como en el caso concreto, de incompatibilidades, que se predicen del cargo corporativo que aceptó ocupar y desempeñar a conformidad.

En efecto, la Sección discurrió así en un caso similar:

“[...] Al respecto, la Sala comparte lo analizado por el *a quo*, pero en el sentido que, **la vocación que tiene quien ocupa el segundo lugar en las elecciones para alcalde de ser designado en el concejo, deriva de la confianza que depositó en esa persona el electorado, y del carácter que adquiere como persona representativa en la oposición precisamente para que tenga la posibilidad de expresar con criterio de autoridad los argumentos que le llevaron al segundo lugar en las votaciones, en representación de las personas que depositaron su voto a favor.**

**No se trata entonces de un derecho personal derivado de su participación en la elección a alcalde, sino de la posición adquirida como consecuencia de la confianza que le deposita el elector y que le lleva a ocupar el cargo, de aceptarlo, para la defensa de las ideas que ha expuesto a sus electores.**

---

<sup>29</sup> “[...] Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones [...]”.

<sup>30</sup>



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

De tal manera que, quien aspira a ocupar un cargo de elección popular, está sometido en principio al régimen propio de la investidura para la cual pretende ser elegido; por lo tanto, si se postula para alcalde, está sometido al régimen de dicho cargo; **no obstante, también considera la Sala importante advertir que, una vez el candidato que obtuvo la segunda votación para alcalde acepta la designación como concejal, le son aplicables las reglas que rigen a los concejales, pues la posición que ahora ocupa es exactamente la misma de quienes aspiraron a estas curules, y su origen es igualmente idéntico, lo que lleva a uno y otro a ocupar la curul es el voto del electorado, que lo deposita para la defensa de las ideas que expone el candidato; y que, tratándose de la elección de alcalde, de antemano sabe que la aspiración de su candidato lo puede ser para la alcaldía, si ocupa el primer lugar, o para el concejo, si es el segundo.**

**Por consiguiente, quien acepta la designación como concejal porque ha quedado en segundo lugar en la votación para la alcaldía, a partir de la aceptación del cargo queda sujeto a todas las causales de pérdida de investidura que taxativamente estén previstas para los concejales, precisamente porque, con la aceptación, tiene vocación de desempeñarse en ese cargo, y no en otro, en condiciones de igualdad con los demás concejales.**

(...)

Por lo tanto, el propósito de lo establecido en el Estatuto de la Oposición es que quien acceda a una curul en el concejo por virtud de dicho mecanismo, **no es que represente a sus electores para el cargo al cual aspiró, sino reconocer en él la fuerza electoral que encarna como candidato de la oposición, para que ejerza los derechos políticos que derivan de tal calidad, para bien de la democracia.**

Precisamente sobre este aspecto, la Sala ha explicado<sup>31</sup>:

“[...] El artículo 1º del Acto Legislativo 2 de 2015 “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones” incorporó una modificación novedosa al artículo 112 de la Constitución Política al reconocer el “derecho personal” a ocupar una curul en la corporación pública respectiva al candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de presidente y vicepresidente de la República,

---

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de marzo de 2021, número único de radicación 15001233300020200168001 (PI), consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

governador de Departamento, alcalde Distrital y alcalde Municipal.  
(...)

80. Dicha norma fue incorporada en los artículos 24 y 25 de la Ley 1909 de 2018 -Estatuto de la Oposición- el cual elevó a la categoría de derecho fundamental la oposición. A la luz de dicho compendio normativo esta goza de una especial protección del Estado y de las autoridades el cual permite proponer alternativas políticas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político a la gestión de gobierno, mediante los instrumentos señalados en esa norma, sin perjuicio de los derechos consagrados en otras leyes.  
(...)

84. Resulta claro, entonces, que el legislador estatutario, en desarrollo directo del artículo 112 de la Constitución Política, le brinda la oportunidad al candidato con segunda mayor votación en las elecciones uninominales (en este caso la Alcaldía) de poder ocupar una curul en la respectiva corporación pública (en este caso el concejo), lo cual permite que dichos candidatos tengan representación visible en el cuerpo colegiado con el fin de que se puedan convertir en una fuerza alternativa de oposición, puedan presentar iniciativas de interés regional y ejercer control político; así se garantiza la representación popular de la fuerza política vencida [...].”

