



CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D. C., trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 11001-03-15-000-2020-03518-01
Actor: DAVID RICARDO ALARCÓN LÓPEZ
Congresista: ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA

PÉRDIDA DE INVESTIDURA – SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del solicitante¹, contra la sentencia del 16 de octubre de 2020, proferida por la Sala Trece (13) Especial de Decisión², mediante la cual se negó la solicitud de pérdida de investidura del Representante a la Cámara por Bogotá Enrique Cabrales Baquero, elegido para el periodo constitucional 2018 - 2022³.

I. LA SOLICITUD

El señor David Ricardo Alarcón López, actuando en nombre propio, solicitó la pérdida de investidura del Representante a la Cámara por Bogotá Enrique Cabrales Baquero, con fundamento en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política⁴, en concordancia con lo establecido en los artículos 179-3 *ibídem*⁵ y 280-3 de la Ley 5ª de 1992⁶, esto es, por violar el régimen de inhabilidades

¹ Reconocido como apoderado del solicitante en la audiencia pública celebrada de manera virtual el 7 de octubre de 2020. Índice 53 de SAMAI.

² Integrada por los Magistrados Julio Roberto Piza Rodríguez (E) (ponente), Roberto Augusto Serrato Valdés, William Hernández Gómez, Martín Bermúdez Muñoz y Carlos Enrique Moreno Rubio.

³ Así consta en el Formulario E-28 de la Registraduría Distrital del Estado Civil. Índice 2 de SAMAI del expediente digital de primera instancia.

⁴ «**ARTÍCULO 183.** Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

2. (...).

⁵ «**ARTÍCULO 179.** No podrán ser congresistas:

1. (...)

3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección».

⁶ «**ARTÍCULO 280. CASOS DE INHABILIDAD.** No podrán ser elegidos Congresistas:

1. (...)

3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección».



de los congresistas. Adicionalmente, alegó el desconocimiento del artículo 10-5 de la Ley 1475 de 2011⁷.

Expuso que seis (6) meses antes de la fecha de su elección como Representante a la Cámara por Bogotá (11 de marzo de 2018), el parlamentario suscribió y ejecutó los contratos de prestación de servicios que se indican a continuación:

- Con el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, D.C.: Contrato 164-2017 que inició el 23 de marzo de 2017, con fecha de terminación del 6 de febrero de 2018.
- Con la Auditoría General de la República: Contrato 27 de 2017, con fecha de inicio del 3 de marzo de 2017 y plazo de ejecución de nueve (9) meses.
- Con la Secretaría Distrital de Integración Social: Contrato CPS 7952 del 23 de agosto de 2017, con una vigencia de 10 meses y 15 días.

Adujo que por el objeto y las obligaciones surgidas de los citados contratos, se le exigía al señor Enrique Cabrales Baquero *«mantener una relación constante con la ciudadanía y las comunidades pues le corresponde realizar actividades de interacción social permanente y se orientaba hacia la formulación de políticas institucionales, aspectos que necesariamente se han de ver influenciados por el interés particular de quien opera como contratista y simultáneamente en un periodo inferior al establecido por la ley»*⁸, de ahí que se configure la causal de inhabilidad para ostentar el cargo de Representante a la Cámara.

Manifestó que no tiene conocimiento que el contratista –congresista enjuiciado– gestionara la cesión o terminación anticipada de los citados contratos, tampoco que renunciara a su ejecución en los seis (6) meses anteriores a la fecha en la que se produjo su *«inscripción»* y *«elección»* como Representante a la Cámara, razón por la cual, incurrió en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 3 del artículo 280 de la Ley 5ª de 1992⁹.

Agregó que, por lo anterior, la conducta del parlamentario denota *«una impropiedad ético-moral y legal que raya con el principio de transparencia que debe ser observado por quienes realizan la actividad proselitista en el ejercicio político y de postulación a cargos de elección popular»*¹⁰.

Sostuvo que el congresista vulneró el artículo 6 de la Constitución Política y el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011, toda vez que solicitó el aval al partido Centro Democrático y se inscribió como candidato a la Cámara de Representantes, a pesar de que estaba inhabilitado, por no haber cedido o

⁷ **«ARTÍCULO 10. FALTAS.** Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos:

1. (...)

5. *Inscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incurso en causales objetivas de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados o llegaren a serlo durante el periodo para el cual resultaren elegidos, por delitos cometidos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad».*

⁸ Página 4 de la solicitud de pérdida de investidura, reiterado en el escrito de subsanación.

⁹ Se refirió a la sentencia C-093 de 1994 de la Corte Constitucional y a las sentencias del 3 de agosto de 2015, Radicado 2014-00051 y del 12 de marzo de 2015, Radicado 2014-00065, ambas del Consejo de Estado.

¹⁰ *Ibidem.*



renunciado a los mencionados contratos, con 6 meses de anticipación a la «inscripción de la lista, la cual debió hacerse antes del 11 de diciembre de 2017»¹¹.

Se refirió a la Directiva Unificada 001 del 28 de febrero de 2017, por la que el Procurador General de la Nación impartió instrucciones a los servidores públicos, en relación con las jornadas electorales de 2018 para elección del Congreso, Presidente y Vicepresidente. En concreto, a que en dicho documento se recalcó en la temática de las inhabilidades de quienes aspiran a ser parlamentarios, cuando previa o concomitantemente se desempeñan como servidores públicos o contratistas.

Puntualizó que mediante el Memorando 007 del 2 de agosto de 2017, el Partido Centro Democrático fijó directrices para la preinscripción de los aspirantes a la Cámara de Representantes para los comicios de 2018. En dicho documento se indicó que quienes pretendieran ser candidatos por esa colectividad, debían cumplir a cabalidad con las disposiciones legales, haciendo referencia, especialmente, al artículo 179 de la Constitución Política, el que insiste, no fue atendido por el actual Representante a la Cámara.

Finalmente, subrayó que la prohibición prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, además de resguardar la moralidad y el interés público, pretende mantener la confianza legítima de los ciudadanos frente al Estado, al permitir que quienes se postulen a una corporación pública de elección popular, estén en las mismas condiciones.

I. LA CONTESTACIÓN

El Representante a la Cámara por Bogotá Enrique Cabrales Baquero, a través de apoderado, contestó la solicitud de pérdida de investidura, y al efecto expuso lo siguiente:

En primer lugar, precisó que el régimen de inhabilidades de los congresistas tiene carácter taxativo¹², lo que impide que, en este caso, se invoque como causal de inhabilidad la prevista en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011, norma que se refiere a las faltas por las que se puede imponer sanción a los partidos y movimientos políticos.

Respecto a la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, explicó que está circunscrita a una situación contractual concreta, esto es, que quien aspire a ser congresista, no podrá celebrar contrato con entidades públicas, seis (6) meses antes de la elección.

