



**CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
Radicación: 11001-03-15-000-2022-04009-01
Demandante: JORGE ALEXIS RINCÓN RAMÍREZ
Demandado: LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN
Representante a la Cámara.

Tema: Inhabilidad por concurrencia parcial de periodos Diputado-Representante a la Cámara, artículo 179-8 de la Constitución Política.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA – RECURSO DE APELACIÓN

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, específicamente por el apoderado del señor Jorge Alexis Rincón Ramírez, contra la sentencia de 21 de octubre de 2022, dictada por la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 13 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación.

I. ANTECEDENTES

1.1 Solicitud de pérdida de investidura

1. El 21 de julio de 2022, el señor Jorge Alexis Rincón Ramírez presentó solicitud de pérdida de la investidura del representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, periodo 2022-2026, señor Luis Carlos Ochoa Tobón.
2. Fundamentó su solicitud en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política, esta es, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y del conflicto de intereses.
3. Concretamente, se acusó que el congresista incurrió en la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 8 del artículo 179 superior, referida a que *“nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente”*.
4. Explicó que existió coincidencia parcial de períodos, porque el parlamentario fue elegido Diputado de la Asamblea Departamental de Antioquia en el período 2020-2023 y, posteriormente, lo fue como representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, para el período 2022-2026.



5. Sobre el particular, estimó que lo reprochado con esta causal es la renuncia a un cargo de elección popular, en este caso el de diputado, con la intención de inscribirse como candidato a otro de elección popular, para este asunto el de representante a la Cámara, porque con ello se defrauda el mandato democrático.

6. Adicionalmente, consideró que la causal se configura teniendo en cuenta que el hoy parlamentario inició su campaña al Congreso de la República antes de renunciar a la Asamblea Departamental de Antioquia y sin haber inscrito su candidatura para ser elegido representante a la Cámara, porque con ello instrumentalizó su cargo de diputado para utilizarlo como “trampolín” de ascenso en el poder público.

7. Indicó que tanto la renuncia como la instrumentalización del cargo, conllevan la afectación de la democracia y la defraudación del electorado en los términos fijados en la sentencia de unificación de 7 de junio de 2016, proferida por la Sección Quinta de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en el proceso de nulidad electoral con radicado 11001- 03-28-000-2015-00051-00.

8. Dedujo la extemporaneidad en el inicio de la campaña, de algunas publicaciones del señor Luis Carlos Ochoa Tobón en sus redes sociales, realizadas en los meses de octubre y noviembre de 2021 cuando aún era diputado y no había inscrito su candidatura a la Cámara de Representantes, avalada por el Partido Liberal Colombiano.

9. Explicó que, esas imágenes y sus correspondientes fechas de publicación, demuestran que Luis Carlos Ochoa Tobón, siendo diputado y antes de inscribirse como candidato a las elecciones de Congreso, inició anticipadamente su campaña, pues concurre a eventos usando: i) el lema que posteriormente utilizó en su campaña electoral a la Cámara de Representantes ii) el logo del partido liberal que lo avaló como candidato a dicho cargo y iii) los colores del partido Liberal en su vestuario.

10. Conforme con esto último, infirió que Luis Carlos Ochoa Tobón utilizó el cargo de diputado para escalar al Congreso de la República y logró obtener ventaja en relación con el caudal electoral para ser elegido representante a la Cámara, en detrimento de los restantes candidatos y la igualdad de la contienda electoral.

1.2 Admisión de la solicitud

11. El conocimiento de la solicitud de desinvestidura le correspondió a la Sala Especial de Decisión No. 13 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

12. Por auto del 25 de julio de 2022, la magistrada ponente admitió la solicitud de pérdida de investidura, previa verificación del cumplimiento de los requisitos



previstos en los artículos 5 y 7 de la Ley 1881 de 2018. En consecuencia, ordenó las notificaciones y traslados de ley.

1.3 Oposición del congresista

13. El representante a la Cámara, Luis Carlos Ochoa Tobón, solicitó negar la pérdida de su investidura. Señaló que la coincidencia de periodos alegada es inexistente, porque renunció a su cargo de diputado elegido a la Asamblea Departamental de Antioquia, antes de que se iniciara el periodo de inscripción de las candidaturas al Congreso de la República.

14. Indicó que presentó dicha renuncia el 10 de noviembre 2021 y le fue aceptada por el seno de la Corporación al día siguiente, esto es, el 11 de noviembre de 2021, de manera que no fungía como diputado el 10 de diciembre de 2021, fecha en la que se inscribió como candidato a la Cámara de Representantes y dentro del calendario electoral fijado por la Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC.

15. Con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹ y del Consejo de Estado², sostuvo que la renuncia al cargo de diputado, aceptada por la Asamblea Departamental de Antioquia, enerva la configuración de la causal por la que se pretende la pérdida de su investidura parlamentaria.

16. En cuanto a la sentencia de unificación de 7 de junio de 2016, proferida por la Sección Quinta en el proceso de nulidad electoral con radicado 11001- 03-28-000-2015-00051-00, expresó que los supuestos fácticos que la sustentan no coinciden con los examinados en este proceso de pérdida de investidura.

17. Negó que fueran ciertas las afirmaciones hechas en cuanto a la extemporaneidad de su campaña a la Cámara de Representantes, periodo 2022-2026, porque la inició el 13 de diciembre de 2021, dentro del calendario fijado por la mencionada autoridad electoral y no antes como lo señala el solicitante.

18. Respecto de las fechas de las publicaciones allegadas con la solicitud, negó como ciertas las señaladas y las precisó, reiterando que todas ellas fueron anteriores a su inscripción como candidato a la Cámara de Representantes y corresponden a reuniones, encuentros, visitas y eventos de integración con diferentes líderes y miembros de su equipo político, llevadas a cabo desde el año 2016 cuando inició sus funciones como diputado de la Asamblea Departamental de Antioquia. Advirtió que tuvieron lugar con la finalidad de mantener un diálogo fluido

¹ Citó y transcribió apartes de la sentencia C-093 de 4.03.1994 dictada por la sala Plena de la Corte Constitucional, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, expediente D-448 y D-468, mediante la cual se declaró exequible el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5ª de 1992.

² Citó y transcribió apartes de la sentencia de 12.03.2015, proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, M.P. Susana Buitrago Valencia, expediente con radicado interno No. 11001-03-28-000-2014-00050-00.



con la comunidad y una presencia constante en los territorios, lo cual le permitió tener insumos para el desarrollo de sus funciones de diputado.

1.4 Audiencia pública

19. Decretadas y recaudadas las pruebas, mediante auto del 19 de septiembre de 2022, la magistrada sustanciadora fijó el 5 de octubre del mismo año para celebrar la audiencia pública prevista en los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 2018.

20. La audiencia pública de alegaciones se llevó a cabo en la mencionada fecha, con la presencia de los magistrados que conformaron la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 13. Concurrieron: i) el solicitante y su apoderado, a quien se le reconoció personería en la misma diligencia ii) el congresista Luis Carlos Ochoa Tobón y iii) el Agente del Ministerio Público, Procurador Segundo delegado ante el Consejo de Estado.

1.4.1 Intervención de la parte solicitante

21. El apoderado del señor Jorge Alexis Rincón Ramírez reiteró que el representante a la Cámara Ochoa Tobón incurrió en la causal de pérdida de la investidura prevista en el numeral 1 del artículo 183 superior, porque se encontraba inhabilitado para ser elegido en dicho cargo, por razón de la coincidencia de los periodos para los cuales fue elegido diputado, 2020-2023, y representante a la Cámara, 2022-2026.

22. Expresó que la inhabilidad se configuró porque inició su campaña al Congreso antes de renunciar a la Asamblea Departamental de Antioquia y antes de inscribirse como candidato a la Cámara de Representantes.

23. Señaló que las publicaciones de la red social Instagram allegadas con la solicitud, así lo acreditan, pues en ellas se observa, por ejemplo, la utilización del lema de su campaña al Congreso en reuniones previas a la presentación de la renuncia y su aceptación al cargo de diputado. Consecuentemente, solicitó valorar esas imágenes en virtud de la presunción de autenticidad que las cobija, advirtiendo que no fueron tachadas de falsas ni desconocidas por el representante a la Cámara.

24. Insistió en que el parlamentario defraudó el mandato democrático al utilizar su cargo como Diputado en la Asamblea Departamental de Antioquia como trampolín para aspirar a la Cámara de Representantes.

1.4.2 Concepto del Ministerio Público

25. El Procurador Segundo Delegado ante esta Corporación, pidió negar la desinvestidura.



26. Indicó que en este caso no existió la coincidencia de periodos alegada, porque el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992³, declarado exequible mediante la sentencia C-093 de 1994, prevé que la renuncia debidamente aceptada antes de la elección al cargo de congresista -Senador o Representante a la Cámara-, impide la configuración de la causal de inhabilidad del numeral 8 del artículo 179 constitucional, como lo ha reconocido también el Consejo de Estado.