En suma, la designación legal y la aceptación de la respectiva curul es el resultado de su esfuerzo en la contienda electoral en la cual quedó en segundo lugar, y el reconocimiento al valor que tiene para la democracia que un candidato de tales características esté en el concejo defendiendo las tesis del partido de oposición; **luego, no le es exigible que cumpla al momento de la designación con el régimen de inhabilidades de los concejales, que por demás rigen para la inscripción y elección, pero una vez acepta ser concejal lo cobijan las disposiciones aplicables a los concejales.**

En consecuencia, se reitera, la designación como concejal deriva del reconocimiento que se hace a su pretensión legítima de llegar a la alcaldía por haber alcanzado el segundo lugar en la votación, y serán los requisitos constitucionales y legales establecidos para ser alcalde los que deberá cumplir; sin embargo, una aceptada la curul lo rige el régimen aplicable a los miembros del concejo municipal [...]”<sup>32</sup>  
(Negritas y subrayas fuera de texto).

---

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 28 de julio de 2022, número único de radicación 13001233300020200006701 (PI), consejero ponente Oswaldo Giraldo López.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

Con fundamento en lo considerado, no resulta procedente el tratamiento diferenciado que en materia de incompatibilidades propone el concejal, alegando la consecución de su curul por vía de Estatuto de la Oposición Política, por lo que la Sala continuará con el examen de la causal de incompatibilidad que se le endilga y que permanece prevista en los artículos 127 de la Constitución Política y 8, numeral 1, literal f), de la Ley 80.

**V.3.1.2.-** Para la Sala, a partir de las pruebas analizadas, resulta palmaria la configuración objetiva de la causal de incompatibilidad prevista en el artículo 127 Constitucional, en consonancia en el artículo 8º, numeral 1, literal f), de la Ley 80, en cabeza del concejal **LENIN DARÍO TOBAR RECALDE**, los cuales le prohibían, de forma rotunda, y mientras ostentara dicha dignidad, celebrar contrato alguno con entidades públicas de cualquier orden, indistintamente de si se trataba o no del mismo municipio para el cual fue elegido o pertenecieran a este, como en el asunto bajo análisis lo es el **ICA**<sup>33</sup>, -entidad diferente al municipio de Potosí (Nariño), en el que fungió de cabildante-, con quien suscribió el citado contrato de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión núm. 1761-2020 de 3 de marzo de 2020, dentro del lapso de su período constitucional 2020-2023.

Lo alegado de forma equívoca por el accionado, consistió en que el régimen de incompatibilidades de los concejales se encuentra previsto, de forma exclusiva, en el artículo 45 de la Ley 136; y que

---

<sup>33</sup> Disponible [en línea]: [<https://www.ica.gov.co/el-ica?lang=en-us#:~:text=El%20ICA%20es%20responsable%20de,el%20crecimiento%20de%20las%20exportaciones%20...>]: “[...] El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, es una entidad Pública del Orden Nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [...]”.



---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

solo es esta norma la que define cuáles son las conductas consideradas reprochables por ser incompatibles con la dignidad del cargo público de elección popular, mientras que los artículos 127 Constitucional y 8º, numeral 1, literal f), de la Ley 80, solo atienden a preceptos jurídicos que reglamentan en general o indistintamente las prohibiciones de los servidores públicos, por lo cual admiten excepciones de ley y no resultan procedentes en el asunto bajo examen.

Esta postura resulta abiertamente contraria a los referidos preceptos constitucionales y legales, así como al entendimiento de que de los mismos ha efectuado la Sala, de forma pacífica, en la jurisprudencia atrás relacionada<sup>34</sup>, la que deja claro que las incompatibilidades establecidas en los artículos 127 de la Constitución Política y 8º, numeral 1, literal f), de la Ley 80, son autónomas y aplicables a los concejales en calidad de servidores públicos, sin que le sea posible al juez desactivarlas con el pretexto injustificable de percibir las como normas abstractas carentes de aplicación material y de asumir como únicas las prohibiciones enlistadas en el artículo 45 de la Ley 136.

En este sentido, el artículo 127 Constitucional tampoco discrimina o condiciona la operatividad de esa incompatibilidad a la circunstancia territorial que propone el accionado, según la cual se pueden

---

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias de 10 de febrero de 2022, número único de radicación 68001233300020210018101, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón; 30 de septiembre de 2021, número único de radicación 05001-23-33-000-2019-02158-01, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón; 29 de julio de 2021, número único de radicación 44001-23-40-000-2020-00232-01, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón; 16 de abril de 2020, número único de radicación 54001-23-33-000-2019-00091-01 (PI), consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez; 24 de junio de 2021, número único de radicación 05001-23-33-000-2019-01747-01, consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés; 8 de julio de 2010, número único de radicación 25000-23-15-000-2009-01495-01(PI), consejera ponente María Claudia Rojas Lasso.