Señaló que los contratos de prestación de servicios que el hoy parlamentario celebró con la Auditoría General de la República, la UAE del Cuerpo de Bomberos de Bogotá, D.C. y la Secretaría Distrital de Integración Social, citados en la solicitud de pérdida de investidura, no se suscribieron en el periodo inhabilitante al que se refiere

¹¹ El 11 de diciembre de 2017, venció el plazo para la inscripción de los candidatos al Congreso de la República, a elegir el 11 de marzo de 2018.

¹² Transcribió apartes de las sentencias C-540 de 2001, C-015 de 2004 y SU-625 de 2015.



la mencionada norma. Para este caso, entre el 11 de septiembre de 2017 y el 11 de marzo de 2018.

Afirmó que lo anterior se prueba con los contratos y las certificaciones aportadas al expediente, en las que consta lo siguiente:

- El Contrato de Prestación de Servicios 27-2017, celebrado con la Auditoría General de la República, se suscribió e inició el 3 de marzo 2017 y finalizó el 2 de diciembre de 2017.
- El Contrato de Prestación de Servicios 164-2017, celebrado con la UAE del Cuerpo de Bomberos de Bogotá, D.C, se suscribió el 22 de marzo de 2017, inició al día siguiente y terminó el 6 de febrero de 2018.
- El Contrato de Prestación de Servicios 2017-7952, celebrado con la Secretaría Distrital de Integración Social, se suscribió el 23 de agosto de 2017, inició el 28 de agosto de 2017 y terminó el 27 de diciembre del mismo año.

Adujo que, en virtud del principio de taxatividad, el punto esencial para determinar si hay lugar a la causal inhabilitante, corresponde a la «celebración» del contrato¹³, en el entendido que constituye la suscripción del acuerdo negocial, razón por la cual, no se extiende a su ejecución o liquidación¹⁴, tal como de manera reiterada, constante y pacífica lo ha expuesto la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Por lo anterior, concluyó que no se configuró el elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura invocada por el actor.

En cuanto al elemento subjetivo, explicó que no se le puede endilgar dolo o culpa a quien ha actuado conforme con el marco constitucional, legal y jurisprudencial existente al momento de los hechos.

Conforme con lo expuesto, solicitó que se niegue la solicitud de pérdida de investidura del parlamentario.

II. AUDIENCIA PÚBLICA

Se celebró de manera virtual el 7 de octubre de 2020 con la asistencia del solicitante David Ricardo Alarcón López y el Representante a la Cámara Enrique Cabrales Baquero, sus apoderados, y la Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado¹⁵.

El solicitante, a través de apoderado, reiteró los argumentos expuestos en la solicitud de pérdida de investidura.

¹³ Como sustento de su afirmación, citó la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, Radicado 2018-00015-00, C.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁴ Transcribió apartes de la sentencia de la Sala Primera Especial de Decisión, proferida el 25 de octubre de 2018, Radicado 2018-02417 (PI), C.P. María Adriana Marín y citó la sentencia de la Sala Veintitrés Especial de Decisión del 15 de agosto de 2019, Radicado 2019-00911-00, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

¹⁵ Índice 53 de SAMAI.



Pidió que se declare la pérdida de investidura del Representante a la Cámara por Bogotá, porque en el periodo inhabilitante celebró y ejecutó contratos con entidades públicas del nivel nacional y distrital, incurriendo en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política.

Afirmó que los pronunciamientos expuestos en la contestación a la solicitud de pérdida de investidura no se refieren a contratos de tracto sucesivo, que corresponden a los celebrados por el parlamentario enjuiciado y, en todo caso, la línea jurisprudencial puede ser modificada por la Corporación. Enfatizó que la ejecución de los contratos permitía que el hoy Representante a la Cámara tuviera una notoria incidencia en materia electoral.

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado sostuvo que no se configuró la causal de inhabilidad establecida en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, toda vez que los contratos señalados en la solicitud de pérdida de investidura, fueron celebrados por fuera del periodo inhabilitante al que se refiere la citada norma.

Agregó que la ejecución de los contratos durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección -11 de marzo de 2018-, no origina la inhabilidad invocada.

Por otra parte, precisó que la prohibición consagrada en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011, no está prevista como causal de pérdida de investidura, toda vez que no corresponde a aquellas descritas en la Constitución Política. Indicó que esa norma se refiere a las reglas de organización y funcionamiento de partidos y movimientos políticos, lo que difiere de la institución de la pérdida de investidura.

El parlamentario hizo uso de su derecho de intervenir en la audiencia y afirmó que actuó de buena fe al postularse como Representante a la Cámara. Mencionó que previa asesoría, concluyó que no se encontraba inhabilitado.

El apoderado del Representante a la Cámara se opuso a la solicitud de pérdida de investidura. Expuso que, conforme con la jurisprudencia de esta Corporación, la causal de desinvestidura prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, tiene lugar ante la celebración de contratos con entidades públicas, lo que excluye etapas subsiguientes como su ejecución o liquidación.

Aseguró que, en este caso, la celebración de los contratos no se registró dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección de su representado como parlamentario, por lo tanto, no se configuró la inhabilidad alegada por el solicitante.

Por otra parte, sostuvo que, en el evento que la Corporación decidiera cambiar la jurisprudencia, de aplicarse dicha decisión al caso concreto, se desconocería el principio de seguridad jurídica. Llamó la atención sobre la figura de la jurisprudencia anunciada, que se ha utilizado para modificar la línea jurisprudencial vigente en un tema, sin que se afecten los casos en curso.



IV. SENTENCIA APELADA

La Sala Trece Especial de Decisión, mediante sentencia del 16 de octubre de 2020, negó la solicitud de pérdida de investidura, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, expuso que en aplicación del principio de taxatividad que rige la materia y conforme con lo previsto en el artículo 1 de la Ley 1881 de 2018, no se pronunciará respecto de la causal de pérdida de investidura invocada por el solicitante, relacionada con la presunta violación del numeral 5 del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011¹⁶.

Precisó que la norma en cita no estableció una causal de pérdida de investidura, puesto que regula la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, lo que explica que sus destinatarios sean sus directivos, no los congresistas.

Por lo anterior, concluyó que abordará *«únicamente, lo relacionado con el numeral 179.3 constitucional, esto es, si se configuró dicha causal de pérdida de investidura por la celebración y ejecución de contratos con entidades del orden nacional y territorial»*¹⁷.

Respecto de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, explicó que la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que el supuesto de intervención en la celebración de contratos con entidades estatales configura la causal, siempre que concurren los siguientes elementos: (i) la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o de terceros, (ii) dentro los seis (6) meses anteriores a la elección y (iii) en la misma circunscripción de la elección, que para el caso de los senadores es nacional mientras que para los representantes a la Cámara es territorial¹⁸.

Agregó que la participación del congresista en las etapas subsiguientes a la celebración del contrato, tales como su ejecución y liquidación, no tiene la potencialidad de configurar la inhabilidad analizada, porque la lectura restrictiva de la norma sancionatoria impide que se haga una aplicación extensiva de la inhabilidad y, por ende, de la causal de pérdida de investidura a etapas contractuales que no fueron previstas expresamente por el Constituyente¹⁹.