27. Lo anterior, por cuanto, en el plenario, se acreditó lo siguiente:

i) El 10 de noviembre de 2021, el diputado Luis Carlos Ochoa Tobón presentó su renuncia a la Asamblea Departamental de Antioquia, Corporación que la aceptó el 11 de noviembre de ese mismo año.

ii) Su inscripción como candidato al Congreso de la República tuvo lugar el 10 de diciembre de 2021, es decir, en fecha posterior y dentro del periodo establecido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que transcurrió entre el 13 de noviembre y 13 de diciembre de 2021.

iii) El señor Luis Carlos Ochoa Tobón no fungía como diputado de la Asamblea ni para el momento de los comicios, esto es, el 13 de marzo de 2022, ni el 19 de julio de 2022 cuando recibió la credencial correspondiente, tampoco lo era para el 20 de julio siguiente cuando se posesionó como congresista.

28. En cuanto a la sentencia de unificación, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, aludida por el solicitante de la pérdida de la investidura, argumentó su inaplicabilidad al caso concreto, dada la exequibilidad del numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992.

1.4.3 Intervención del congresista

29. El accionado reiteró los argumentos expuestos en su escrito de oposición y con base en ellos solicitó negar la pérdida de la investidura.

1.5 Sentencia de primera instancia

30. En sentencia del 21 de octubre de 2022, la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 13 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, negó la desinvestidura del representante a la Cámara Luis Carlos Ochoa Tobón, al encontrar acreditado que no se encontraba inhabilitado, conforme con la prohibición prevista en el artículo 179 numeral 8 superior.

³ Ley 5 de 1992. Artículo 280. No podrán ser elegidos Congresistas: (...) 8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente. Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.



31. El *a quo* encontró probado que el representante a la Cámara Luis Carlos Tobón Ochoa, no actuó simultáneamente en dos corporaciones, en dos cargos, o en una corporación y un cargo diferente, porque el ejercicio de los períodos de diputado y representante a la Cámara no fue concomitante, dada la presentación de la renuncia al primero de esos cargos y su aceptación, por quien tenía la competencia para hacerlo.

32. En consecuencia, negó la solicitud de pérdida de investidura por la violación de régimen de inhabilidades establecida en el numeral 1 del artículo 183 superior, debido a la ausencia de estructuración del supuesto de hecho inhabilitante contenido en el artículo 179 numeral 8 de la Constitución e invocado por el solicitante.

33. En primer lugar, indicó que aun cuando el numeral 8 del artículo 179 superior, según el cual *“Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente”*, fue modificado en dos oportunidades, primero por el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003⁴ y luego por el artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2009⁵, el texto original, plasmado por el Constituyente primario, se encuentra vigente sin solución de continuidad, pues tales disposiciones modificatorias fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, por vicios de procedimiento, mediante las sentencias C-332 de 2005 y C-040 de 2010, respectivamente⁶.

34. En segundo lugar, advirtió la existencia del numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992⁷ -Ley orgánica del Congreso de la República-, que establece para los Congresistas la inhabilidad referida a la coincidencia de periodos en idénticos términos en que lo hizo el Constituyente de 1991, pero con la salvedad de que la renuncia al cargo o dignidad, antes de la elección, impide la configuración de la inhabilidad.

35. Observó que esa posibilidad, prevista en el artículo 280 ejusdem, fue declarada executable por la Corte Constitucional en la sentencia C-093 de 1994, sobre la siguientes bases: **i)** la coincidencia de periodos debe entenderse con referencia a una persona en concreto que actúe simultáneamente en dos

⁴ Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

⁶ Explicó que tanto en la sentencia C-332 de 4,04.2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, como en la sentencia C-040 de 1.02.2010. MP. Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte determinó, respectivamente, que los artículos 10 del Acto Legislativo 01 de 2003 y 13 del Acto Legislativo 01 de 2009, desconocieron los principios de consecutividad y de identidad flexible o relativa, y concluyó, en esas dos oportunidades, la vigencia del texto original del numeral 8 del artículo 179 de la Constitución, sin solución de continuidad, desde el momento en que fue expedido por la Asamblea Nacional Constituyente. En la sentencia de 2005, la Corte expresó que lo decidido no implicaba un pronunciamiento sobre si la renuncia eliminaba, o no, la inhabilidad correspondiente. El artículo 10 del Acto Legislativo 1 de 2003 adicionó el numeral 8 del artículo 179 superior, en (i) lo relativo al hecho de que la renuncia a alguno de ellos [del cargo público o de la dignidad en la corporación] no elimina la inhabilidad”, y (ii) al ámbito de aplicación de la inhabilidad bajo el entendido de que “[no aplicaba] a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo. El artículo 13 del Acto Legislativo 1 de 2009, adicionó el numeral 8 del artículo 179 constitucional, en (i) la posibilidad de no estructuración de la inhabilidad siempre que la renuncia tuviera lugar un año antes de la elección al cargo que se aspirara y (ii) la delimitación temporal del ámbito de aplicación de la inhabilidad, al prever que no aplicaría para “quienes hubieren renunciado al menos seis (6) meses antes del último día de inscripciones para la realización de las elecciones al Congreso de la República en el año 2010.

⁷ Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes.



corporaciones, en dos cargos, o en una corporación y un cargo diferente, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente, y, ii) para efectos de la inhabilidad, el periodo debe entenderse como el tiempo efectivo en el que un ciudadano ejerce una función pública⁸.

36. Conforme con lo anterior, puso de presente que la Corte Constitucional tiene sentada su jurisprudencia constitucional en el sentido de que la inhabilidad contenida en el texto constitucional -artículo 179-8- se debe entender en armonía con la salvedad establecida en el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992, por lo que, la presentación y aceptación de la renuncia impide la configuración de esa causal de inelegibilidad ante la inexistencia de periodos coincidentes. Advirtió que en ese mismo sentido se pronunció la sentencia SU-950 de 2014⁹, respecto del alcance de la mencionada prohibición.

37. En tercer orden, a la luz de la sentencia C-093 de 1994 y de la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁰, señaló los elementos¹¹ que estructuran la causal de pérdida de la investidura de los congresistas por coincidencia de periodos.

38. En cuarto lugar, se refirió a las pruebas del proceso. Encontró plenamente acreditado que el representante a la Cámara presentó renuncia al cargo de Diputado de la Asamblea Departamental de Antioquia, la cual fue aceptada el 11 de noviembre de 2021 por la autoridad competente, de manera previa a la inscripción de sus candidatura -13 de noviembre de 2021-, a la fecha en que se llevaron los comicios -13 de marzo de 2022-, así como al momento en que tomó posesión del cargo de representante a la Cámara -20 de julio de 2022-.

⁸ La Corte Constitucional señaló: *“En efecto, la coincidencia de períodos, señalada en el canon constitucional como factor decisivo en la configuración de la inhabilidad, no puede entenderse sino con referencia a una persona en concreto que actúe simultáneamente en dos corporaciones, en dos cargos o en una corporación y un cargo. Un período puede concebirse, en términos abstractos, como el lapso que la Constitución o la ley contemplan para el desempeño de cierta función pública. Pero tal concepto no puede ser tenido en cuenta para efectos de inhabilidades sino cuando en realidad un individuo específicamente desarrolla, dentro del tiempo respectivo, las actividades propias de la función. Vale decir al respecto, que los períodos no tienen entidad jurídica propia y autónoma, sino que dependen del acto condición en cuya virtud alguien entra en ejercicio de funciones. Se convierten entonces en límites temporales de éstas. Una persona puede haber sido elegida y no haberse posesionado en el empleo, es decir, puede no haber ejercido durante el período que le correspondía, o puede haber iniciado su período y haberlo interrumpido mediante su renuncia formalmente aceptada. En estos eventos, mal puede pensarse que exista inhabilidad, por cuanto no se configura el ejercicio concreto y real del cargo o destino público correspondiente, bien por no haberse posesionado del mismo o en virtud de la separación definitiva ocasionada por la mencionada dimisión.”* (Resalto fuera del original).

⁹ En esta decisión la Corte Constitucional señaló: *“La renuncia debidamente aceptada como una causal de retiro del servicio para los miembros de las corporaciones públicas, con la cual se genera vacancia absoluta o definitiva del cargo y por lo tanto una separación efectiva del mismo, con lo que se genera la posibilidad de que el miembro de la corporación sea reemplazado. La jurisprudencia de esta Corporación ha sido consistente al admitir que la renuncia aceptada configura vacancia absoluta del cargo, del mismo modo fue considerado por la sentencia C-532 de 1993: la renuncia expresa y formalmente aceptada de un concejal o diputado, antes de su inscripción como candidato al congreso, configura una falta absoluta en el cargo.”*

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias del: 19 de febrero de 2002, M.P.: Ricardo Hoyos Duque, radicado Nro.: 11001-03-15-000-2001-0163-01; 26 de febrero de 2002, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, radicado Nro.: 11001-03-15-000-2001-0200-01; 10 de diciembre de 2002, M.P.: Juan Ángel Palacio Hincapié, radicado Nro. 11001-03-15-000-2002-00939-01; 13 de febrero de 2007, M.P.: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; y 20 de junio de 2007, M.P.: María Inés Ortiz Barbosa, radicado Nro.: 11001-03-15-000-2007-00363-00.