---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

esquivar los efectos jurídicos de la prohibición de contratar con entidades públicas si el negocio se celebra con una distinta a la que representa popularmente. Lejos de ello, y mientras estén desempeñando sus funciones corporativas, la realidad jurídica les impide a los concejales contratar con entidades públicas, cualquiera sea su orden territorial y similitud con el municipio dentro del cual fueron elegidos.

Con relación a lo previsto en el artículo 45, numeral 4, de la Ley 136, siendo una norma distinta y autónoma del artículo 127 Superior, esta impide la celebración de contratos o la realización de gestiones con personas naturales o jurídicas, pero de derecho privado, -que no con entidades públicas-, que administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo municipio o sean contratistas de este o reciban donaciones de él, y, por lo tanto, es esa última una 'condición de lugar' que afecta a la incompatibilidad legal pero no a la constitucional. Por la misma razón, en el caso concreto no se configuró la prohibición del artículo 45, numeral 4, de la Ley 136, en tanto el municipio de Potosí (Nariño) no es una persona jurídica de derecho privado.

A partir de lo expuesto, la Sala encuentra probado el elemento objetivo de la incompatibilidad ordenada en el artículo 127 Constitucional, en consonancia con el artículo 8º, numeral 1, literal f), de la Ley 80, por cuanto el señor **LENIN DARÍO TOBAR RECALDE** mientras ejerció sus funciones de concejal municipal de Potosí (Nariño), período 2020-2023, -se posesionó el 2 de enero de 2020 y renunció el 28 de febrero de 2021, sin que ello altere el trámite de este proceso de pérdida de investidura-, celebró el



---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

contrato de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión núm. 1761-2020 de 3 de marzo de 2020 con el **ICA**, con el objeto de prestar "[...] *servicios para apoyar el desarrollo de actividades administrativas y financieras en la seccional Nariño [...]*", sin que se requiera indagar, para concluirlo, cuáles son los municipios del departamento de Nariño que quedaron comprendidos o excluidos en la celebración de dicho negocio jurídico.

Lo anterior habilita entonces el análisis del elemento subjetivo de la comisión de la causal en ciernes, en cuanto que los artículos 55, numeral 2, y 48, numeral 1, ordenan que los concejales perderán la investidura por la violación, como en el caso concreto, del régimen de incompatibilidades.

### **V.3.2.- Del análisis subjetivo de la conducta del concejal**

En cuanto al análisis de la culpabilidad del concejal **LENIN DARÍO TOBAR RECALDE**, se prohíjan los criterios elaborados por la Sala en sentencia de 25 de mayo de 2017<sup>35</sup>, que al tenor indicó:

"[...] En cuanto al análisis subjetivo de la conducta desplegada por el señor MARIO HINESTROZA ANGULO, en medio del respeto a sus garantías al Debido Proceso sancionatorio y en aras de establecerse si en aquélla estuvo presente o no el elemento de la culpabilidad en los términos explicados, se recuerda y reitera lo considerado recientemente por la Corte Constitucional en su sentencia SU424 de 2016:

"[...] 33. De este capítulo resultan relevantes las siguientes conclusiones:

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de mayo de 2017, número único de radicado 81001-23-39-000-2015-00081-01(PI), consejera ponente María Elizabeth García González.



Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

- La pérdida de investidura es una acción pública<sup>36</sup>, **que comporta un juicio de naturaleza ética que tiene como propósito proteger la dignidad del cargo que ocupan los miembros de cuerpos colegiados**, y permite imponer como sanción no solo la desvinculación de un congresista de su cargo de elección popular, **sino también la imposibilidad futura de volver a ocupar un cargo de la misma naturaleza, si éste llega a incurrir en alguna de las causales de procedencia de la figura señaladas en la Carta Política.**

- Son causales de pérdida de investidura<sup>37</sup>: el incumplimiento de los deberes inherentes a su cargo, la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades<sup>38</sup>; la indebida destinación de dineros públicos<sup>39</sup>; el conflicto de intereses<sup>40</sup> y el tráfico de influencias debidamente comprobado<sup>41</sup>.