Expuso que, en este caso, el señor Enrique Cabrales Baquero celebró los contratos de prestación de servicios profesionales números 27, 164 y 7952 con la Auditoría General de la República, la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, D.C. y la Secretaría Distrital de Integración Social del Distrito de Bogotá, D.C, el 3 y 22 de marzo y, el 23 de agosto, todos del año 2017, respectivamente.

Indicó que los citados contratos de prestación de servicios profesionales se regían por la Ley 80 de 1993, tanto es así, que la selección del contratista se realizó

¹⁶ Trascibió apartes de la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, del 1º de agosto de 2017, Radicado 2014-00529-00 (PI), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹⁷ Páginas 7 y 8 de la sentencia de primera instancia.

¹⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de octubre de 2019, Radicado 2018-02417-01 (PI), C.P. Alberto Montaña Plata.

¹⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 18 de noviembre de 2008, Radicado 2008-00316-00, C.P. Mauricio Torres Cuervo.



mediante contratación directa. En consecuencia, se entienden celebrados cuando existe acuerdo de voluntades entre el objeto y la contraprestación.

Teniendo en cuenta lo anterior, concluyó que los mencionados contratos se celebraron antes del periodo inhabilitante al que se refiere la norma constitucional, que correspondía al lapso comprendido entre el 11 de septiembre de 2017 y el 11 de marzo de 2018, razón por la cual, no se configura la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de inhabilidades.

Por otra parte, expuso que no es posible acceder a la solicitud de modificación del precedente jurisprudencial aplicable a la causal de pérdida de investidura analizada, con el fin de extenderla a etapas posteriores a la celebración del contrato, porque la lectura restrictiva de la norma sancionatoria impide que se haga una aplicación extensiva o analógica de la inhabilidad, a etapas contractuales que no fueron previstas expresamente por el Constituyente.

V. RECURSO DE APELACIÓN

El solicitante, inconforme con la decisión de primera instancia, interpuso recurso de apelación²⁰, con fundamento en los siguientes argumentos:

Manifestó que concuerda con el *a quo*, en cuanto delimitó el problema jurídico a la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política.

En relación con dicha causal, consideró que en la sentencia apelada no se aplicó en debida forma el precedente judicial del Consejo de Estado, contenido en la sentencia del 8 de octubre de 2019²¹, en la medida en que no se realizó un análisis pormenorizado de los contratos que celebró el congresista, antes de su elección.

Expuso que en la solicitud de pérdida de investidura se afirmó que «*el objeto de las relaciones contractuales que mantenía el señor Cabrales Baquero exigía mantener una relación constante con la ciudadanía y las comunidades pues le corresponde realizar actividades de interacción social permanente y se orientaba hacia la formulación de políticas institucionales, aspectos que necesariamente se han de ver influenciadas por el interés particular de quien opera como contratista y simultáneamente en un período establecido por la ley*». Tema que, considera central en la sustentación de la solicitud de pérdida de investidura, pese a lo cual, no fue analizado en la sentencia apelada.

Adujo que si en la providencia de primera instancia se hubiera estudiado el objeto y contenido de cada uno de los contratos que interesan en este asunto, la conclusión habría sido diferente, puesto que durante su ejecución, el contratista gestionaba asuntos de la comunidad en cuanto a la disposición de recursos para planes y proyectos en los sectores de recreación, cultura y deporte (Auditoría General de la República), reducción del riesgo en las actividades del club de bomberitos (UAE

²⁰ El recurso de apelación se interpuso el 17 de noviembre de 2020, dentro del término legal, toda vez que la sentencia se notificó el 3 de noviembre de 2020. Mediante auto del 23 de noviembre siguiente, se admitió el recurso de apelación. Decisión que se notificó el 4 de febrero de 2021. Índices 61, 62, 67 y 71 de SAMAI del proceso electrónico de primera instancia, respectivamente.

²¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicado 2018-02417-01 (PI), C.P. Alberto Montaña Plata.



Cuerpo Oficial de Bomberos) y asuntos de financiación (Secretaría Distrital de Integración Social), luego, el congresista enjuiciado, tenía una gran influencia sobre los potenciales seguidores de su campaña electoral, que lo llevaron a ocupar un escaño en la Cámara de Representantes.

Por lo expuesto, solicitó que se revoque la sentencia apelada y, en su lugar, se decrete la pérdida de investidura del Representante a la Cámara Enrique Cabrales Baquero, elegido por la circunscripción de Bogotá, para el periodo constitucional 2018 - 2022.

VI. OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN

El señor **Agente del Ministerio Público** solicitó que se desestime el recurso de apelación²².

Explicó que realizar el examen acerca del objeto de los contratos de prestación de servicios y, si estos le permitieron al congresista tener cercanía con la comunidad votante, no tiene sentido, porque está probado que su celebración ocurrió por fuera del período de prohibición constitucional.

Agregó que, en virtud de los principios de economía, celeridad y eficiencia de las decisiones judiciales, al descartarse la ocurrencia de la causal de pérdida de investidura invocada por el solicitante, resulta improcedente abordar el estudio de la ejecución de los contratos, máxime si se tiene en cuenta la interpretación restrictiva de la norma sancionatoria que contiene la inhabilidad objeto de análisis, disposición que establece un término específico y único para que esta se produzca.

Por lo anterior, aseguró que no es posible predicar que las actividades desarrolladas en la ejecución del contrato, cuyo vínculo nació antes del periodo inhabilitante, configuren la pérdida de investidura.

Concluyó que la ejecución del contrato garantiza los fines de la contratación pública y que, por decisión del Constituyente, no forma parte de la causal objeto de estudio. De lo contrario, así se habría considerado, como se hizo en el numeral 2 del artículo 179 Superior²³.

El **Representante a la Cámara**, a través de apoderado, pidió que se niegue la solicitud de pérdida de investidura, con fundamento en lo siguiente²⁴:

Adujo que está probado que el parlamentario no suscribió contrato público alguno entre el 11 de septiembre de 2017 y el 11 de marzo de 2018, período que comprende los seis (6) meses anteriores al día en que resultó elegido como Representante a la Cámara.

²² Índice 10 de SAMAI.

²³ 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

²⁴ Índice 12 de SAMAI.



Reiteró que el tiempo inhabilitante al que se refiere la norma, se predica del momento en el que se suscribe el contrato, no del período en el que se ejecuta, como lo pretende el apelante.

Aclaró que, como los contratos citados por el solicitante no se suscribieron en el periodo inhabilitante, es posible que el juez se releve de hacer cualquier consideración con la materialidad que a estos atañe, puesto que las causales de inhabilidad, bien de rango constitucional o legal, son excepcionales y su interpretación debe ser restrictiva, so pena de convertir lo excepcional en regla.