¹¹ 1. Que el congresista, con anterioridad a su elección o simultáneamente con ésta, haya sido elegido o nombrado para otra corporación o para un cargo público. 2. Que su período de congresista coincida en el tiempo, así sea parcialmente, con el de la otra corporación o cargo público. 3. Que no haya renunciado antes de su elección como congresista a la investidura o cargo que por efectos de la anterior elección o designación venía ostentando o desempeñando, por lo que, en consecuencia, debe tener simultáneamente ambas investiduras o dignidades.



39. En quinto lugar, se refirió a la iniciación anticipada de la campaña electoral que se acusa en la solicitud, desestimando la examinación de los elementos de convicción que apuntan en ese sentido, en razón a que dicho supuesto no es ingrediente normativo de la inhabilidad por coincidencia de periodos, ni del tenor de ésta se desprende que lo sea.

40. En sexto lugar, advirtió que renunciar al cargo de diputado de la Asamblea Departamental de Antioquia para concretar la aspiración a la dignidad en la Cámara de Representantes no implicó el desconocimiento automático del artículo 40 de la Constitución ni de la confianza depositada por los electores, porque: **i)** *“ello no se estableció como causal de pérdida de investidura, cuestión relevante si se tiene presente que las mismas son taxativas y de aplicación restrictiva.”* **ii)** *“(…) la renuncia es un derecho que corresponde al elegido en ejercicio de su autonomía personal, en los casos en que considere que no desea seguir ostentando la investidura que adquirió mediante el voto de los ciudadanos; determinación que, como lo puso de presente la Corte Constitucional, da lugar a la finalización del vínculo respectivo e impide la configuración de la inhabilidad, por lo que una posición contraria desconocería los efectos vinculantes de la sentencia de constitucionalidad existente en la materia.”* (...)

41. En séptimo lugar y en relación con la sentencia de unificación de 7 de junio de 2016¹², proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en el proceso 11001-03-28-000-2015-00051-00, indicó que no era aplicable al presente caso, en razón a que dicho pronunciamiento unificó la jurisprudencia respecto de la inhabilidad por coincidencia de periodos y en relación con los cargos uninominales de alcaldes y gobernadores, más no frente a cargos plurinominales de elección popular, respecto de los que aplica un régimen distinto.

42. Reforzó lo anterior, señalando que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha negado¹³ la aplicación de la sentencia de unificación mencionada, cuando se aduce el desconocimiento de lo previsto en el numeral 8 del artículo 179 superior para cargos distintos a los de alcaldes y gobernadores, como es el caso de los miembros de una corporación pública de elección popular, quienes a diferencia de aquellos, no son elegidos con base en el voto programático, y, por ende, no están estrictamente vinculados a la obligación de cumplimiento de un programa de gobierno durante el periodo fijado para su ejercicio.

1.6 Recurso de apelación

43. El 9 de noviembre de 2022, el apoderado del solicitante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de 21 de octubre de 2022. Estimó que el *a quo*

¹² La sentencia determinó la materialización de la causal de nulidad del artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, por la supuesta transgresión del régimen de inhabilidades e incompatibilidades debido a que la demandada, previo a su elección como gobernadora del Departamento de la Guajira (2016-2019), se desempeñó como alcaldesa del Municipio de Albania (Guajira) en el periodo 2012-2015.

¹³ C.fr., entre otros: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 27 de septiembre de 2018, M.P. Rocío Araújo Oñate, expediente 11001-03-28-000-000-2018-00012-00; sentencia de 11 de octubre de 2018, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, expediente 11001-03-28-000-2018-00028-00.



desconoció las pruebas que verificaban la veracidad de los hechos alegados y que configuran la causal.

44. Se refirió específicamente a las capturas de pantalla de fotografías presentadas -tomadas de la red social de Instagram del señor Luis Carlos Ochoa Tobón-. Respecto de ellas, indicó que no fueron tachadas de falsas y que fueron indebidamente valoradas, porque demuestran que el lema de la campaña a la Cámara de Representantes del señor Luis Carlos Tobón Ochoa fue usado por éste con anterioridad a su renuncia al cargo de Diputado y a su inscripción como candidato a la Cámara de Representantes por Antioquia, 2022-2026.

45. Con base en lo anterior, basado en que la finalidad de las campañas es generar recordación y posicionamiento del candidato en el electorado y en la teleología de la causal de pérdida de investidura alegada, expresó que no podía darse validez a las afirmaciones del congresista, referidas a que las fotografías presentadas daban cuenta de encuentros y eventos que llevó a cabo desde el año 2016 cuando inició como Diputado de Antioquia, amén de que los colores utilizados en el logo, el lema, e incluso los de su vestimenta, se identifican con los del partido liberal, por el cual fue elegido.

46. Arguyó que las fechas de publicación de esas fotografías son anteriores a su renuncia al cargo de diputado y a su inscripción como aspirante a la Cámara de Representantes, por lo que demostraban que su campaña para este último cargo inició antes, y, por ende, logró mayor caudal electoral para hacerse elegir en la curul.

47. En suma, discute que esas pruebas y los supuestos que ellas demuestran, no fueron analizadas en la sentencia de primera instancia, pues ésta se limitó a establecer que no existía una coincidencia de períodos porque *“para el momento de la posesión como Parlamentario, el señor Luis Carlos Ochoa Tobón ya no ejercía funciones como Diputado en la Asamblea Departamental de Antioquia”, es decir, la sentencia de primera instancia se centra en establecer que el señor LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN renunció al Asamblea Departamental de Antioquia, antes de inscribirse formalmente como candidato a la Cámara de Representantes, pero no se centra en analizar cuál es precisamente la teleología del numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Nacional, cuál fue ese fin del Constituyente, situación que siempre se trató de mostrar y que se quiso reflejar con cada uno de los pantallazos allegados en el escrito de la demanda.”*

48. Por auto del 25 de noviembre de 2022, la magistrada sustanciadora concedió el recurso de apelación, previa revisión del cumplimiento de las exigencias previstas en el artículo 14¹⁴ de la Ley 1881 de 2018.

¹⁴ **Artículo 14.** El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia se sujetará a las siguientes reglas: 1. Deberá interponerse y sustentarse ante la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. El recurso de apelación será la oportunidad para solicitar pruebas en segunda instancia. 2. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al Secretario General del Consejo de Estado, quien lo repartirá entre los Magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo, que decidirá de plano sobre su admisión si no se hubiese pedido la práctica de pruebas. (...).



1.7 Actuaciones procesales en segunda instancia

49. El recurso de apelación¹⁵ correspondió a la magistrada que elabora la presente ponencia por reparto efectuado el 7 de diciembre de 2022, quien mediante auto de 13 de diciembre de 2022 lo admitió por cumplir con las exigencias legales, y, en consecuencia, ordenó las notificaciones correspondientes y el traslado de rigor.

50. **El Ministerio Público rindió concepto¹⁶**, en el cual solicitó negar la pretensión de desinvestidura, con base en los siguientes argumentos, resumidos a continuación:

i) El proceso de pérdida de investidura hace parte del derecho sancionatorio y como tal, en él se descarta la responsabilidad objetiva; por esta razón, si bien en este asunto hubo la coincidencia objetiva de los periodos de Diputado (2020-2023) y representante a la Cámara (2022-2026), ese sólo hecho, en abstracto, no da lugar a la configuración de la inhabilidad prevista en el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política.

ii) El planteamiento del apelante desconoce que los servidores públicos, en general, tienen el derecho a renunciar al ejercicio del cargo desempeñado, y en el caso concreto de los congresistas, que la Ley 5 de 1992 previó en su artículo 280 numeral 8 que la inhabilidad por coincidencia de periodos ocurre “Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente”.

iii) De igual manera, pasa por alto que la salvedad introducida por el legislador orgánico se declaró exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-093 de 1994, en la cual se dejó claro que el concepto de coincidencia de periodos solo materializa la inhabilidad cuando un individuo específicamente desarrolla, dentro del tiempo respectivo, las actividades propias de la función; es decir, la inhabilidad se configura por el ejercicio concreto, real y simultáneo del (os) cargo (s) o destino (s) público (s) correspondiente (s), lo cual no ocurre cuando media una renuncia oportuna y debidamente aceptada por la autoridad competente, cuestión que sentó con claridad en su decisión la Corte Constitucional.

iv) Trayendo a colación la jurisprudencia de la Corporación¹⁷, enfatizó en que el examen realizado en la Sentencia C-093 de 1994 es una decisión proferida en ejercicio del control de constitucionalidad, que hace tránsito a cosa juzgada

¹⁵ Ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

¹⁶ Presentado el 11.01.2023. Concepto No. 007-2023

¹⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 15.04.2015. M.P Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, expediente: 11001-03-28-000-2014-00059-00



absoluta y tiene efecto erga omnes, razón por la cual vincula a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos, incluido el judicial.

v) Como en este caso quedó plenamente acreditado que Luis Carlos Ochoa Tobón renunció al cargo de diputado, que ostentaba para el periodo 2020-2023, antes de la inscripción de su candidatura a la Cámara de Representantes, periodo 2022-2026, es claro que la coincidencia abstracta de esos periodos en los años 2022 y 2023, no da lugar a la pérdida de la investidura, so pena de contravenir los principios que orientan el derecho sancionador y desconocer, por esta vía, el texto constitucional y la jurisprudencia que le ha dado alcance a la coincidencia de periodos, en el marco de la inhabilidad prevista en el artículo 179 numeral 8 superior.