- La gravedad de la sanción que se impone, exige que el proceso de pérdida de investidura **se lleve a cabo con observancia del debido proceso, particularmente, de los principios pro homine, in dubio pro reo, de legalidad (las causales son taxativas y no hay lugar a aplicar normas por analogía), objetividad, razonabilidad, favorabilidad, proporcionalidad y culpabilidad.**

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

Así pues, en lo aquí pertinente, tras verificar la configuración de la causal, **el juez de pérdida de investidura examina si en el caso particular se configura el elemento de culpabilidad (dolo o culpa) de quien ostenta la dignidad, esto es, atiende a las**

<sup>36</sup> Corte Constitucional Sentencia SU-1159 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>37</sup> Artículo 183 de la Carta Política. Sin embargo, otra causal también es la consagrada en el artículo 110 constitucional relacionada con la prohibición a quienes desempeñan funciones públicas, de hacer contribuciones a partidos, candidatos o movimientos políticos.

<sup>38</sup> Artículos 179 (El numeral 8 de este artículo fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003); 180, 181 y 183 de la Constitución Política.

<sup>39</sup> Artículo 183 de la Constitución Política.

<sup>40</sup> Artículo 182 y 183 de la Constitución Política.

<sup>41</sup> Artículo 183 C.P. Al respecto puede consultarse la sentencia C-207 de 2003, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

**circunstancias particulares en las que se presentó la conducta y analiza si el demandado conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión.**

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

(...)

Así pues, en el primero de estos se juzga la ruptura del pacto político existente entre el elector y el elegido, que es un elemento fundamental de la democracia representativa. **En efecto, cuando el candidato se presenta ante el electorado hace una declaración de no estar incurso en causal de inhabilidad que impida su elección y si tal declaración no es cierta, el elegido viola ese pacto político, evento en el que procede la pérdida de la investidura, cuya finalidad es preservar la legitimidad de las instituciones de la sociedad política.**

(...)

85. Así, la Sala encuentra que la sanción de pérdida de investidura impuesta por la Sala Plena del Consejo de Estado a los ahora accionantes generó un defecto sustantivo en la sentencia porque omitió la aplicación de una norma claramente aplicable al caso. **En efecto, como se vio en los fundamentos jurídicos 24 a 34 de esta providencia, el proceso sancionador de pérdida de investidura exige la aplicación del principio de culpabilidad, pese a lo cual ese elemento no fue valorado en los procesos y, por el contrario, se impuso la responsabilidad objetiva en este asunto.** Son cuatro las premisas que apoyan esa conclusión:

**La primera: en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 Superior, por regla general, los procesos sancionadores proscriben la responsabilidad objetiva.** En efecto, salvo algunos casos propios del derecho administrativo sancionador en los que aún se ha admitido la responsabilidad únicamente por el resultado, en los procesos que tienen por objeto reprochar y castigar la realización de una conducta prohibida o restringida, la valoración de la culpa es determinante e ineludible, pues no hay pena ni sanción sin culpa. **En consecuencia, si el proceso de pérdida de investidura impone la sanción más gravosa para el ejercicio del derecho a ser elegido de un ciudadano y el derecho a elegir al candidato del electorado, tal es la prohibición vitalicia para aspirar a cargos de elección popular, es lógico entender que**



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

**las garantías del debido proceso sancionador también deben ser aplicadas al proceso de pérdida de investidura. Luego, el principio de culpabilidad en el proceso de pérdida de investidura constituye una norma aplicable, de inevitable observancia.**

La segunda: el hecho de que una misma causal de inhabilidad pueda interpretarse y aplicarse a la misma situación fáctica en dos procesos distintos (el de nulidad electoral y el de pérdida de investidura), exige reglas de coherencia y certeza en el derecho que otorgue un sentido útil a la autonomía de los procesos diseñados para el efecto. **De esta manera, la diferencia sustancial, y no solo formal, entre los procesos electoral y de pérdida de investidura, consistiría en valorar el tipo de reproche a efectuar, pues mientras en el primero la consecuencia puede medirse únicamente por el resultado, en el segundo es indispensable evaluar la conducta y la intención en la producción del resultado. Dicho en otras palabras, mientras el juicio electoral evalúa la adecuación de la causal de inhabilidad en forma objetiva (estaba o no estaba inhabilitado), el juicio constitucional de pérdida de investidura analiza la adecuación de la causal de inhabilidad en forma subjetiva, esto es, con culpa del demandado (sabía o debía saber que estaba inhabilitado).**