Manifestó que, si en gracia de discusión se admitiera la proposición jurídica que quiere introducir el solicitante, esa nueva tesis jurisprudencial tampoco le sería aplicable al enjuiciado, puesto que ante un nuevo entendimiento de una causal de inhabilidad, los efectos del cambio de jurisprudencia solo pueden afectar las elecciones venideras, todo ello en procura de garantizar el respeto por la confianza legítima de quienes en su momento obraron con total acatamiento del orden normativo vigente (jurisprudencia anunciada).

VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA

De conformidad con los artículos 184 y 237-5 de la Constitución Política, 37-7 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y 14 de la Ley 1881 de 2018, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de la solicitud de pérdida de investidura de un congresista.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Se advierte que la Ley 1881 de 2018 no regula los presupuestos de la apelación²⁵, por lo tanto, es procedente la aplicación del artículo 320 del CGP²⁶, que prescribe que este recurso tiene por objeto que el superior examine la providencia recurrida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que la decisión sea revocada o reformada, según sea el caso.

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

²⁵ Ley 1881 de 2018. «**ARTÍCULO 21.** Para la impugnación de autos y en los demás aspectos no contemplados en esta ley se seguirá el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de forma subsidiaria el Código General del Proceso en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

²⁶ «**ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión».



3. CAUSAL INVOCADA

El señor David Ricardo Alarcón López solicitó la pérdida de investidura del Representante a la Cámara por Bogotá Enrique Cabrales Baquero, con fundamento en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política, en concordancia con lo establecido en los artículos 179-3 *ibídem* y 280-3 de la Ley 5ª de 1992, esto es, por violar el régimen de inhabilidades de los congresistas.

3.1 Marco constitucional, legal y jurisprudencial del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas

Respecto del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la Corte Constitucional ha expuesto:

«(...) con las inhabilidades se persigue que quienes aspiran a acceder a la función pública, para realizar actividades vinculadas a los intereses públicos o sociales de la comunidad, posean ciertas cualidades o condiciones que aseguren la gestión de dichos intereses con arreglo a los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad que informan el buen servicio y antepongan los intereses personales a los generales de la comunidad.

Igualmente, como garantía del recto ejercicio de la función pública se prevén incompatibilidades para los servidores públicos, que buscan, por razones de eficiencia y moralidad administrativa que no se acumulen funciones, actividades, facultades o cargos»²⁷.

De modo que, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades al que se sujeta el acceso y ejercicio de la función pública está diseñado para satisfacer el interés general de la comunidad y tiene por finalidad el respeto de los principios que rigen dicha función, tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 CP).

En el caso de los parlamentarios, la Corte Constitucional²⁸ precisó que la rigurosidad del régimen de inhabilidades y de las incompatibilidades contenidas en la Constitución Política para quienes aspiran a ser congresistas, se sustentó en el ánimo moralizante que inspiró al Constituyente para depurar el máximo órgano de deliberación democrática del Estado y restituir su legitimidad.

De ahí que los artículos 179 y 180 Superiores establecieron un sistema cerrado de inhabilidades e incompatibilidades, sobre las cuales el legislador no podrá configurar nuevas causales o modificar las existentes²⁹.

En efecto, el artículo 179 de la Constitución Política señala las causales de inhabilidad de los congresistas³⁰, con lo que, quien esté incurso en alguna de ellas, no podrá ser elegido parlamentario.

²⁷ C-564/97, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²⁸ SU-625 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²⁹ *Ibídem*.



Por su parte, el artículo 180 *ibídem* se refiere a las incompatibilidades³¹ de los miembros del Congreso, esto es, a los actos que no pueden realizar o ejecutar los senadores o representantes a la Cámara durante el periodo de ejercicio de su función.

Esas causales de inhabilidad e incompatibilidad previstas en la Constitución Política, a su vez, están señaladas en los artículos 280 y 282 de la Ley 5ª de 1992³², respectivamente.

La violación al régimen de inhabilidades o incompatibilidades de los congresistas, conforme con lo previsto en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política, conduce a la pérdida de la investidura.

La norma en cita dispone:

«**Artículo 183.-** Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. [...]».

En igual sentido, el numeral 1 del artículo 296 de la Ley 5ª de 1992, prevé como causal de pérdida de investidura la «*violación del régimen de inhabilidades*».

Conforme con lo anterior y en lo que interesa para el caso concreto, se concluye que el Constituyente previó una serie de inhabilidades basadas en actos o situaciones que afectan el interés general y, por ende, impiden la elección del congresista o la invalidan.

Una de las situaciones previstas por el Constituyente como causal de inhabilidad de los congresistas, corresponde a la señalada en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, norma que sustenta la solicitud de pérdida de investidura del Representante a la Cámara enjuiciado, razón por la cual se procede a su estudio.

3.2 Alcance de la inhabilidad contemplada en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política

La causal de inhabilidad invocada por el solicitante de la pérdida de investidura, corresponde a la prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, que expresa:

«**ARTÍCULO 179.** No podrán ser congresistas:

1. (...)

³⁰ La inhabilidad se define en el artículo 279 de la Ley 5ª de 1992 como «*todo acto o situación que invalida la elección de Congresista o impide serlo*».

³¹ La incompatibilidad, en los términos del artículo 281 Ley 5ª de 1992, tiene que ver con «*todos los actos que no pueden realizar o ejecutar los Congresistas durante el período de ejercicio de la función*».

³² Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.



3. *Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.*

4. (...)

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.

Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5».

La citada norma contempla tres (3) supuestos generadores de inhabilidad para ser congresista, si ocurren durante los seis (6) meses anteriores a la elección del parlamentario: (i) intervenir en la gestión de negocios ante entidades públicas, (ii) la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros y (iii) la representación legal de entidades administradoras de tributos o contribuciones parafiscales³³, que tenga lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección.

El sentido de esta inhabilidad es «*eminentemente preventivo, orientado a preservar la igualdad de los aspirantes enfrentados en una contienda electoral, bajo el propósito de precaver, de una parte, la indebida utilización de la condición de candidato en las diligencias que éste adelanta ante entidades oficiales y de la otra, la utilización por el candidato de sus vínculos y relaciones con estos entes para acreditarse ante el electorado*»³⁴. De ahí que, «*lo relevante es la potencialidad que la participación en diligencias ante entidades públicas le otorga al aspirante en la obtención de ventajas respecto de los demás candidatos, quienes no tienen posibilidades para relacionarse con entidades públicas a ese nivel*»³⁵.

En conclusión, la finalidad de la inhabilidad contemplada en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política sujeta el acceso al parlamento al principio de igualdad entre los candidatos, de modo que, propende por evitar que estos, valiéndose de la intervención en la gestión de negocios ante entidades públicas, de la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros y en la representación legal de entidades administradoras de tributos o contribuciones parafiscales, obtengan ventajas electorales como instrumento para adquirir la calidad de congresista³⁶.