51. El representante a la Cámara guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

52. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado¹⁸ es competente para conocer del presente recurso de apelación, con fundamento en los artículos 184¹⁹ y 237 numeral 5²⁰ de la Constitución Política, 37 numeral 7²¹ de la Ley 270 de 1996, 2²² de la Ley 1881 de 2018 y 34²³ del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

53. La competencia funcional de la segunda instancia se encuentra limitada exclusivamente a los argumentos materia de impugnación, tal como lo disponen los artículos 320²⁴ y 328²⁵ del Código General del Proceso, aplicables por expresa

¹⁸ Con exclusión de los integrantes de la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 13 que profirió la sentencia impugnada.

¹⁹ La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la Mesa Directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

²⁰ Son atribuciones del Consejo de Estado: 5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.

²¹ La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales: Conocer de los casos de la pérdida de investidura de los Congresistas, de conformidad con la Constitución y la ley. Las sentencias que ordenen la pérdida de la investidura deberán ser aprobadas por los miembros de la Sala Plena y por las causales establecidas taxativamente en la Constitución

²² Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los Congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.

²³ La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de los integrantes de la Sala Especial de Decisión que profirió la sentencia impugnada, conocerá del recurso de apelación que se interponga contra la sentencia que resuelva en primera instancia la solicitud de pérdida de investidura de los congresistas.

²⁴ 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.// Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.

²⁵ El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.//Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. //En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.//El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación



remisión de los artículos 306²⁶ de la Ley 1437 de 2011 y 21²⁷ de la Ley 1881 de 2018.

2.2 Procedencia del recurso de apelación

54. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018, en los procesos de pérdida de investidura el recurso de apelación procede contra la sentencia de primera instancia. Como en el caso objeto de estudio el solicitante recurre el fallo de primera instancia proferido el 21 de octubre de 2022 por la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 13, el recurso de apelación es procedente.

2.3 Oportunidad del recurso y legitimación en la causa

55. Según el numeral 1 del artículo 14 *ejusdem*, el recurso de apelación debe interponerse dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia²⁸.

56. En el presente asunto la apelación fue oportuna porque la sentencia se dictó el 21 de octubre de 2022²⁹, se notificó el 1° de noviembre de 2022³⁰ y el recurso se interpuso el 9 de noviembre de 2022³¹, dentro de los 10 días previstos en el numeral 1 del artículo 14 de la Ley 1881 de 2018.

57. Por lo demás, se observa que el recurso i) fue presentado ante la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 13, que profirió la sentencia ii) por quien se encontraba legitimado para el efecto, esto es, por la parte solicitante a través de su apoderado, a quien se le reconoció personería para actuar dentro del proceso³², y iii) se sustentó debidamente.

2.4 Hechos probados

58. Está probado que el 11 de noviembre de 2021, el señor Luis Carlos Ochoa Tobón dejó de ejercer el cargo de Diputado de la Asamblea Departamental de Antioquia, dado que presentó renuncia a su cargo el 10 de noviembre de ese mismo año y le fue aceptada por la plenaria de la Corporación, como se verifica en el Acta No. 19 de la sesión ordinaria de 11 de noviembre de 2021³³, aportada al proceso por el parlamentario acusado con su escrito de oposición, y la Resolución

fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.//En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

²⁶ En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

²⁷ 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.

²⁸ Numeral 2 artículo 14 Ley 1881 de 2018

²⁹ Samai. Cuaderno principal. No. Actuación 51. Índice 59

³⁰ Samai. Cuaderno principal. No. Actuación 57. Índice 61

³¹ Samai. Cuaderno principal. No. Actuación 57. Índice 62.zip

³² Personería que se reconoció en la audiencia pública que tuvo lugar en primera instancia. Samai. Cuaderno principal. No. Actuación 43. Índice 52.

³³ Samai. Cuaderno principal, apelación. No. Actuación 19. Índice 14.zip.



No. 231 de 12 de noviembre de 2021³⁴, remitida por el Jefe de la Oficina Jurídica de dicha asamblea, mediante Oficio de 23 de agosto de 2022, radicado 202230000621.

59. Quedó demostrado que el período de inscripción de candidatos para las elecciones del Congreso de la República de 13 de marzo de 2022, transcurrió entre el 13 de noviembre y el 13 de diciembre de 2021, según lo estableció la Resolución No. 2098 de 12 de marzo de 2021³⁵, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil y remitida por el Jefe de la Oficina Jurídica de dicha entidad con oficio SG-O.J 0871 de 30 de agosto de 2022³⁶, en la que se fijó el calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República y que se realizarían el 13 de marzo de 2022.

60. Se encuentra verificado que el 13 de diciembre de 2021, a las 10:42 p.m., se realizó la inscripción del señor Luis Carlos Ochoa Tobón como candidato a participar en las elecciones del 13 de marzo de 2022 a la Cámara de Representantes por el departamento de Antioquia, avalada por el partido Liberal colombiano para el periodo 2022-2026, como lo acredita el Formulario E-6 CT de la Registraduría Nacional del Estado Civil³⁷ y la certificación expedida por el jefe de la Oficina Jurídica de dicha entidad, mediante Oficio SG-O.J 0871 de 30 de agosto de 2022³⁸.

61. Se encuentra acreditado que el señor Luis Carlos Ochoa Tobón, en los comicios efectuados el 13 de marzo de 2022, fue elegido representante a la Cámara por la circunscripción electoral de Antioquia, para el período constitucional 2022-2026, tomando posesión del cargo el 20 de julio de 2022. Así lo hace constar la respectiva credencial, expedida por la organización electoral el 19 de julio de 2022³⁹ y la constancia expedida el 23 de agosto de 2022 por el Secretario General de la Cámara de Representantes⁴⁰, remitidos a este proceso por dicho servidor.

62. Está demostrado que entre el 23 de octubre y el 11 de noviembre de 2021, siendo Diputado de la Asamblea Departamental de Antioquia, Luis Carlos Ochoa Tobón realizó publicaciones en su red social Instagram -imágenes y textos-, como lo hacen constar los documentos incorporados en la solicitud de pérdida de investidura⁴¹ y lo corroboró en su escrito de oposición el representante a la Cámara acusado⁴².

³⁴ Samai. Cuaderno principal. Pruebas y anexos. No. Actuación 26. Índice 34.zip. En cuya parte resolutive se consignó lo siguiente: "ARTÍCULO PRIMERO: Formalizar la renuncia aceptada por la plenaria, del Señor LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN al cargo de Diputado de la Asamblea Departamental de Antioquia, realizada el once (11) de Noviembre del corriente año, la cual se hará efectiva a partir del doce (12) de Noviembre, según oficio con radicado 2021200001074 de Noviembre 10 de 2021". (...).

³⁵ Samai. Cuaderno principal. Pruebas y anexos. No. Actuación 30. Índice 38.zip.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Samai. Cuaderno principal. Pruebas y anexos. No. Actuación 30. Índice 38.zip.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Samai. Cuaderno principal. Pruebas y anexos. No. Actuación 27. Índice 35.zip.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Samai. Cuaderno principal, apelación. No. Actuación 2. Índice 17.zip.

⁴² Samai. Cuaderno principal, apelación. No. Actuación 19. Índice 14.zip.



2.3 Problema jurídico

63. Contrastados los argumentos de la apelación con el contenido de la sentencia objeto del presente recurso, corresponde a la Sala resolver las siguientes dos cuestiones:

¿Si la hipótesis referida a la iniciación de la campaña electoral para ser elegido Congresista, antes de renunciar al cargo de Diputado de la Asamblea departamental y de inscribirse como candidato a las elecciones del Congreso de la República, se subsume en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, y, por esta vía, da lugar a la pérdida de la investidura parlamentaria por violación del régimen de inhabilidades, prevista en el numeral 1 del artículo 183 superior?