La tercera: la Sala Plena del Consejo de Estado impuso la sanción de pérdida de investidura a los accionantes sin valorar la ausencia de culpa en la configuración de la causal de inhabilidad aplicada. **Por la conducta asumida por los demandantes en este caso es fácil inferir que se inscribieron al cargo de elección popular con la convicción de que no se encontraban inhabilitados para su ejercicio. Las sentencias reprochadas soslayaron el hecho de que los accionantes no solo fueron diligentes en la averiguación del estado actual de la jurisprudencia en torno a la interpretación de la causal en debate, sino también actuaron con sujeción al precedente vigente y vinculante de la Sección Quinta del Consejo de Estado.**

(...)

La cuarta: si como se expuso anteriormente, en el proceso de pérdida de investidura deben aplicarse los principios del derecho sancionatorio, dado que la sanción impone la restricción perpetua de los derechos políticos, era obligatorio dotar de amplias garantías el procedimiento jurisdiccional. En ese sentido, en virtud del artículo 29 de la Constitución, que dispone el principio de presunción de inocencia, del cual se desprende la culpabilidad, **es necesario verificar culpa o dolo en la conducta reprochable para imponer el castigo de inhabilitación para ser elegido a perpetuidad, razón por la cual la jurisprudencia del Consejo**



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

**de Estado ha indicado que el proceso de pérdida de investidura se desarrolla en el ámbito de la responsabilidad subjetiva [...]**<sup>42</sup> (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

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

Se recuerda que, desde la perspectiva de los fines constitucionales que se protegen, es clara la autonomía sustancial entre el juicio de pérdida de investidura y el electoral: “[...] **el primero, conlleva la ponderación de la ética pública y los derechos del elegido, pues su núcleo de protección es la dignidad que implica el mandato otorgado en ejercicio de la democracia;** y el segundo, pondera la regularidad del proceso democrático y los derechos de los elegidos y los electores, es decir, busca preservar la validez del voto popular [...]”.<sup>43</sup>

Es en ese entorno en el cual debe escudriñarse la conducta desplegada por el demandado -la celebración de un contrato público-, en aras de establecer si él **sabía** o **debía saber** que estaba inhabilitado para inscribirse y ser elegido Concejal del Municipio de Arauca (Arauca), pues el asunto se contrae a demostrar que optó por inscribirse y participar de los comicios, muy a pesar de que **conocía** o **debía conocer** esa actuación vetada para los ciudadanos que pretendieran inscribirse y ser elegidos Concejales, esto es, la intervención en la celebración de contratos con entidades públicas dentro del año anterior a su elección.

Cabe señalar que la Corte Constitucional en la sentencia SU-501 de 6 de agosto de 2015 (Magistrada ponente doctora Myriam Ávila Roldán), señaló que como quiera que en los procesos de pérdida de investidura no es posible calificar el grado de culpabilidad (dolo, culpa grave o leve), y por tanto tampoco es posible modular la sanción, se requiere acreditar un mínimo de culpabilidad para que sea impuesta la sanción.

En efecto, al respecto sostuvo:

“[...] 51. Sobre este especial énfasis, la jurisprudencia ha delimitado

---

<sup>42</sup> Corte Constitucional, sentencia SU424 de 11 de agosto de 2016, magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. Providencia ratificada recientemente por la Sala en sentencia de 9 de marzo de 2017, radicado nro. 76001-23-33-007-2016-00267-01(PI), consejero ponente Carlos Enrique Moreno Rubio (E).

<sup>43</sup> *Ídem*.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

varios de los aspectos más relevantes que caracterizan al proceso de pérdida de investidura como un *proceso jurisdiccional especial*. No obstante, existen ciertos elementos de la pérdida de investidura que no han sido fijados por la doctrina constitucional debido a la escasa regulación que la propia Constitución realizó sobre su procedimiento, el cual, adicionalmente, debe ser observado con estricto rigor dado su carácter estricto y restringido. Como explicó la sentencia C-237 de 2012<sup>44</sup> *“la pérdida de la investidura tiene a la Constitución de 1991 como fuente principalísima en su regulación, lo que hace relevante el hecho que algunas de las disposiciones constitucionales tienen eficacia jurídica directa”*.