Con respecto a la **celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros**, como causal de inhabilidad de los parlamentarios, que es la que aquí se alega, es necesario mencionar que esta se puede «*tipificar en forma directa o indirecta, es decir, por la firma directa del contrato escrito en el que se eleva el acuerdo de voluntades o por interpuesta persona, en este último evento a través de un*

³³ En el mismo sentido, cfr. la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, proferida el 11 de diciembre de 2007, Radicado 2006-01308-00 (PI), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

³⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 19 de enero de 2010, Radicado 2009-00708-00 (PI), C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ En el mismo sentido, cfr. la sentencia del 8 de octubre de 2019, Radicado 2018-02417-01 (PI), C.P. Alberto Montaña Plata.



tercero que celebra el contrato por encargo o aparentando actuar en nombre propio y no de quien realmente se beneficia o deriva provecho del mismo»³⁷.

Para que se configure esta causal de inhabilidad, se parte de la existencia del contrato y se requiere que el congresista elegido haya intervenido en su celebración a través de «*gestiones o actuaciones que indiquen una participación personal y activa, directa o indirecta, en los actos tendientes a su formación, perfeccionamiento y suscripción*»³⁸, de modo que, en cada caso particular se deben examinar esas circunstancias.

Además, en reciente pronunciamiento, la Sala Plena de lo Contencioso fijó las siguientes reglas aplicables a la causal de inhabilidad por celebración de contratos, así³⁹:

(i) Es admisible que la causal se configure de forma directa o indirecta y, «*en ese sentido, el juez de la pérdida de investidura deberá examinar de manera minuciosa la relación que existe entre el congresista y la persona natural o jurídica que presuntamente lo representa, porque no puede realizarse una simple verificación de los firmantes del contrato o de quienes conforman el ente societario que lo suscriben*».

(ii) La celebración de contratos con entidades estatales atiende al perfeccionamiento del negocio jurídico. «*[p]or tanto, los contratos que se rigen por la Ley 80 de 1993, se entenderán celebrados cuando exista acuerdo de voluntades entre el objeto y la contraprestación, y este sea elevado a escrito, de conformidad con el artículo 41 de esta normativa*⁴⁰».

En el caso de los contratos de régimen exceptuado, «*como los convenios de asociación, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 8 del Decreto 92 de 2017, establece que le son extensivos los principios de la función administrativa y las normas generales de la contratación pública, salvo lo reglamentado por esta última normativa. Razón por la cual, deberán tenerse en cuenta los requisitos de perfeccionamiento aplicables a cada caso concreto, para determinar en qué momento se entiende celebrado el respectivo negocio jurídico*».

(iii) No todo contrato suscrito con una entidad estatal tiene la potencialidad de configurar la inhabilidad, porque «*hay escenarios en que el Estado ofrece servicios comunes a todos los ciudadanos, entre ellos, de manera ejemplificadora se destacan los contratos bancarios, como los servicios de cuenta corriente o de ahorros, los contratos de seguros, como las pólizas de seguros de vehículos o de personas y los contratos de salud, como la EPS estatal*».

Adicional a lo anterior, en esta oportunidad, es preciso destacar que la ejecución del contrato no hace parte de la conducta inhabilitante señalada en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, porque corresponde a una etapa posterior a la contratación, que no fue tipificada por el Constituyente⁴¹.

³⁷ Sentencia del 21 de abril de 2009, Radicado 2007-00581-00 (PI), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

³⁸ Sección Quinta, sentencias del 17 de febrero de 2005, Exp. 3222 y del 25 de mayo de 2005, Exp. 3537, citadas en la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 21 de abril de 2009, Radicado 2007-00581-00 (PI), C.P. Ruth Stella Correa Palacio, esta última reiterada en la sentencia del 8 de octubre de 2019, Radicado 2018-02417-01 (PI), C.P. Alberto Montaña Plata.

³⁹ Sentencia de la Sala Plena Contenciosa del 8 de octubre de 2019, Radicado 2018-02417-01 (PI), C.P. Alberto Montaña Plata.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 27 de septiembre de 2018, Radicado 2018-00015.

⁴¹ Cfr. la sentencia del 10 de noviembre de 2009, Radicado 2008-01181-00 (PI), C.P. María Claudia Rojas Lasso.



En otras palabras, la conducta que materializa la inhabilidad objeto de estudio es la de intervenir en la celebración de contratos, razón por la que se ha entendido que aquella se configura con dicha acción dentro del periodo inhabilitante señalado en la norma, independientemente del momento de su ejecución o liquidación⁴².

Teniendo en cuenta lo expuesto, se concluye que para que se configure la causal de inhabilidad de los congresistas por la celebración de contratos con entidades públicas, se requiere en forma concurrente:

- (i) La celebración de contratos con entidades públicas, en interés propio o en el de terceros. Es necesaria la intervención del congresista elegido, mediante gestiones o actuaciones que indiquen una participación personal y activa, directa o indirecta, en los actos tendientes a su formación, perfeccionamiento y suscripción del acuerdo de voluntades.
- (ii) La celebración del contrato se debe realizar dentro de los seis (6) meses anteriores a fecha de la elección del parlamentario, para lo cual se debe atender al perfeccionamiento del negocio jurídico. No se configura la causal en la ejecución o liquidación del contrato.
- (iii) La ejecución o el cumplimiento del contrato⁴³ se debe realizar en el territorio que conforma la circunscripción electoral del candidato⁴⁴.

3.3. La interpretación de las disposiciones que prevén las causales de inhabilidad

Sea lo primero advertir que las causales de inhabilidad de los congresistas corresponden a las expresa, objetiva y taxativamente consagradas en los artículos 179 de la Constitución Política y 280 de la Ley 5ª de 1992, de modo que, están sujetas al principio de legalidad.

Por esa misma razón, esas causales de inhabilidad, que dan lugar a la pérdida de investidura de los parlamentarios, son de aplicación restrictiva, esto es, no admiten interpretación extensiva o analógica.

Así las cosas, la declaración de pérdida de investidura solo procede frente a las conductas del congresista que se ajusten a la descripción exacta de la situación jurídica señalada en la norma. De ahí que se exija un examen riguroso, en cada caso concreto, de las circunstancias y condiciones en las que se produjo la conducta y con el mismo rigor se deben respetar las garantías procesales que le asisten al

⁴² En la sentencia del 11 de abril de 2019, Radicado 2018-00080-00 – Acumulado, la Sección Quinta de esta Corporación afirmó que la conducta prohibida es “celebrar”, por ello, actividades relacionadas con la ejecución y/o liquidación del contrato se entienden ajenas a la inhabilidad. Posición reiterada en sentencias de la misma Sección, proferidas el 18 de febrero de 2021, Radicado 2019-02852-02, C.P. Rocío Araújo Oñate y Radicado 2019-00260-03, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez y, el 21 de enero de 2021, Radicado 2020-00013-01, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, entre otras. En el mismo sentido ya había tenido oportunidad de pronunciarse la Sección Quinta en la sentencia del 3 de febrero de 2006, Radicado 3867, C.P. Reinaldo Chavarro Buritica, oportunidad en la que se expuso: «*lo que constituye causal de inhabilidad es la intervención en la celebración de contratos y no su ejecución*».