Resuelto el anterior interrogante, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo resolverá el segundo problema jurídico propuesto por el apelante, este es:

¿Si el *a quo* desconoció las capturas de pantalla de imágenes y textos aportadas por el señor Rincón Ramírez -tomadas de la red social de Instagram del señor Luis Carlos Ochoa Tobón-, y ¿si con ellas quedaba probado que el representante a la Cámara incurrió en la inhabilidad del numeral 8 del artículo 179, porque inició su campaña siendo diputado para el periodo 2020-2023 y antes de inscribirse como candidato al Congreso para el periodo 2022-2026?

Para absolver dichas cuestiones, la Sala abordará el estudio de los siguientes temas: **i)** la pérdida de investidura **ii)** la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 1 del artículo 183 superior **ii)** la prohibición del numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política **iii)** valoración probatoria **iv)** el caso concreto.

2.4 La pérdida de la investidura

64. La pérdida de investidura es una acción pública de raigambre constitucional; se adelanta en un proceso jurisdiccional de naturaleza sancionatoria, con estricta sujeción a las garantías del debido proceso previstas en el artículo 29 de la Constitución Política.

65. Su objeto es reprochar y sancionar comportamientos contrarios a la dignidad del cargo que ejercen los representantes del pueblo, surgida del voto ciudadano y el principio de representación democrática. La sanción que genera la pérdida de investidura origina un impacto directo sobre los derechos políticos de quien resulta sancionado, pues si se remueve la investidura del congresista se produce una inhabilidad permanente para ocupar cargos de elección popular.

66. El juez de la pérdida de investidura debe determinar si la conducta del elegido popularmente se adecúa o no a las causales taxativas que fijó el



constituyente y si se cumplen los parámetros subjetivos, elementos que al configurarse redundan en la imposición de la sanción.

67. Dicho estudio corresponde al de tipicidad de la conducta enjuiciada, el cual sólo saldrá avante cuando el comportamiento del congresista quede precisamente subsumido en el supuesto previsto como causal de pérdida de investidura, en aplicación del principio de taxatividad e interpretación restrictiva.

68. En consecuencia y solo en caso de superarse éste, se abre paso al análisis de la culpabilidad, a efectos de establecer si la actuación del congresista fue dolosa o gravemente culposa, como lo establece el artículo 1º de la Ley 1881 de 2018 y la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional.

2.5 La causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183.1 superior

El precepto constitucional invocado como causal de pérdida de investidura es del siguiente tenor⁴³:

Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura: (...) 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

69. El Constituyente de 1991 previó esta causal con la finalidad de garantizar que, quienes lleguen a ser elegidos popularmente, cumplen requisitos y condiciones que garantizan un desempeño público idóneo, probo, en beneficio del interés general y sin atender a intereses personales o privados⁴⁴.

70. Esta exigencia se materializa, entre otras formas, con la consagración de un régimen de inhabilidades⁴⁵, cuya noción implica restricciones al ejercicio del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político⁴⁶, pues buscan impedir la elegibilidad de determinadas personas que se encuentran afectadas por situaciones, circunstancias o condiciones que el constituyente o el legislador anticipó como riesgos que afectan intereses, valores y principios superiores protegidos.

71. En términos generales, las inhabilidades han sido definidas como *“aquellas circunstancias fácticas cuya verificación le impide al individuo en el que concurren, acceder a un cargo público. Su importancia radica en la necesidad de asegurar que los destinos públicos se realicen con arreglo a los principios de igualdad, eficiencia, moralidad e*

⁴³ Reproducida en el numeral 6 del artículo 296 de la Ley 5 de 1992.

⁴⁴ Se puede consultar Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-652 de 5.08.2003. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, expediente D-4330.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-564 de 6.11.1997. MP. Antonio Barrera Carbonell, expediente D-1646.

⁴⁶ Consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política.



imparcialidad, sin que se antepongan los intereses personales a los generales de la comunidad.”⁴⁷

72. Las inhabilidades son determinantes “*para asegurar ciertas cualidades y condiciones en los aspirantes a ejercer un cargo o función públicos en forma acorde con los intereses que se pretenden alcanzar con ese desempeño*”⁴⁸, y tienen como propósito **i)** garantizar la transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad en el acceso y la permanencia en el servicio público⁴⁹, así como **ii)** asegurar la primacía del interés general sobre el interés particular del aspirante⁵⁰.

73. Como las inhabilidades establecen limitantes al desempeño de cargos públicos, deben estar consagradas expresamente en la Constitución o en la ley y no pueden interpretarse en forma extensiva, lo que implica, para el intérprete, el deber de salvaguardar la finalidad por la que se erigió respetando dicha máxima, esto es, su alcance restrictivo, noción que deriva del artículo 6º de la Constitución, de donde se infiere, como regla general, que todos los ciudadanos pueden acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y que, excepcionalmente, no podrán hacerlo aquellos a quienes se los prohíbe expresamente la ley.

74. En este orden y en lo que se refiere a los Congresistas, el artículo 179 Constitucional corresponde al punto de partida del régimen de inhabilidades en el orden jurídico colombiano, norma que erige una serie de supuestos normativos que limitan el ejercicio del derecho al sufragio pasivo, esto es, la facultad de postular sus nombres en el contexto de los certámenes electorales que permiten ocupar un escaño al interior del legislativo.

2.6 La inhabilidad prevista en el artículo 179.8 de la Constitución

75. Como lo advirtió la sentencia de primera instancia, el texto constitucional de esta inhabilidad fue modificado en dos oportunidades mediante los Actos Legislativos 01 de 2005 y 01 de 2009; sin embargo, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de tales reformas y dejó sentado, en las sentencias C-332 de

⁴⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de julio de 2007. Radicación: 11001-03-06-000-2007-00046-00(1831). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. El Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de septiembre de 2017. Radicación: 73001-23-33-006-2016-00587-01 (PI). señaló: “Las inhabilidades corresponden a una serie de circunstancias personales establecidas por la Constitución Política o la ley que imposibilitan que un ciudadano sea nombrado en un empleo o elegido en un cargo de elección popular, cuyo propósito es garantizar la prevalencia del interés general”. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia de unificación de 29.01.2019. MP. Rocío Araújo Oñate, expediente, 11001-03-28-000-2018-00031-00(SU), expresó: “Una noción general de inhabilidad implica restricciones al ejercicio del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pues buscan impedir la elegibilidad de determinadas personas que se encuentran afectadas por situaciones, circunstancias o condiciones, que el Constituyente anticipó como riesgos que afectan intereses, valores y principios superiores protegidos.// En consecuencia, la posibilidad de acceder al desempeño de cargos públicos está sometida a límites que procuran la realización del interés general, de manera que las inhabilidades exigen el cumplimiento de condiciones en el aspirante a un cargo, para asegurar la primacía del interés general para el que aquellas fueron establecidas, sobre el interés particular del aspirante.”.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-952 de 5.09.2001. MP. Álvaro Tafur Galvis, expediente D-3433.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sala plena. Sentencia C-348 de 20.04.2004. MP. Jaime Córdoba Triviño, expediente D-4853. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 21 de marzo 2013, C.P., Mauricio Torres Cuervo.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 9.05.2018. MP. Cristina pardo Schlesinger, expediente D-11860. Se extrae del considerando expuesto en el numeral 2, sub numeral 3.1. Reitera el mismo sentido de las sentencias Sentencia C-631 de 1996, C-564 de 1997, C-509 de 1994 y C-558 de 1994.



2005⁵¹ y C-040 de 2010⁵², que el texto original consagrado por el Constituyente de 1991 para esta prohibición de elegibilidad se mantiene incólume con el siguiente tenor:

ARTICULO 179. No podrán ser congresistas: (...) 8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

76. Como también lo explicó el *a quo*, en el caso de los parlamentarios dicha prohibición fue introducida en el texto del numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5ª de 1992 -Ley orgánica del Congreso de la República-, incluyendo en la segunda parte de la norma, la posibilidad de la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección como supuesto que impide la configuración de la inhabilidad. La norma es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 280. No podrán ser elegidos Congresistas:

(...) 8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente. Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.” (Subrayas fuera de texto)

77. Esta disposición legislativa fue demandada ante la Corte Constitucional en dos oportunidades. En ambos de los casos, las demandas acusaron, entre otros aspectos, que la salvedad prevista en el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992 referida a la renuncia, resultaba contraria a la Constitución Política porque en materia de inhabilidades y, en virtud del principio de taxatividad que las rige el legislador no puede introducir excepciones que las enerven, en tanto y en cuanto la Constitución no las previó.

78. Así pues, en la sentencia C-093 de 1994⁵³ la Corte abordó el estudio de fondo sobre la constitucionalidad de la justificación que contiene esa norma, según la cual, no se configura la causal de inhabilidad por coincidencia de periodos en los casos en los que se renuncia al cargo cuyo período, en abstracto, se dice concomitante con el de Congresista de la República.

79. La Corte resolvió la exequibilidad⁵⁴ del numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992, dejando claro que la inhabilidad por coincidencia de periodos del numeral

⁵¹ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia de 4.04.2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, expediente D-5323.

⁵² Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia de 1.02.2010. MP. Luis Ernesto Vargas Silva, expediente D-7857.