52. Así por ejemplo, se ha controvertido la necesidad de establecer el grado de culpabilidad del procesado, teniendo en cuenta que se trata de un proceso que juzga el incumplimiento de obligaciones disciplinarias sobre la conducta del representante popular.<sup>45</sup> **En efecto, en el proceso de pérdida de investidura no es posible calificar el grado de culpabilidad (dolo, culpa grave o leve), y por tanto tampoco es posible modular la sanción**, pues como ha señalado la jurisprudencia constitucional, se trata de un sistema que establece una sanción de manera *rígida* y única, la pérdida de investidura.

53. **Para la Corte, la justificación de esta particularidad del sistema de responsabilidad de la pérdida de investidura se deriva de su carácter excepcional dentro de “ius puniendi estatal”<sup>46</sup>, carácter cuya excepcionalidad deriva en una sanción rígida en el que se requiere el mínimo de culpabilidad para que sea impuesta la sanción más severa a los derechos políticos**. En síntesis, tratándose del proceso de pérdida de investidura, se trata de un sistema excepcional de juzgamiento de carácter político-disciplinario el cual establece una sanción *rígida* y única, la pérdida de la investidura [...] (Negrillas fuera de texto”).

---

<sup>44</sup> Magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>45</sup> Sobre esta discusión vale la pena resaltar la aclaración de voto del consejero de estado Hugo Fernando Bastidas Bárcenas a la sentencia de pérdida de investidura PI-2009-00708-00, en la que señaló que la acción de pérdida de investidura tiene *un carácter punitivo* dentro del cual es necesario *la comprobación previa de los elementos subjetivos de la falta*. En el voto concurrente se señaló: “[l]a acción de pérdida de investidura debe desencadenar un proceso gobernado por esos principios, en especial, el principio de presunción de inocencia. El dolo y la culpa son lo incorrecto de una conducta que, por ende, merece el reproche jurídico pertinente, vale decir, la condigna sanción. Imponer una sanción solo por el mero resultado es injusto.” En igual sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de marzo de 2010, radicado PI 11001-03-15-000-2009-00198-00, consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>46</sup> Sentencias SU-400 de 2012 (magistrada ponente Adriana M. Guillén Arango) y SU-399 de 2012 (magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto).



---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

Precisado lo anterior, el abordaje del aspecto subjetivo requiere el análisis del dolo y la culpa, entendido el primero como la intención positiva de lesionar un interés jurídico, entretanto la segunda atañe a un concepto que está ligado a la diligencia debida para el desarrollo de determinada actividad.

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

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

Para definir este elemento subjetivo entonces, el análisis de la conducta debe dirigirse a establecer si el señor MARIO HINESTROZA ANGULO conocía o debía conocer que la suya era constitutiva de inhabilidad, con miras a determinar si existió dolo o culpa en su comportamiento.

En el caso del dolo, el objeto de prueba corresponde a determinar el **pleno conocimiento** que tiene el sujeto sobre que determinada conducta (en este caso la celebración del contrato), genera la inhabilidad, pues ante dicho conocimiento, la ejecución de la conducta demuestra la intención en la misma.

Entretanto para determinar si la conducta fue culposa, tiene que estar demostrado, al menos, que el sujeto **debía conocer** su ilicitud en virtud de la diligencia que para la inscripción como candidato al Concejo del Municipio de Arauca (Arauca), le era menester desplegar.

Ahora bien, para establecer esta diligencia acudiremos a los presupuestos señalados en el artículo 63 del Código Civil, el cual prevé:

**“Artículo 63. Culpa y dolo.** La ley distingue tres especies de culpa o descuido.





---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.

El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro”.

**En el caso concreto, la revisión de los requisitos y el marco normativo que rige el cargo al cual se aspira, es una obligación general para quien pretende acceder a la función pública, incluso en los eventos de elección popular, sin embargo el entendimiento de dichos requisitos debe analizarse de acuerdo con las condiciones personales del sujeto, esto es el grado de formación, su profesión, las circunstancias que lo rodearon, así como a los actos que haya realizado para conocer dicho marco normativo, por ejemplo solicitar conceptos o asesorarse frente a la configuración o no de la referida inhabilidad, para con base en ello, determinar si se obró con el cuidado requerido y así definir si su conducta es culposa o si, por el contrario, se está ante una situación de buena fe exenta de culpa que impida el reproche subjetivo de su obrar.**

Esta conducta corresponde, según el citado artículo 63, a la falta de cuidado que los hombres emplean ordinariamente en los negocios propios. La Ley 136 establece en su artículo 42 las calidades o requisitos positivos con los que debe contar un candidato para ser elegido Concejal Municipal, esto es, ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o ser residente del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la inscripción o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

A su vez, en su artículo 43, esta Ley prevé las inhabilidades o requisitos negativos de los que debe carecer el candidato al Concejo para ser elegido y ejercer la curul, dentro de las cuales se encuentra, como ya se ha explicado, haber intervenido en el año anterior a las elecciones, en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o de terceros, para ser ejecutados en el mismo Municipio al cual aspira a ser concejal.