⁴³ Entre otras, Cfr. la sentencia de la Sección Quinta, proferida el 18 de febrero de 2021, Radicado 2019-02852-02, C.P. Rocío Araújo Oñate.

⁴⁴ Para el caso de los senadores de la República, se refiere al territorio nacional, que constituye su circunscripción electoral (art. 171 CP), mientras que, para los representantes a la Cámara, atiende el ámbito territorial, que corresponde a la respectiva demarcación electoral (art. 176 CP).



parlamentario enjuiciado, por mandato constitucional (art. 29 CP) y legal (art. 1 de la Ley 1881 de 2018)⁴⁵.

3.4 Aspecto subjetivo

Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 1881 de 2018, modificado por el artículo 4 de la Ley 2003 de 2019, el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva, en tanto que 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. Por lo anterior, «no basta simplemente con establecer si la conducta reprochada al congresista se encuadra o no en alguna de las causales de pérdida de investidura previstas en la Constitución, sino que, además de ello, es necesario que las acciones u omisiones constitutivas de la falta puedan atribuirse a título de dolo o culpa»⁴⁶.

En relación con los principios aplicables al proceso de pérdida de investidura, la Corte Constitucional en la sentencia SU-424 de 2016⁴⁷, consideró lo siguiente:

«La pérdida de investidura es una acción pública, 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.

(...)

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».

En la citada providencia, la Corte Constitucional concluyó 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».

Y destacó que «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

⁴⁵ Esa norma señala: «[s]e observará el principio del debido proceso, conforme al artículo 29 de la Constitución Política».

⁴⁶ Sentencia del 5 de marzo de 2018, Radicado 2018-00318-00, C.P. Gabriel Valbuena Hernández (Sala Novena Especial de Decisión), reiterada en la sentencia del 21 de mayo de 2018, Radicado 2018-00779-00(PI), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto (Sala Once Especial de Decisión). En ese mismo sentido, se pronunció la Sala Plena Contenciosa en la sentencia del 27 de septiembre de 2016, Radicado SU-2014-03886-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

⁴⁷ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



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».

En estas condiciones, el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva, porque es necesario que se verifique que la conducta del congresista, al incurrir en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución, fue «*dolosa o gravemente culposa*», como lo dispone el artículo 4 de la Ley 2003 de 2019⁴⁸.

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Teniendo en cuenta que la consecuencia jurídica de la pérdida de investidura es el retiro del cargo y la imposibilidad de volver a postularse para el Congreso de la República, dado que está prevista en el numeral 4 del artículo 179 de la Constitución⁴⁹, en concordancia con el numeral 4 del artículo 280 de la Ley 5ª de 1992, como inhabilidad para ser senador y representante a la Cámara, la Sala destaca que, para que haya lugar a decretar la pérdida de investidura del parlamentario enjuiciado, es necesario que en el caso concreto se encuentren probados en debida forma y con total certeza cada uno de los elementos que la norma describe como constitutivos de la conducta sancionable (elemento objetivo), para luego y si se da esa subsunción –adecuación típica–, proceder al análisis del elemento subjetivo.

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

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

Aunque la parte apelante centró su inconformidad en la ejecución de los contratos, la Sala, para mayor claridad, analizará todos los elementos que deben concurrir para que se configure la citada causal de inhabilidad.

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

En el expediente está probado y no es objeto de discusión, que el señor Enrique Cabrales Baquero, previo al 11 de marzo de 2018, fecha en la que fue elegido como

⁴⁸ Artículo 4 de la Ley 2003 de 2019, por el que se modificó el artículo 1 de la Ley 1881 de 2018, en los siguientes términos: «*El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución*».

⁴⁹ «**ARTÍCULO 179.** No podrán ser congresistas:

(...)

4. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista».



Representante a la Cámara por Bogotá, para el periodo 2018 - 2022, celebró los siguientes contratos de prestación de servicios profesionales:

I. Contrato de prestación de servicios profesionales número 27 de 2017⁵⁰

- **Contratante:** Auditoría General de la República.
- **Fecha de celebración:** 3 de marzo de 2017.
- **Plazo de ejecución:** 9 meses.
- **Fecha de inicio:** 3 de marzo de 2017.
- **Fecha de terminación:** 2 de diciembre de 2017.
- **Valor:** \$45.000.000.
- **Lugar de ejecución:** La ciudad de Bogotá, D.C. y en las demás ciudades del territorio colombiano donde se requiera la ejecución del objeto contractual.
- **Objeto:** Prestar los servicios profesionales con plena autonomía técnica, administrativa y financiera para realizar un análisis de los recursos públicos y planes, programas y proyectos del sector de recreación, cultura y deporte en el ámbito territorial, para realizar vigilancia de la gestión fiscal en este sector.
- **Obligaciones del contratista:**

Realizar un diagnóstico sobre los planes, programas y proyectos de recreación, cultura y deporte en el ámbito territorial, identificando situaciones problemáticas en el sector.

Sugerir recomendaciones para la vigilancia de la gestión fiscal de los planes, programas y proyectos del sector de recreación, cultura y deporte en el ámbito territorial.

Elaborar un documento que contenga el diagnóstico y las recomendaciones para la vigilancia fiscal de los recursos y planes, programas y proyectos del sector de recreación, cultura y deporte en el ámbito territorial, para realizar vigilancia de la gestión fiscal en este sector.

Las demás que sean necesarias para la correcta ejecución del objeto contractual.

II. Contrato de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión número 164 de 2017⁵¹

- **Contratante:** UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá.

⁵⁰ Índice 2 de SAMAI del expediente digital de primera instancia.

⁵¹ *Ibidem*.



- **Fecha de celebración:** 22 de marzo de 2017.
- **Plazo de ejecución:** 10 meses y 15 días.
- **Fecha de terminación:** 27 de diciembre de 2017.
- **Valor:** \$45.150.000.
- **Objeto:** Prestar servicios profesionales a la Subdirección de Gestión del Riesgo en el marco del proceso de reducción del riesgo en las actividades del Club Bomberitos y en demás actividades de capacitación externa.
- **Lugar de ejecución:** en las instalaciones de la UAECOB ubicadas en la ciudad de Bogotá, D.C, o en el lugar que se requiera la presencia del contratista para cumplir con el objeto contractual.
- **Obligaciones específicas del contratista:**

Realizar los diseños y actualizaciones que sean necesarios a los lineamientos técnicos y contenidos de los programas concernientes al cumplimiento del procedimiento de Sensibilización y Educación en Prevención de Incendios y Emergencias Conexas – Club Bomberitos de la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, implementado mediante la Resolución 814 de 2015.

Realizar el seguimiento a la ejecución de las actividades programadas en el marco de la Resolución 814 de 2015, y/o demás normas que la deroguen o modifiquen.