⁵³ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-093 de 4.03.1994. MP. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara.

⁵⁴ **Ibidem.** La razón de la decisión de exequibilidad se consignó así: “De conformidad con el numeral 8, del artículo 179 de la Constitución, le está prohibido a cualquier ciudadano ser elegido simultáneamente para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente. De ahí que la norma en referencia utiliza la expresión “nadie podrá”, para cobijar en la mencionada prohibición a todos los ciudadanos. //Lo anterior implica no solamente la imposibilidad de ejercer simultáneamente dos cargos, para más de una corporación o empleo público, sino también, la prohibición previa de la elección como congresista en las circunstancias anotadas, lo que equivale a entender que quien aspire a esta dignidad, no podrá encontrarse como Concejal o Diputado, ni tampoco tener la calidad de servidor público, en el momento de la inscripción como candidato al Congreso, salvo la de Senador y Representante a esa corporación. En dicho caso, se requiere haber formalizado la renuncia correspondiente en



8 del artículo 179 superior, debe entenderse con base en los siguientes parámetros:

i) La coincidencia de períodos a la que se refiere el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución, como causal de inhabilidad de los Congresistas, debe entenderse con referencia a una persona en concreto que actúe simultáneamente en dos corporaciones, en dos cargos, o en una corporación y un cargo diferente si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

ii) El periodo debe entenderse como el tiempo efectivo en el que un ciudadano ejerce una función pública, es decir, en su sentido material.

iii) Quien aspire a ser elegido Congresista y ostente la calidad de concejal, diputado o servidor público, debe haber formalizado su renuncia antes de la inscripción de su candidatura, con el fin de evitar encontrarse incurso en esta prohibición de elegibilidad.

iv) La renuncia aceptada constituye vacancia absoluta del cargo y, en consecuencia, formalmente aceptada la de un servidor público, concejal o diputado, antes de la inscripción como candidato al Congreso, impide que se configure para éste la inhabilidad por coincidencia de periodos.

80. A su turno, en la sentencia C-334 de 1994, fundada en la cosa juzgada constitucional⁵⁵ y que implica la obligatoriedad en dicha interpretación para todos los operadores jurídicos, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-093 de 1994, que declaró la exequibilidad del numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992.

81. Por su parte, el Consejo de Estado como juez natural de la pérdida de investidura de los congresistas, siguiendo la jurisprudencia constitucional señalada, ha sido consistente en señalar que cuando existe esa coincidencia formal de periodos, la renuncia de la que trata el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992 enerva la inhabilidad.

82. Esto, porque la renuncia conlleva a la separación absoluta del cargo e impide su efectivo desempeño, y, por ende, formalmente aceptada por la autoridad competente, impide que se materialice la actuación simultánea en dos

ese momento, a fin de evitar que el Concejal o Diputado o Servidor Público candidato a Congresista pudiese estar dentro de la prohibición de que trata el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política. //Ya esta Corporación ha admitido que la renuncia aceptada constituye vacancia absoluta y por consiguiente, es aplicable lo dispuesto en el artículo 261 de la Carta Política según el cual "ningún cargo de elección popular tendrá suplente. Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción", sucesivo y descendente. (Sentencia D-236. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara). //Lo anterior indica que si se configuró una falta absoluta en presencia de la renuncia formalmente aceptada a un concejal o diputado, antes de la inscripción como candidato al Congreso, no rige para ellos la prohibición consagrada en el artículo 179, numeral 8o., toda vez que su período para esas corporaciones se extinguió en virtud de su dimisión formal, de manera que este solamente rige hasta su culminación para la persona que lo haya reemplazado."⁵⁴ (Subrayas fuera de texto).

⁵⁵ Constitución Política. Artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. //Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.



corporaciones, en dos cargos, o en una corporación y un cargo diferente, que es ingrediente normativo necesario para que se configure la inhabilidad del numeral 8 del artículo 179 constitucional.

83. De esta manera, como lo señaló la sala de decisión de primera instancia, el Consejo de Estado tiene establecidos los elementos de la inhabilidad por coincidencia de periodos que dan lugar a la estructuración de la causal de pérdida de la investidura del numeral 1 del artículo 183 de la Constitución, así:

- i) Que el congresista, con anterioridad a su elección o simultáneamente con ésta, haya sido elegido o nombrado para otra corporación o para un cargo público.
- (ii) Que su período de congresista coincida en el tiempo, así sea parcialmente, con el de la otra corporación o cargo público.
- (iii) Que no haya renunciado antes de su elección como congresista a la investidura o cargo que por efectos de la anterior elección o designación venía ostentando o desempeñando, por lo que, en consecuencia, debe tener simultáneamente ambas investiduras o dignidades.

2.7. Caso concreto

84. De acuerdo con los argumentos de la apelación y destacando el contenido del principio de congruencia, la Sala debe determinar dos cuestiones: **i)** si el supuesto fáctico, referido a la extemporaneidad de la campaña electoral, en la que se fundó la solicitud de pérdida de la investidura del representante a la Cámara Luis Carlos Tobón Ochoa, tipifica la causal de inhabilidad prevista en el numeral 8 del artículo 179 superior, y, **ii)** si el *a quo* realizó una indebida valoración, porque desconoció las imágenes incorporadas con la solicitud de pérdida de la investidura, que a juicio del apelante, acreditaban la extemporaneidad de su campaña electoral a la Cámara de Representantes y tomó como única base de su decisión la renuncia que presentó al cargo de diputado de la Asamblea Departamental de Antioquia.

85. Para dilucidar estos puntos, se analizarán los argumentos expuestos por el recurrente y se los confrontará con los medios de prueba allegados al proceso, con el fin de determinar si la extemporaneidad de la campaña es el elemento constitutivo de la referida causal de inhabilidad, y en esa medida, establecer si las pruebas del plenario fueron indebidamente apreciadas por el fallador de primera instancia.

2.7.1 La extemporaneidad de la campaña electoral no incide en la configuración de la inhabilidad prevista en el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política

86. De manera central, lo que reprocha el apelante es que el representante a la Cámara haya renunciado a la Asamblea Departamental con la intención de



inscribirse como candidato al Congreso de la República, al estimar que con ello defraudó el mandato democrático recibido, y que haya iniciado su campaña al Congreso de la República, antes de presentar formalmente su renuncia ante la corporación pública de la que era miembro electo. Considera que estos dos supuestos fácticos dan lugar a que se configure la inhabilidad “*por coincidencia de periodos*”.

87. Desde ahora la Sala advierte que dichas inconformidades del apelante no están llamadas a prosperar, pues el marco jurídico de la campaña electoral no consagra ninguna prohibición cuyo quebrantamiento comporte restricciones o limitaciones del derecho a ser elegido, como pasa a explicarse.

88. Las normas regulatorias de la campaña electoral están contenidas en la Ley 1475 de 2011⁵⁶. Concretamente, el artículo 34 ejusdem se ocupa de definirla en los siguientes términos:

“Para efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas, entiéndase por campaña electoral el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo.

La propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña y cumple la función de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate.

La recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña podrá ser adelantada por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación. Los candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción”.

89. La literalidad de la norma es clara. Los dos primeros incisos definen la campaña electoral y determinan la propaganda electoral como actividad principal de aquella, mientras que el inciso tercero contiene, por un lado, la permisión general para los partidos, movimientos políticos, grupos significativos y candidatos, referida a la recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña, y por el otro, un mandato general de prohibición de actividades proselitistas por fuera del lapso legal.

90. La mencionada prohibición revela unos fines mediatos relacionados con lograr la probidad, la transparencia y la igualdad en las condiciones para el ejercicio del derecho fundamental a participar en la conformación del poder político consagrado en el artículo 40 superior; sin embargo, carece de mandato prohibitivo que afecte la validez del proceso electoral en sus componentes de inscripción, elección, declaratoria de elección y toma de posesión, y, por lo tanto, su texto también está ausente de consecuencia jurídica alguna que limite o impida que el

⁵⁶ Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.



candidato ejerza el cargo para el que resultó electo, en cumplimiento de la voluntad popular.

91. En la misma línea, la propaganda electoral a la que se refiere el artículo 34 citado, está definida y regulada en el artículo 35 de la misma Ley 1475 de 2011 así:

“Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.

La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.

En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.”

92. Como se observa, la norma introduce el espacio temporal en el que está permitido el uso de la propaganda electoral, pero al igual que ocurre con la disposición anterior, no consagra una consecuencia jurídica que repercuta en la validez del proceso electoral o que imponga límites al ejercicio del cargo por parte del elegido que las incumple.

93. No obstante, lo anterior no supone que el despliegue extemporáneo de la campaña electoral carezca de reproche o censura en el ordenamiento. Por el contrario, según lo establece el artículo 39 de la Ley No. 130 de 1994⁵⁷, corresponde al Consejo Nacional Electoral investigar y sancionar, con la imposición de multas, aquellas conductas contrarias a las disposiciones electorales. La norma en cuestión así lo señala:

“El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere la Constitución, el Código Electoral y la legislación vigente.

a) Adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor no será inferior a dos millones de pesos (\$2.000.000), ni superar a veinte millones de pesos (\$20.000.000), según la gravedad de la falta cometida (...)”

94. La lectura sistemática y armónica de estas tres disposiciones permite concluir que la transgresión de las normas que imponen la forma y el tiempo en que los candidatos a cargos de elección popular deben desplegar los actos de campaña

⁵⁷ Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre la financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones.



y realizar prácticas de proselitismo, conlleva a imponer sanciones de tipo administrativo, pero no de carácter judicial, por lo menos en el marco de la validez del acto de elección, trátense de cargos uninominales o plurinominales o de la desinvestidura del elegido, únicamente prevista para miembros de las corporaciones públicas.

95. En cuanto al texto de la Constitución Política, debe resaltarse que la campaña electoral no encuentra desarrollo expreso en sus contenidos normativos, pero sí cuenta con disposiciones que aluden a ella en lo atinente a la financiación, la publicidad y el acceso a los medios de comunicación estatal.

96. De ello dan cuenta los artículos 107⁵⁸, 109⁵⁹, 262⁶⁰ y 265⁶¹ de la Constitución, disposiciones que, en el marco de la participación democrática, los partidos y movimientos políticos, la organización electoral y las elecciones, consagran las pautas que orientan la figura de la campaña electoral como instrumento para la obtención del respaldo popular en igualdad de condiciones.

97. Ninguna de esas normas prevé limitaciones al ejercicio del derecho a elegir y ser elegido, a excepción del artículo 109⁶² superior y en correspondencia con este el artículo 26 de la Ley 1475 de 2011⁶³, que, a diferencia de lo que ocurre con lo regulado en cuanto a la temporalidad de las campañas, consagran expresamente las sanciones de pérdida de investidura y de pérdida del cargo por la violación de los topes máximos fijados para la financiación de campañas, para quienes sean elegidos en corporaciones públicas y para quienes ocupen dignidades de alcalde y gobernador, respectivamente.

98. Nótese que sólo en el caso del desconocimiento de los límites de financiación por parte de los miembros de corporaciones públicas de elección popular tanto la Constitución como las normas electorales, previeron una

⁵⁸ CP. Artículo 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. // (...) //En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. (...).

⁵⁹ CP. Artículo 109. (...) Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto. (...)

⁶⁰ CP. Artículo 262. (...) La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

⁶¹ CP. Artículo 265. El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales: (...) 7. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley. (...)

⁶² CP. Artículo 109. (...) Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto. (...)

⁶³ Ley 1475 de 2011. Artículo 26. La violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales se sancionará con la pérdida del cargo, así: (...) 1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley (...)."



consecuencia para ese actuar, de forma que, si el elegido incurre en la mencionada prohibición, recae sobre éste la desinvestidura y la correspondiente inhabilidad permanente que de ella se deriva, pues la Constitución la contempló incompatible con el principio democrático.

99. Lo anterior no ocurre cuando se trata de la infracción de las normas que determinan la forma y el tiempo en que pueden desarrollarse las campañas electorales, pues se reitera, la Constitución previó la pérdida de la investidura para unas causales taxativas, entra ellas la violación del régimen de inhabilidades, y, a su vez, la inhabilidad por coincidencia de periodos prevista en el artículo 179 numeral 8 de la Constitución, no puede abarcar ningún supuesto distinto a éste.

100. En efecto, tratándose de una limitación del derecho fundamental a ser elegido, consagrado en el artículo 40 superior, como lo dejó sentado la Corte Constitucional en la sentencia C-093 de 1994 y lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación, los ingredientes normativos de esta prohibición son, exclusivamente, los siguientes:

- i) Que el congresista, con anterioridad a su elección o simultáneamente con ésta, haya sido elegido o nombrado para otra corporación o para un cargo público.
- (ii) Que su período de congresista coincida en el tiempo, así sea parcialmente, con el de la otra corporación o cargo público.
- (iii) Que no haya renunciado antes de su elección como congresista a la investidura o cargo que por efectos de la anterior elección o designación venía ostentando o desempeñando, por lo que, en consecuencia, debe tener simultáneamente ambas investiduras o dignidades.

101. Bajo este contexto, si bien la figura de la campaña electoral es un instrumento para alcanzar los fines políticos propios de la participación democrática y el acceso al poder público, reglada por la Constitución y la ley, sólo abre paso a la pérdida de la investidura cuando se transgreden los límites financieros establecidos para ellas por el orden jurídico, pues así lo previó taxativamente la Constitución.

102. Por el contrario, las limitaciones que tienen los candidatos en el ejercicio de actos de campaña o para desarrollar prácticas proselitistas en un determinado lapso, no fue prevista como causal autónoma de pérdida de la investidura ni tampoco se adecúa a los elementos que estructuran la prohibición de elegibilidad por coincidencia de periodos, pues el ordenamiento legal estatutario la prevé como sancionable por el Consejo Nacional Electoral en la forma prevista en la Ley No. 130 de 1994, artículo 39.

103. Finalmente, en cuanto a la teleología de la inhabilidad prevista en el numeral 8 del artículo 179 superior, basta señalar que la literalidad de esa disposición, nutrida con la jurisprudencia constitucional proferida por la Corte en la sentencia C-



093 de 1994, y con la proferida por esta Corporación, deja suficientemente claro que la inhabilidad se estructura a partir de la coincidencia de períodos, y su finalidad es impedir la acumulación subjetiva de dignidades y poderes, con el fin de evitar se utilicen los factores de poder del Estado con fines electorales.

104. Es por esta razón que la renuncia de quienes han sido elegidos a cargos de corporaciones públicas para aspirar a una curul en el Congreso, enerva la inhabilidad y desaparece para ellos la posibilidad de reprochar la mencionada conducta y castigarla con la pérdida de la investidura, pues esa dimisión, debidamente aceptada por quien es competente, elimina la simultaneidad del ejercicio funcional.

105. De suyo, tampoco es admisible entender que la dimisión del elegido a una corporación pública defrauda el mandato popular. Todo lo contrario, son éstos los actores políticos que naturalmente tienen vocación para aspirar a los cargos de representación popular. Ello es así, porque se trata de servidores del Estado que no han sido elegidos con fundamento en el voto programático, como sucede con los alcaldes y gobernadores. De allí que la sentencia de unificación proferida por la Sección Quinta de la corporación, a la que hace alusión la parte actora sea diametralmente diferente al caso que se juzga.

106. Por todas estas razones, en aplicación del principio de taxatividad que corresponde a este juicio sancionatorio de pérdida de la investidura y en virtud de la interpretación restrictiva al que se someten las normas que restringen el ejercicio de los derechos fundamentales políticos, como es el caso de las inhabilidades, la Sala concluye que la extemporaneidad de la campaña no tiene incidencia alguna en la configuración de la causal de pérdida de la investidura por violación del régimen de inhabilidades.

107. Corolario, como la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo arriba a la misma conclusión vertida en la sentencia que se impugna, cual es, que la extemporaneidad de la campaña electoral no constituye ingrediente normativo de la inhabilidad prevista en el numeral 8 del artículo 179 superior, pues dicho supuesto no tiene la capacidad jurídica ni material de traducirse en ejercicio efectivo y simultáneo en dos corporaciones, dos cargos o en una corporación y un cargo, este argumento del recurso no prospera. La valoración fáctica y jurídica realizada en la sentencia de primera instancia es correcta.

2.7.2 Debida valoración probatoria

108. En su apelación el recurrente alude a la indebida valoración probatoria realizada por la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 13, bajo la premisa de insistir en que alejándose de la teleología de la causal el *a quo* dio por sentado que la renuncia probada en el proceso, al cargo del Diputado, lo coloca en la situación inhabilitante prevista en el numeral 8 del artículo 179 constitucional



para ser elegido congresista, porque instrumentaliza un cargo de elección popular como “*trampolín político*” hacia el congreso y con ello defrauda el mandato popular de manera previa, por lo que, en consecuencia, desconoció las pruebas obrantes en el expediente, toda vez que no las tuvo en cuenta ni las estudió.

109. Específicamente, indicó que no se valoraron los imágenes -pantallazos de fotografías publicadas por el diputado Luis Carlos Ochoa Tobón, en su red social Instagram-, de manera que la decisión de no decretar la pérdida de su investidura parlamentaria, periodo 2022-2026, se fundó, exclusivamente, en la prueba de su renuncia a dicho cargo de diputado, periodo 2020-2023, sin tener en cuenta que dichas imágenes acreditaban que el Congresista había iniciado su campaña extemporáneamente, y por ende, existió la coincidencia de periodos inhabilitante.

110. Frente a ello, la Sala Plena advierte que el sustento de la acusación no constituye propiamente un cargo de ausencia de valoración probatoria; lo que ocurre es que el apelante utiliza este fundamento para insistir en que la decisión de primera instancia no acogió la posición por él defendida, referida a que se demostró la extemporaneidad de la campaña electoral y con ello la inhabilidad en que incurrió el representante a la Cámara.

111. En efecto, como se dejó señalado en el estudio de los elementos y la manera como opera la inhabilidad por coincidencia de periodos como causal de inelegibilidad de los congresistas, existe absoluta claridad tanto en el texto superior que la consagra -numeral 8 del artículo 179- como en la norma legal que se integra con ella -numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992, así como en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, sobre los siguientes dos aspectos:

112. Uno, que la coincidencia de periodos, total o parcial, no se presenta cuando el diputado, concejal o servidor público dimiten del ejercicio de esos cargos en forma previa a ser elegidos en el Congreso de la República y dicha renuncia le es aceptada formalmente por la autoridad competente, porque con ello ocurre la vacancia definitiva del cargo y por consiguiente la separación absoluta del ejercicio de esas funciones públicas.

113. Dos, que la configuración de la inhabilidad por coincidencia de periodos, así sea parcial, solamente se configura cuando se produce el ejercicio material y coetáneo de las funciones de uno y otro cargo, lo que no puede ocurrir cuando el aspirante a ser congresista ha renunciado al cargo de diputado, concejal o de servidor público, cumpliendo las exigencias señaladas anteriormente.

114. Sin embargo, el apelante señala que el fallador de primera instancia ignoró la existencia de las fotografías incorporadas en el texto de la solicitud de pérdida de la investidura, cuya incidencia era de tal magnitud, que de haberse valorado el



sentido de la decisión hubiera sido distinto. Es decir, se alega la existencia de un yerro fáctico que llevó a negar la pérdida de la investidura.

115. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo estima que esa apreciación no es cierta, porque al abordar la valoración de la pruebas, el fallo no pretendió consignar una realidad distinta a la que las normas involucradas y la jurisprudencia nacional deja en evidencia, cual es, que quedó plenamente probado que, en este preciso caso no concurren los supuestos fácticos y jurídicos que configuran la inhabilidad por coincidencia de periodos, pues el diputado Ochoa Tobón no ejerció simultánea y coincidentemente dos cargos, porque **i)** renunció a ser diputado el 10 de noviembre de 2021⁶⁴, **ii)** esa renuncia le fue aceptada por la Asamblea Departamental de Antioquia el 11 de noviembre de 2021⁶⁵, y **iii)** ello ocurrió antes de su elección el 13 de marzo de 2022, e incluso antes de inscribir su candidatura al congreso de la República, lo que acaeció el 13 de diciembre de 2021⁶⁶ dentro del calendario electoral fijado por la Registraduría Nacional del Estado Civil⁶⁷.

116. En otras palabras, la sentencia de primera instancia fue contundente al determinar que la renuncia al cargo de diputado, realizada por el señor Ochoa Tobón, encaja en la excepción prevista en el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992 e impide la configuración de la inhabilidad por coincidencia de periodos descrita en el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución, en los términos en que la han interpretado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, y, con ello, desaparece la posibilidad de imputarle al representante a la Cámara la pérdida de la investidura, por haber violado el régimen de inhabilidades en los términos exigidos en la causal del numeral 1 del artículo 183 superior.

117. Como consecuencia de lo anterior, la sentencia señaló *“(...) en el caso concreto es claro que el ejercicio de los períodos de Diputado y Representante a la Cámara no fue concomitante, se insiste, por la presentación de la renuncia al primero de esos cargos, y su aceptación por quien tenía la competencia para hacerlo, en los términos señalados en el párrafo que antecede. Esto es suficiente para negar la solicitud de pérdida de investidura de la referencia, puesto que no se estructura el supuesto de hecho inhabilitante de la causal invocada por el actor, dentro del cual no se contempla ni se desprende lo relativo a la iniciación de campaña al Congreso de la República antes de la culminación del vínculo preexistente, razón por la que no es necesario examinar los elementos de convicción que apuntan en esa dirección.”*. (subrayas fuera de texto)

118. Entonces, no está acreditada la indebida valoración probatoria por haberse desconocido las fotografías, que alega el apelante, pues la sentencia no sólo motivó y explicó con suficiencia los elementos que estructuran la coincidencia de

⁶⁴ Así lo prueban el Acta No. 19 de la sesión ordinaria de 11 de noviembre de 2021, aportada al proceso y la Resolución No. 231 de 12 de noviembre de 2021. Samai. Cuaderno principal, apelación. No. Actuación 19. Índice 14.zip.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Como lo acreditan el Formulario E-6 CT de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Certificación emitida por el jefe de la Oficina Jurídica de dicha entidad mediante Oficio SG-O.qaJ 0871 de 30 de agosto de 2022. Samai. Cuaderno principal. Pruebas y anexos. No. Actuación 30. Índice 38.zip.

⁶⁷ Acreditado con la Resolución No. 231 de 12 de noviembre de 2021⁶⁷ remitida por el Jefe de la Oficina Jurídica de dicha asamblea, mediante Oficio de 23 de agosto de 2022, radicado 202230000621.Samai. Cuaderno principal. Pruebas y anexos. No. Actuación 30. Índice 38.zip



periodos como supuesto inhabilitante para ser elegido congresista, sino que dejó claro que la extemporaneidad de la campaña electoral no es un supuesto que se subsuma en dicha inhabilidad.

119. Tampoco el apelante ofreció argumentos o acreditó cómo la Sala Especial de Decisión No. 13 se apartó de los hechos que consideró como debidamente probados o que se hubiere basado en pruebas no admisibles o que incurrió en un juicio de incongruencia entre lo probado y lo resuelto, o que tuvo en cuenta elementos probatorios ajenos al asunto debatido en el proceso o que dio por probados hechos que no lo estaban.

120. No puede olvidarse que la prueba judicial es el medio procesal que le permite al juzgador conocer la verdad de los hechos en litigio, por la tanto, le permite adoptar decisiones fundadas en la realidad fáctica del proceso y acordes con las normas sustantivas que son aplicables al asunto debatido. En consecuencia, ese razonamiento o valoración que hace el juez sobre los medios de prueba en contraste o confrontación con los supuestos fácticos y jurídicos en juicio, se realiza de manera libre y atendiendo a la sana crítica⁶⁸.

121. De esta manera y en garantía del debido proceso, la valoración de la prueba se legitima con la motivación, correspondiéndole al juez exponer razonadamente el mérito asignado a las pruebas, argumentando, narrando o informando el mérito de convicción, que es justamente lo que ocurrió en la sentencia atacada, pues es claro que la Sala Especial de Decisión No. 13 no desconoció la existencia de las fotografías, sino que, por el contrario, fundamentó lo innecesario de un pronunciamiento valorativo en torno a ellas, por cuanto el debate sobre el inicio extemporáneo de la campaña electoral no hace parte del supuesto censurado por la inhabilidad.

122. En consecuencia, este cargo de la apelación tampoco prospera.

2.8. Conclusión

123. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo confirmará la sentencia de primera instancia proferida el 21 de octubre de 2022 por la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 13 de esta Corporación, mediante la cual se negó el decreto de la pérdida de investidura del representante a la Cámara Luis Carlos Ochoa Tobón, porque:

124. La extemporaneidad en la campaña no es supuesto fáctico ni jurídico que traiga como consecuencia la inhabilidad prevista en el artículo 179 numeral 8 de la

⁶⁸ Así lo establece el **Código General del Proceso. Artículo 176. Apreciación de las pruebas**. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. //El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba.



Constitución, y por esta vía no da lugar a la violación del régimen de inhabilidades en los términos previstos en la causal de pérdida de la investidura, consagrada en el numeral 1 del artículo 183 ejusdem.

125. El *a quo* desarrolló con suficiencia las razones por las cuales no resultaba pertinente en el caso concreto, valorar las fotografías de las que el solicitante deriva la extemporaneidad de la campaña electoral, y, por el contrario, al analizar conjuntamente el acervo probatorio, encontró probado que el representante a la Cámara renunció oportuna y debidamente al cargo de diputado, circunstancia que a la luz del artículo 280 de la Ley 5 de 1992, impide la configuración de la inhabilidad el numeral 8 del artículo 179 superior.

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: CONFIRMAR la sentencia de 21 de octubre de 2022, proferida por la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura No. 13 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que negó decretar la pérdida de investidura del representante a la Cámara Luis Carlos Ochoa Tobón, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Comunicar 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, conforme con el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al despacho de origen previas las anotaciones que correspondan.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Aclaración de voto

MILTON CHAVES GARCÍA

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

FREDY IBARRA MARTÍNEZ



11001-03-15-000-2022-04009-01
Solicitante: Jorge Alexis Rincón Ramírez

MARÍA ADRIANA MARÍN

ALBERTO MONTAÑA PLATA

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

CARMELO PERDOMO CUÉTER

WILSON RAMOS GIRÓN

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Ausente con excusa

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

NICOLÁS YEPES CORRALES

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.