Ambos tipos de requisitos son de obligatoria observancia, revisión y análisis previos por parte de todo ciudadano que pretenda ser elegido Concejal Municipal. Esa, es una diligencia que surge como debida en el ordinario transcurrir del proceso de inscripción del respectivo candidato, siéndole por demás **exigible** en medio de las normales medidas de cuidado y precaución que tenía que adelantar para llegar a la certeza del cumplimiento de los mismos y, por ende, de una candidatura reglamentaria y sometida a las condiciones legales para ejercer el cargo de Cabildante.

Al respecto, el artículo 9º del Código Civil, según el cual, "*la ignorancia de las leyes no sirve de excusa*", fue objeto de examen de constitucionalidad por la Corte Constitucional, que en dicha ocasión explicó lo siguiente, que ahora de prohija:

"[...] Precisamente la disposición que hoy se cuestiona, fue demandada como contraria al contenido del artículo 16 de la Carta anterior, que implícitamente recogía el principio de igualdad. Y al desechar el cargo, dijo la Corte Suprema, en fallo elaborado por el Magistrado Luis Carlos Sáchica: "*Es la igualdad jurídica, que otorga iguales facultades e impone idénticos deberes, y da igual protección a unos y a otros. Esto es, se repite, una igualdad de derechos y no de medios. Si no*

*se acepta este principio, se rompe la unidad y uniformidad del orden jurídico, atomizado en múltiples estatutos particulares, o sea, en un sistema de estatutos privados privilegiados (...)*

**(...) Excluir de la obediencia de la ley a quien la ignora equivale a establecer un privilegio a su favor violatorio de la igualdad constitucional y generador del caos jurídico**<sup>47</sup>  
[...]<sup>48</sup>" (Negrillas y subrayas fuera de texto).

---

<sup>47</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, marzo 30 de 1978.

<sup>48</sup> Corte Constitucional, sentencia C-651 de 1997, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.



---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

La revisión de los requisitos y el estudio del marco normativo que rige el cargo al cual se aspira, son una obligación general para quien pretende acceder a la función pública, en los que están comprendidos los cargos de elección popular; sin embargo, el entendimiento de dichos requisitos podría analizarse de acuerdo con las condiciones personales del sujeto, esto es, el grado de formación, su profesión, las circunstancias que lo rodearon, así como a los actos que haya realizado para conocer dicho marco normativo, por ejemplo, solicitar conceptos o asesorarse frente a la configuración o no de la referida incompatibilidad, para con base en ello determinar si se obró con el cuidado requerido y así definir si su conducta es culposa o si, por el contrario, se está ante una situación de buena fe exenta de culpa que impida el reproche subjetivo de su obrar<sup>49</sup>.

Lo anterior, sin dejar de lado que, tal como se previno, la ignorancia de las leyes no sirve para excusar su transgresión, al tenor del artículo 9º del Código Civil, habida cuenta que las disposiciones que regulan el ejercicio del cargo que se pretende ocupar, o que se está ocupando, son de obligatoria observancia y diligente entendimiento a la luz de cada circunstancia en particular, con el fin de determinar, al menos con certeza promedio, si el individuo está inmerso, o no, en las prohibiciones ordenadas por la Constitución Política y la ley.

Por su parte, la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019<sup>50</sup>, que modificó el artículo 1º de la Ley 1881 de 15 de enero de 2018<sup>51</sup>, estableció

---

<sup>49</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 16 de mayo de 2019, número único de radicado 81001-23-39-000-2016-00056-01, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón.

<sup>50</sup> “[...] Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones [...]”.

<sup>51</sup> “[...] 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: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

que el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva y 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, lo que aporta, significativamente, en aquellos factores que también deben verificarse en el comportamiento desplegado por los miembros de las corporaciones públicas territoriales -dolo o culpa grave-.

Descendiendo al caso concreto, el acervo probatorio es contundente al evidenciar que, en contravía de lo sostenido en su defensa, el concejal debía saber y tener pleno conocimiento de la naturaleza negocial de los contratos que celebró con el **ICA** y de su prohibición bajo las circunstancias de los artículos 127 Constitucional y 8º, numeral 1, literal f), de la Ley 80.

No es de recibo su excusa en torno a que su actuar lo llevó a cabo con la convicción de que en ningún momento estaba vulnerando la referida prohibición constitucional por estar incurso en una excepción según la cual podía contratar con entidad pública distinta al municipio del cual es concejal, (i) como quiera que no es cierto que el artículo 127 de la Constitución Política exija como requisito para su configuración que la contratación haya ocurrido, únicamente, dentro del mismo ente territorial para el cual fue elegido cabildante, -como lo prevé el artículo 45, numeral 4, de la Ley 136-; y (ii) porque la interpretación jurisprudencial de la referida incompatibilidad permite advertir claridad en su aplicación, sin la presencia de modificaciones, ambigüedades o dudas que evidencien la coexistencia de divergentes puntos de vista, tal como tuvo la oportunidad de explicarse, impera



---

**Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01**  
**Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA**

la autonomía de ambas causales y la divergencia de materias: la constitucional prohíbe la contratación con entidades públicas y la legal lo hace con personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Ello, además, porque lejos de ser una persona sin formación profesional, lo cierto es que en su propia defensa el accionado demostró que es contador público y especialista en Gerencia de Proyectos, lo cual permite corroborar que al inicio del ejercicio del cargo de concejal, este tenía la capacidad para conocer cuáles eran las incompatibilidades que lo gobernaban y sus vicisitudes, entre ellas la de celebrar contratos con entidades públicas, y, aun así, decidió seguir adelante para gestionar y suscribir el referido negocio, de forma gravemente culposa, -por negligente e imprudente-, muy a pesar de que tuvo la capacidad cognitiva de haber reconocido que esa actuación le estaba vedada.

El comportamiento del concejal, por lo anterior, corresponde a la falta de cuidado que se exhibe al no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios, en la medida en que, se reitera, los artículos 127 Constitucional y 8º, numeral 1, literal f), de la Ley 80, le imponían una prohibición que decidió obviar. Prueba de ello también lo es que no se aportaron conceptos jurídicos ni escritos provenientes de profesionales del derecho, ni actas de reuniones mediante las cuales se lograra demostrar algún tipo de apoyo jurídico que, en dado caso, se le hubiese suministrado a aquel al momento de decidir la celebración del contrato de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión núm. 1761-2020 de 3 de marzo de 2020 con el **ICA**.



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

Los artículos 127 Superior y 8º, numeral 1, literal f), de la Ley 80, por su parte, son disposiciones que no resultan desproporcionadas ni irracionales ni transgreden los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital, escoger profesión u oficio y derecho a la igualdad, como se propone en la defensa del concejal, sino que, por el contrario, impiden que el cabildante gestione y materialice negocios con la administración pública desde lo alto de la curul que le ha sido asignada, exclusivamente, para el ejercicio de sus funciones públicas en cumplimiento de un mandato popular.

En síntesis, para la Sala es palmario que la conducta censurada, - celebración de un contrato con entidad pública-, fue desplegada por el concejal **LENIN DARÍO TOBAR RECALDE**, debiendo saber que era incompatible para hacerlo y, aun así, optó por gestionar y celebrar el contrato de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión núm. 1761-2020 de 3 de marzo de 2020 con el **ICA**, de forma gravemente culposa, por negligente e imprudente, muy a pesar de que tuvo la capacidad cognitiva de haber reconocido que esa actuación le era prohibida en medio de sus funciones como concejal municipal de Potosí (Nariño).

Por las razones expuestas, y encontrándose demostrados los aspectos objetivo y subjetivo de la causal de incompatibilidad prevista en el artículo 127 Constitucional, en consonancia con el artículo 8º, numeral 1, literal f), de la Ley 80, la Sala procederá a confirmar la sentencia de 4 de agosto de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual se decretó la pérdida de investidura del concejal municipal de Potosí (Nariño),



---

Número único de radicación: 52001 23 33 000 2021 00188 01  
Solicitante: OLGA LUCÍA DUQUE ARCILA

señor **LENIN DARÍO TOBAR RECALDE**, por los hechos ocurridos dentro del período constitucional 2020-2023.

**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,**

**F A L L A:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia apelada.

**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 1o. de diciembre de 2022.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Presidente

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Salva voto

**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.