Identificar y tramitar los recursos requeridos para la realización de las actividades de prevención en el marco de la implementación de la Resolución 814 de 2015 de la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá y/o demás normas que la deroguen o modifiquen.

Proyectar y tramitar las respuestas requeridas, respecto a las solicitudes impetradas por la ciudadanía, relacionadas con los contenidos de la Resolución 814 de 2015 de la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá y/o demás normas que la deroguen o modifiquen, según corresponda.

Consolidar la información generada en las actividades de prevención del procedimiento de Sensibilización y Educación en Prevención de Incendios y Emergencias Conexas – Club Bomberitos de la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá.

Elaborar y presentar los informes internos y/o externos que le sean requeridos.

Alimentar y mantener actualizado el Sistema de Información Misional – SIM, en lo referente a las campañas de prevención relacionadas con la Resolución 814 de 2015 de la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá y/o demás normas que la deroguen o modifiquen.



Ejercer apoyo a la supervisión de los contratos que le sean asignados y que estén relacionados con el cumplimiento de los programas del Club Bomberitos.

Elaborar y entregar en medio físico, dentro de los dos (2) días siguientes a la suscripción del acta de inicio, un plan de acción a desarrollar durante el plazo de ejecución del contrato, el cual debe incluir estrategias, actividades, cronograma e instrumento de seguimiento.

Asistir a las reuniones de los espacios de orientación y coordinación que le sean asignados por la Subdirección de Gestión del Riesgo y realizar los respectivos informes de seguimiento y avances.

Apoyar en la elaboración de políticas públicas, que permita la generación de normatividad propia de la entidad.

Realizar los acompañamientos y socializaciones concernientes con sus obligaciones, que le sean asignadas.

Mantener actualizado el Sistema de Correspondencia, de la documentación asignada y base(s) de datos de acuerdo al procedimiento estipulado. La respuesta correspondiente al cierre de cada uno de los trámites de correspondencia o radicados, deberá estar soportada con radicados de salida, o de acuerdo al procedimiento establecido.

Al momento de hacer entrega final de las actividades del contrato, presentar un informe detallado de las actividades realizadas, asuntos pendientes y su nivel de avance, con observaciones, sugerencias y recomendaciones.

Desempeñar las demás actividades inherentes a las anteriores o las que reciba por designación expresa o las que sean relacionadas con la naturaleza del objeto contractual por la Dirección de la entidad, o por el Subdirector de Gestión del Riesgo.

III. Contrato de prestación de servicios profesionales número 7952 de 2017⁵²

- **Contratante:** Secretaría Distrital de Integración Social.
- **Fecha de celebración:** 23 de agosto de 2017.
- **Plazo de ejecución:** 4 meses.
- **Fecha de inicio:** 28 de agosto de 2017.
- **Fecha de terminación:** 27 de diciembre de 2017.
- **Valor:** \$45.000.000.

⁵² Índice 2 de SAMAI del expediente digital de primera instancia.



- **Domicilio:** para todos los efectos legales y fiscales, se establece como domicilio contractual la ciudad de Bogotá, D.C.
- **Objeto:** prestación de servicios profesionales para la realización de actividades administrativas y financieras en los procesos de liquidación de contratos y/o convenios en el marco del Proyecto 1096 Desarrollo Integral desde la Gestación hasta la Adolescencia.
- **Obligaciones del contratista:**

Verificar y/o solicitar los documentos soportes a que haya lugar para dar trámite al proceso de liquidación que le sea asignado, conforme los lineamientos de la entidad y de la normatividad vigente.

Generar y realizar seguimiento a las acciones que se requieran para cumplir con el proceso de liquidación de los compromisos a cargo de la Subdirección para la Infancia, en coordinación con los supervisores y el grupo de liquidaciones de la Subdirección de Contratación hasta su finalización, liberación y/o pago de las mismas con la Subdirección Administrativa y Financiera, conforme a la normatividad vigente.

Proyectar las actas de liquidación de los contratos y/o convenios suscritos con recursos de la Subdirección para la Infancia en los tiempos, procedimientos y condiciones establecidas por la entidad, que le sean asignadas.

Verificar y/o solicitar la información proyectada contenida en los documentos soportes a que haya lugar para dar trámite al proceso de liquidación que le sea asignado, conforme con los lineamientos de la entidad y la normatividad vigente.

Realizar el seguimiento al reporte mensual de la liquidación de contratos y/o convenios suscritos con recursos de la Subdirección para la Infancia hasta el proceso de liberación y/o pago de los mismos.

Apoyar a la Subdirección para la Infancia en las actividades financieras, administrativas en las etapas precontractual, contractual y post-contractual, respecto de las solicitudes de contratación y modificaciones de contratos a cargo de la Subdirección para la Infancia, que permitan dar estricto cumplimiento a los compromisos en los tiempos, condiciones y criterios definidos por la SDIS.

Participar en los comités, reuniones, mesas y demás instancias que le sean delegadas, aportando a la producción de los productos y al avance temático de los propósitos que allí se definan.

Actualizar la información de los procesos de liquidación de los contratos y/o convenios suscritos con recursos del proyecto 1096 "Desarrollo Integral desde la Gestación hasta la Adolescencia".

Las demás obligaciones que el/la supervisor/a del contrato le designe en el marco de las actividades propias del proyecto y del objeto del contrato.



Verificado el contenido de los citados contratos, se concluye que está probado el primer elemento de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, toda vez que existen tres contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, regulados en los artículos 2 de la Ley 1150 de 2007⁵³ y 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015⁵⁴, en los que intervino de forma directa y en interés propio el señor Enrique Cabrales Baquero, en su calidad de contratista y, como contratantes las entidades públicas del orden nacional y distrital, esto es, la Auditoría General de la República, la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá y la Secretaría Distrital de Integración Social.

También está acreditado que dichos contratos se suscribieron por las partes intervinientes el 3 de marzo, el 22 de marzo y el 23 de agosto, todos del año 2017, respectivamente, con lo que, en los términos del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, según el cual, «[l]os contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito», esas fechas corresponden a las de su perfeccionamiento.

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

El artículo 179 de la Constitución Política prevé que el elemento temporal de la causal de inhabilidad por celebración de contratos con entidades públicas corresponde a aquel que transcurre «dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección» del congresista.

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

Conforme con lo anterior y teniendo en cuenta la fecha en la que se perfeccionaron los contratos de prestación de servicios celebrados por el señor Enrique Cabrales Baquero con la Auditoría General de la República (3 de marzo de 2017), la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá (22 de marzo de 2017) y la Secretaría Distrital de Integración Social (23 de agosto de 2017), se concluye que no está probado el elemento temporal de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3 del

⁵³ «**Artículo 2°.** De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

1 (...).

4. Contratación directa:

h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales;

(...).

⁵⁴ «**Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales.** Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos».



artículo 179 de la Constitución Política, toda vez que los citados contratos se celebraron antes del 11 de septiembre de 2017, es decir, por fuera del término de los seis (6) meses previos a la fecha de la elección como Representante a la Cámara.

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

Aceptar la interpretación propuesta por el apelante, desconoce el principio de legalidad que rige la materia. A su vez, implica la vulneración del derecho fundamental del enjuiciado, previsto en el artículo 40 de la Constitución Política, conforme con el cual, todo ciudadano tiene derecho a ser elegido.

Si bien el citado derecho no es absoluto⁵⁵, puesto que puede ser objeto de limitación como ocurre con las inhabilidades aplicables a los congresistas, es precisamente esa restricción la que conduce a que en la interpretación de la exclusión del derecho al sufragio pasivo –inhabilidad-, se acuda a la interpretación restrictiva de la norma, con lo que es imperante la sujeción a los supuestos previstos en la misma.

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

Ahora bien, en cuanto al argumento de la parte apelante, en el sentido que el *a quo* no aplicó en debida forma el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, contenido en la sentencia del 8 de octubre de 2019⁵⁶, en la medida en que no se realizó un análisis pormenorizado de los contratos que celebró el congresista, antes de su elección, la Sala advierte que, contrario a dicha afirmación, en la sentencia de primera instancia se atendió el criterio reiterado de esta Corporación, incluido el reseñado en la citada providencia, conforme con el cual, en la causal de inhabilidad relacionada con la celebración de contratos con entidades públicas, uno de los elementos a tener en cuenta para verificar su configuración, corresponde al término inhabilitante señalado en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución⁵⁷,

⁵⁵ Corte Constitucional, en la sentencia T-510 de 6 de julio de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis, expuso: «[c]omo derecho-función, no es una facultad absoluta, ni puede interpretarse de manera aislada del conjunto de mecanismos de participación y control ciudadano previstos en la propia Constitución y en la ley, pues su ejercicio precisa de las formas y condiciones establecidos para el efecto. Tal como ocurre con otros derechos fundamentales, su núcleo fija mínimos irreductibles de actuación llamados a operar como barrera contra interferencias indebidas del poder o de otras personas, pero que, en todo caso, no excluyen la posibilidad de tener un desarrollo legal que delimite su forma de ejercicio y disfrute».

⁵⁶ Sentencia de la Sala Plena Contenciosa, Radicado 2018-02417-01 (PI), C.P. Alberto Montaña Plata.

⁵⁷ En la sentencia de la Sala Plena del 8 de octubre de 2019, se reiteró el fallo de la Sección Quinta de esta Corporación, proferido el 12 de marzo de 2015, Radicado 2014-00065-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro (E), en el que se indicó que los presupuestos de la causal de celebración de contratos con entidades públicas son los siguientes: «a) la celebración de contratos ante entidades públicas; b) En interés propio o de terceros; c) Dentro de los 6 meses anteriores a la elección y; d) En la misma circunscripción de la elección. Los supuestos enunciados son concurrentes, de modo que si falta alguno de ellos no se configura la inhabilidad» (Se subraya).



contabilizado a partir del perfeccionamiento del contrato, sin tener en cuenta su ejecución.

Conforme con lo expuesto y comoquiera que en este caso no se cumplió con el elemento temporal para que se configurara la causal de inhabilidad invocada por el solicitante, no se tornaba necesario que el *a quo* realizara el análisis pormenorizado de cada contrato y, por la misma razón, no se procede a su estudio en esta instancia.

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

Por lo expuesto, se concluye que como el periodo inhabilitante al que se refiere el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, en este caso, transcurrió entre el 11 de septiembre de 2017 y el 11 de marzo de 2018 y, los contratos que sustentan la solicitud de pérdida de investidura se perfeccionaron el 3 y 22 de marzo de 2017 y, el 23 de agosto del mismo año, esto es, por fuera de dicho lapso, la Sala concuerda con lo expuesto por el *a quo*, en el sentido que no se configuró el elemento temporal de la causal de inhabilidad por celebración de contratos con entidades públicas.

4.1.3 Elemento territorial. La ejecución o el cumplimiento del contrato se debe realizar en el territorio que conforma la circunscripción electoral del candidato

El artículo 179 de la Constitución Política prevé que la inhabilidad por celebración de contrato con entidades públicas, dentro del término inhabilitante, se refiere a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual se deba efectuar la respectiva elección.

En los términos del artículo 176 Superior⁵⁸, el Distrito Capital de Bogotá conforma una circunscripción territorial, de modo que, en este caso, está probado que existe coincidencia entre la circunscripción electoral del entonces candidato a la Cámara de Representantes por Bogotá⁵⁹ y el lugar de ejecución de los citados contratos, razón por la cual, está acreditado el elemento territorial de la causal de inhabilidad a la que se refiere el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política.

Conforme con lo expuesto, se concluye que, en este caso, si bien se probó el elemento material y territorial de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, no ocurrió lo mismo con el elemento temporal, toda vez que los contratos objeto de estudio se celebraron por fuera del

⁵⁸ «**ARTÍCULO 176.** La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. (...)».

⁵⁹ En el formulario E-28, consta que el señor Enrique Cabrales Baquero fue elegido Representante a la Cámara por la circunscripción electoral del Bogotá, D.C, por el Partido Centro Democrático, para el periodo constitucional 2018-2022. Prueba documental aportada con la subsanación de la demanda. Índice 9 de SAMAI del expediente electrónico de primera instancia.



término inhabilitante, requisito indispensable, por ser concurrentes, para que se configure la inhabilidad por celebración de contratos de candidatos al parlamento con entidades públicas, razón por la cual se confirmará la sentencia apelada, en cuanto negó la pérdida de investidura del Representante a la Cámara por Bogotá Enrique Cabrales Baquero.

4.2. Elemento subjetivo

Como no se configura la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, la Sala se abstiene de analizar el elemento subjetivo.

En conclusión, se confirmará la sentencia del 16 de octubre de 2020, proferida por la Sala Trece (13) Especial de Decisión, mediante la cual se negó la solicitud de pérdida de investidura del Representante a la Cámara por Bogotá Enrique Cabrales Baquero, elegido para el periodo constitucional 2018 – 2022, porque la parte solicitante no probó la concurrencia de todos los elementos necesarios para que se configurara la causal de inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política.

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

FALLA:

Primero: CONFÍRMASE la sentencia del 16 de octubre de 2020, proferida por la Sala Trece (13) Especial de Decisión de Pérdida de Investidura.

Segundo: COMUNÍQUESE lo dispuesto en esta sentencia a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, para lo de su cargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Presidenta

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

ROCÍO ARAÚJO OÑATE



**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ
BERMÚDEZ**
Aclara voto

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

MILTON CHAVES GARCÍA

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

MARÍA ADRIANA MARÍN

ALBERTO MONTAÑA PLATA

RAMIRO PAZOS GUERRERO

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

CARMELO PERDOMO CUÉTER

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Aclara voto

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

NICOLÁS YEPES CORRALES

La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI.