



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Bogotá D.C., ocho (8) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
Radicado: 11001 03 15 000 2022 06270 02
Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZABAL
Tema: Violación al régimen de incompatibilidades previsto para los congresistas.

Sentencia de segunda instancia

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo decide el recurso de apelación interpuesto por el actor en contra de la sentencia de 24 de mayo de 2023, proferida por la Sala Once Especial de Decisión de Pérdida de Investidura.

I. ANTECEDENTES

I.1.- La demanda¹

1. El ciudadano **Rafael Enrique Batista Zúñiga**, actuando en nombre propio y obrando en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -en adelante CPACA-, solicitó que se decrete la pérdida de investidura del señor **Luis Miguel López Aristizábal**, representante a la Cámara por el departamento de Antioquia para el período 2022-2026.

2. Manifestó que el acusado desconoció el régimen de incompatibilidades previsto para los congresistas, causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183.1 de la Carta Política, por incurrir en las incompatibilidades contenidas en el artículo 180 Constitucional, numerales 1 y 2, «[...] *al ejercer, en la actualidad, cargo o empleo en la empresa privada y como representante legal gestionar contratos y negocios ante entidades públicas [...]*».

I.1.1. Los hechos

3. El señor **Luis Miguel López Aristizábal** fue elegido representante a la Cámara por el departamento de Antioquia para el período 2022-2026 y se posesionó en tal cargo el 20 de julio de 2022.

4. Adujo que el acusado, luego de tomar posesión de la dignidad de congresista, continuó ejerciendo como gerente y representante legal de la sociedad **GRUPO COMERCIALIZADORA DE COLOMBIA GDC S.A.S.**², compañía que tiene como

¹ Índice 2, SAMAI.

² Identificada con el NIT 901.217.207-9.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

objeto social principal, la negociación, representación exclusiva, importación y comercialización de licores nacionales e internacionales.

5. Hizo referencia a los certificados de existencia y representación legal de la sociedad **GRUPO COMERCIALIZADORA DE COLOMBIA GDC S.A.S.** de 1º y 6 de agosto de 2022 para efectos de resaltar que en tales documentos seguía fungiendo como su gerente y representante legal el señor **López Aristizábal**.

6. Puso de presente que el acusado, según el certificado de existencia y representación legal de la precitada sociedad de fecha 9 de agosto de 2022, adujo haber renunciado a la condición de gerente y representante legal el día 6 de mayo de 2022; sin embargo, habría seguido suscribiendo los reportes exigidos por la Ordenanza n.º 6 de 2017, relativa al monopolio de licores destilados y alcoholes potables con destino a la fabricación de licores -al parecer expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia-, lo cual ocurrió en los meses de mayo, junio y julio de 2022.

7. Aseveró que el congresista cuestionado, en su condición de gerente y representante legal de la mencionada sociedad, ha intervenido en la explotación del monopolio rentístico de licores previsto en la Ley 1816 de 2016, a través de contratos de tracto sucesivo vigentes, lo cual podía ser corroborado con informes periodísticos y de público conocimiento, encontrándose así demostrada «[...] *la contratación y gestión de negocios antes de la elección, durante y posterior a la elección como congresista con la FÁBRICA DE LICORES DE ANTIOQUIA Y LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, para adquirir y distribuir licor en el departamento de Antioquia* [...]».

1.1.2. La causal de pérdida de investidura y los fundamentos de derecho de la solicitud

8. Como anteriormente se indicó, el actor acusó al congresista **López Aristizábal** de trasgredir el régimen de incompatibilidades previsto para tales servidores públicos, causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183.1 de la Carta Política, por incurrir en las incompatibilidades contenidas en el artículo 180 constitucional, numerales 1 y 2.

9. El accionante inicialmente se refirió a la incompatibilidad prevista en el artículo 180 numeral 1º de la Carta Política, asociada a la prohibición para los congresistas de desempeñar cargo público o privado; prohibición contenida, igualmente, en el artículo 282.1 de la Ley 5ª de 1992.

10. Recordó que el propósito del constituyente al establecer dicha incompatibilidad era el de «[...] *evitar que los congresistas, amparados en otro cargo, logran obtener prebendas o privilegios que serían ilusorias si carecieran de la investidura de parlamentarios* [...]».



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

11. Hizo hincapié en que la potencialidad de aprovecharse de la condición de congresista es más evidente en este caso, puesto que el objeto social de la empresa que el acusado representa legalmente guarda relación con la importación y comercialización de licores nacionales e importados, actividad ligada al monopolio de licores que ejercen los departamentos.

12. Posteriormente, abordó la incompatibilidad prevista en el artículo 180 numeral 2° de la Constitución Política consistente en gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno; prohibiciones contenidas, igualmente, en el artículo 282.1 de la Ley 5ª de 1992.

13. Aseveró que el congresista realizó gestiones ante la Secretaría de Hacienda – Dirección de Rentas Departamentales -al parecer del departamento de Antioquia- para solicitar permisos, realizar trámites de importación, obtener autorizaciones para importación y para celebrar «[...] *contratos de licores ante una entidad que administra tributos de licor, como lo indica la ley. La Ley 1816 de 2016, artículo 8* [...]».

I.2. El pronunciamiento del acusado frente a la solicitud de pérdida de investidura

14. El representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, **Luis Miguel López Aristizábal**, actuando a través de apoderado judicial, se pronunció respecto de la solicitud de pérdida de investidura presentada en su contra y se opuso a ella.

15. Señaló que había renunciado a la representación legal del **GRUPO COMERCIALIZADORA DE COLOMBIA GDC S.A.S.** el 6 de mayo de 2022, esto es, mucho antes de su posesión como congresista.

16. Enfatizó en que el Acta n.º 20 de 6 de mayo de 2022, en la cual se designó como gerente y representante legal de la citada sociedad al señor Jorge Luis Acosta Restrepo, fue radicada en la Cámara de Comercio de Aburrá Sur el 30 de junio de 2022, y precisó que solo hasta el 19 de julio de 2022 fueron declarados elegidos los representantes a la Cámara por el departamento de Antioquia, entre ellos, el acusado, quien tomó posesión del cargo el 20 de julio de esa misma anualidad.

17. Aclaró que no celebró contrato estatal alguno para el ejercicio del monopolio rentístico sobre la producción de licores destilados, a lo que agregó que el actor confunde la autorización recibida por parte de la Gobernación de Antioquia para comercialización de licores con la suscripción de acuerdos de voluntades regulados por la Ley 80 de 1993.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

18. Formuló la excepción previa de inepta demanda, así como la excepción de mérito relativa a la inexistencia de configuración de las causales de incompatibilidad.

19. En lo que guarda relación con la excepción previa, puntualizó que el actor omitió aportar pruebas que acreditaran que ejerció el cargo de representante legal del **GRUPO COMERCIALIZADORA DE COLOMBIA GDC S.A.S.** después de haberse posesionado como representante a la Cámara, a lo que adicionó que el accionante se limitó a hacer afirmaciones incongruentes frente a los regímenes de inhabilidades e incompatibilidades.

20. Destacó que el accionante habría plagiado el escrito de demanda de nulidad electoral radicado bajo el expediente número 11001 03 28 000 2022 00157 00, y señaló que se habría presentado en su contra *«[...] otra solicitud de pérdida de investidura radicada por la misma abogada [se refiere a la abogada Cristina María Lemos Laverde] bajo el número 11001031500020220583300, que será acumulada a este expediente, tal como lo ordena el artículo 16 de la Ley 1881 de 2018 [...]»*³.

21. Expresó que la incongruencia y la carencia de pruebas que efectivamente acrediten la vulneración del régimen de incompatibilidades conducen a que: *«[...] el concepto de violación propuesto por el actor se diluya como se puede constatar en el medio de control al que me opongo (...) el concepto de la violación no permite establecer la existencia de los elementos (...) para la configuración de las causales de incompatibilidad acusadas, por lo tanto, la demanda debió ser inadmitida y posteriormente rechazada [...]»*.

22. En relación con la excepción de mérito relativa a la inexistencia de configuración de las causales de incompatibilidad, insistió en que, desde que empezó a actuar como congresista, no ejerció el cargo de representante legal de la sociedad **GRUPO**

³ En efecto, en esta corporación se encuentra en trámite el medio de control de pérdida de investidura identificado con el número de expediente 11001031500020220583300, cuyo conocimiento le correspondió a la Sala Primera Especial de Decisión de Pérdida de Investidura.

Dicha solicitud se cimenta en hechos y causales similares a las tramitadas en este proceso, esto es, se le atribuye al señor Luis Miguel López Aristizábal la violación del régimen de incompatibilidades por haber incurrido en las prohibiciones contenidas en los numerales 2° y 3° del artículo 180 Constitucional y los numerales 1 a 4 del artículo 282 de la Ley 5 de 1992, por fungir, al mismo tiempo, como parlamentario y representante legal de la sociedad GRUPO COMERCIALIZADORA DE COLOMBIA GDC S.A.S.

El consejero ponente de dicha sala, en auto de 20 de enero de 2023, admitió dicha solicitud y, en el auto de 9 de marzo 2023, acumuló el expediente 11001031500020230116000 a ese trámite por remisión que hiciera el consejero ponente de la Sala Veintiuno Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. La solicitud de pérdida de investidura remitida atribuyó al señor López Aristizábal haber violado el régimen de incompatibilidades por haber incurrido en las prohibiciones contenidas en los numerales 1°, 2° y 4° del artículo 180 Constitucional, igualmente, por fungir, al mismo tiempo, como parlamentario y representante legal de la sociedad GRUPO COMERCIALIZADORA DE COLOMBIA GDC S.A.S.

La última actuación que consta en dicho proceso acumulado es de 21 de julio de 2023, en el cual registra proyecto de auto, lo cual quiere decir que en aquel medio de control no se ha adoptado ninguna decisión de fondo sobre la controversia.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

COMERCIALIZADORA DE COLOMBIA GDC S.A.S., puesto que, con la debida anticipación y exactamente el 6 de mayo de 2022, había renunciado a tal condición.

23. Adicionalmente, mencionó que la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que para que se demuestre el ejercicio de cualquier cargo, profesión u oficio que interfiera la labor legislativa, debe observarse un criterio material basado en el desempeño real de la labor asignada.

I.3. Trámite del proceso en primera instancia

24. El despacho sustanciador del proceso en primera instancia, mediante auto de 1° de febrero de 2023⁴, decidió tener por contestada la solicitud de pérdida de investidura y, además, declaró no probada la excepción de inepta demanda formulada por el congresista acusado.

25. Asimismo, mediante auto de 8 de febrero de 2023⁵, se pronunció respecto de las pruebas solicitadas por las partes en el proceso, decisión frente a la cual el actor presentó recurso de reposición y, en subsidio, de apelación, los cuales fueron desatados mediante providencias de 28 de febrero de 2023⁶ -recurso de reposición- y 21 de marzo de 2023⁷ -recurso de apelación-, confirmando la decisión impugnada.

26. Con fecha 26 de abril de 2023 se celebró la audiencia pública de que tratan los artículos 11 y 12 de la Ley 1881, en la cual participaron el apoderado judicial del actor, el congresista acusado y su apoderado y el agente del Ministerio Público⁸.

I.4.- Sentencia de primera instancia⁹

27. La Sala Once Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, en sentencia de 24 de mayo de 2014, dispuso lo siguiente:

«[...] 1. NEGAR la pérdida de investidura del representante a la Cámara por el departamento de Antioquia Luis Miguel López Aristizábal, elegido para el período constitucional 2022-2026 [...]»

28. La citada Sala consideró que el problema jurídico que debía resolverse en este proceso era el consistente en:

«[...] establecer si el congresista convocado incurrió en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política, por violación del régimen de incompatibilidades establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 180 del mismo ordenamiento, esto es, «[d]esempeñar cargo o

⁴ Índice 26, SAMAI.

⁵ Índice 30, SAMAI.

⁶ Índice 46, SAMAI.

⁷ Índice 4, SAMAI. Expediente 11001031500020220627001.

⁸ Índice 80, SAMAI.

⁹ Índice 104, SAMAI.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

empleo público o privado» y «[g]estionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno» [...].».

29. Hizo alusión al marco constitucional, legal y jurisprudencial del régimen de incompatibilidades de los congresistas y analizó las decisiones judiciales que desarrollaron las incompatibilidades atribuidas al acusado, esto es, las previstas en los numerales 1° y 2° del artículo 180 de la Carta Política.

30. Al pronunciarse sobre el caso concreto, consideró que estaba acreditado: (i) que el acusado, **Luis Miguel López Aristizábal**, fue nombrado como representante legal y gerente del **GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC S.A.S.**; (ii) que el gobernador del departamento de Antioquia, mediante la Resolución n.° 2019060049122 de 28 de mayo de 2019, autorizó la introducción de licores al departamento de Antioquia al **GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC S.A.S.** por el término de diez (10) años, y (iii) que el secretario de hacienda de la gobernación de Bolívar profirió la Resolución n.° 000034 de 20 de agosto de 2020, por medio de la cual otorgó permiso temporal al **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.** para introducir licores destilados en ese departamento.

31. La Sala Especial también encontró demostrado que el señor **Luis Miguel López Aristizábal**, como representante legal del **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, presentó «[...] *declaraciones de impuesto al consumo y/o participación de licores, vinos, aperitivos y similares de origen extranjero ante los departamentos y de vinos, aperitivos y similares, Estampilla Universidad de Antioquia, productos nacionales e importados [...]*» correspondientes a los meses de junio, agosto y noviembre de 2021 y de mayo y junio de 2022.

32. Adicionalmente, encontró acreditado: (i) que la gobernación de Bolívar, previa solicitud del señor **Luis Miguel López Aristizábal**, representante legal del **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, profirió: «[...] *la Resolución No. 12, mediante la cual se adicionan unos productos [...]*»; (ii) que la junta directiva del **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, en decisión que consta en el Acta n.° 20 de 6 de mayo de 2022, designó al señor Luis Acosta Restrepo como gerente y representante legal de la sociedad; (iii) que la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, con fecha 30 de junio de 2022, radicó la citada acta ante la Cámara de Comercio de Aburrá Sur, para efectos de su inscripción, y (iv) que la Cámara de Comercio de Aburrá Sur, con fecha 1° de julio de 2022 y luego de evidenciar inconsistencias, devolvió el documento presentado para inscripción al evidenciar inconsistencias y otorgó un (1) mes para efectos de «[...] *reingresar el trámite debidamente corregido [...]*».



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

33. La Sala Especial consideró que estaba comprobado que el acusado, **Luis Miguel López Aristizábal**, a través del Acuerdo n.º 003 de 16 de julio de 2022, fue declarado elegido representante a la Cámara por el departamento de Antioquia y, además, que había tomado posesión del mismo el 20 de julio de 2022.

34. Afirmó que, de la valoración de las pruebas obrantes en el proceso, aparece demostrado que el señor **Oliver Jiménez García** (representante legal suplente del **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**), presentó los días 2 y 3 de agosto de 2022 «[...] las declaraciones de impuesto al consumo y/o participación de licores, vinos, aperitivos y similares de origen extranjero ante los departamentos y de vinos, aperitivos y similares, Estampilla Universidad de Antioquia, productos nacionales e importados [...]».

35. Indicó que fueron aportados los certificados de «[...] EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL O DE INSCRIPCIÓN DE DOCUMENTOS [...]» del **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, expedidos el 1º y 6 de agosto de 2022 por la Cámara de Comercio de Aburrá Sur, en los cuales se informa el representante legal de dicha compañía era el acusado, **Luis Miguel López Aristizábal**. Sin embargo, el juzgador de primera instancia puso de relieve que en dichos certificados se reportó la existencia de peticiones en trámite que podían afectar el contenido de la información que se hacía constar en los certificados.

36. La Sala Especial también resaltó que obraba en el expediente el certificado de existencia y representación legal o de inscripción de documentos del **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, expedido el 9 de agosto de 2022 por la Cámara de Comercio de Aburrá Sur, en el cual se hizo constar que el representante legal de tal sociedad era el señor **Jorge Luis Acosta Restrepo**.

37. Posteriormente, abordó las incompatibilidades atribuidas al acusado, empezando por la prevista en el artículo 180 numeral 1º constitucional, señalando que, de acuerdo con las pruebas que obraban en el expediente, no se evidenciaba que el acusado hubiese ejercido funciones de otro cargo público o privado en forma simultánea con su labor de congresista y, en tal sentido, señaló lo siguiente:

«[...] si bien en los certificados de existencia y representación legal del Grupo Comercializadora de Colombia GDC SAS, expedidos por la Cámara de Comercio Aburrá Sur, los días 1º y 6 de agosto de 2022, consta la inscripción del señor Luis Miguel López Aristizábal como gerente y representante legal de esa sociedad, tal hecho no es suficiente para demostrar que se configuró la causal de incompatibilidad alegada por el solicitante, pues no está acreditado que el congresista hubiese ejercido dicho cargo en forma simultánea con su actividad parlamentaria, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1881



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

de 2018 (...) Se destaca que, para que proceda el decreto de la pérdida de investidura por la causal objeto de análisis, no basta con confrontar que el congresista convocado aparezca registrado en el certificado de Cámara de Comercio, pues es preciso que se pruebe que el parlamentario realizó, cumplió o ejecutó funciones asociadas con el cargo de gerente y representante legal de la sociedad (...) En ese sentido, de acuerdo con el material probatorio aportado de manera válida al proceso, se advierte que la última actuación del señor López Aristizábal como gerente y representante legal de la citada sociedad, corresponde a la presentación de declaraciones tributarias los días 1, 3, 22 y 28 de junio de 2022, esto es, con anterioridad al 20 de julio de 2022, fecha en la que se posesionó como representante a la Cámara del Departamento de Antioquia y comenzó el ejercicio de las funciones propias de su investidura [...]».

38. La Sala igualmente hizo alusión a la incompatibilidad plasmada en el artículo 180, numeral 2°, de la Constitución Política, aseverando que tampoco estaba acreditado que el congresista cuestionado, en ejercicio de tal dignidad, haya realizado alguna gestión ante entidades públicas o ante organismos que administren tributos, ni tampoco que haya celebrado contratos en nombre del **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**

39. Explicó que de la lectura de las pruebas que obraban en el expediente, se encontró que el acusado:

«[...] realizó gestiones como gerente y representante legal de la citada sociedad ante entidades territoriales, de forma previa a su posesión como congresista, pues se reitera que la última actuación del señor López Aristizábal corresponde a la presentación de una declaración tributaria en el mes de junio de 2022, esto es, con anterioridad al 20 de julio de 2022, fecha en la que se posesionó como representante a la Cámara (...) Finalmente, si bien para el 1 y 6 de agosto de 2022 el señor López Aristizábal figuraba inscrito ante la Cámara de Comercio Aburrá Sur como gerente y representante legal del Grupo Comercializadora de Colombia GDC SAS, circunstancia que, para el solicitante en los términos los artículos 164 y 442 del Código de Comercio, conlleva a presumir que hasta antes de la cancelación de la inscripción como representante legal este continuaba en ejercicio de sus funciones, la Sala precisa que dicha presunción no tiene la entidad suficiente para que se decrete la pérdida de investidura por las causales invocadas en este proceso, pues al tratarse de un juicio de carácter sancionatorio es necesario que se pruebe de manera efectiva que, siendo congresista, el convocado simultáneamente: (i) desempeñó cargo o empleo público o privado o (ii) gestionó en nombre propio o ajeno asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, o celebró con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno [...]».

I.5. El recurso de apelación¹⁰

40. La parte actora, inconforme con la decisión de primera instancia, presentó recurso de apelación orientado a que se revoque tal decisión y se acceda a las pretensiones de la demanda.

¹⁰ Índice 111, SAMAI.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

41. Citó el contenido del artículo 180 numeral 1° de la Carta Política, así como los artículos 281, 282 y 284 de la Ley 5ª de 1992, para luego argumentar que: «[...] dentro de las incompatibilidades de los Congresistas se encuentran las de desempeñar cargo o empleo o privado o celebrar contrato alguno con entidades públicas durante el período constitucional para el cual fueron elegidos [...]».

42. Aludió a las sentencias proferidas por esta Corporación el 1° de diciembre de 1993 (Radicado AC-632) y el 7 de septiembre de 1994 (Radicado AC-1610), en las cuales se estudió la incompatibilidad contenida en el numeral 1° del artículo 180 de la Carta Política, para efectos de indicar que estaba probado en el expediente que el acusado había sido electo representante a la Cámara por el departamento de Antioquia para el período 2022 – 2026 en las votaciones realizadas el 13 de marzo de 2022, cargo del cual tomó posesión el 20 de julio de 2022.

43. Aseveró que se encontraba acreditado que el congresista cuestionado, simultáneamente, fungió como representante legal de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, tal como constaba en los certificados de existencia y representación expedidos el 1° y 6 de agosto de 2022, añadiendo que aquel había desempeñado las funciones que correspondían a dicha condición antes, durante y después de las elecciones y una vez se posesionó como congresista.

44. Precisó que los certificados de existencia y representación de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, expedidos por la precitada cámara de comercio los días 1° y 6 de agosto de 2022, muestran que el acusado ejercía el cargo de gerente y representante legal y que desempeñó tales funciones hasta el día 11 de agosto de 2022.

45. Aludió a las «[...] PRUEBAS OBRANTES EN EL PROCESO [...]» aseverando que la defensa del congresista obró de forma «[...] mal intencionada [...]» al afirmar que el representante a la Cámara cuestionado se había apartado de la gerencia y representación legal de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.** el 6 de mayo de 2022, puesto que el acta que da cuenta de tal hecho solo fue presentada el 30 de junio de 2022 ante la indicada cámara de comercio para su inscripción; actuación que no se llevó a cabo puesto que tal acto -inscripción- fue rechazado el 1° de julio de 2022, motivo por el cual la novedad en comento fue finalmente inscrita «[...] el 8 de agosto de 2022 [...]».

46. Anotó que existían documentos dentro del expediente relacionados con el pago de impuestos y cargue de inventarios con la gobernación de Antioquia¹¹, resaltando

¹¹ El apelante relacionó los siguientes documentos: «[...] 1. Declaración del 11 de mayo de 2022 pago de estampilla de la UDA y pago de impuestos de consumo suscrita y firmada por el demandado (...) 2. Declaración



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

especialmente el consistente en la «[...] *Declaración y pago del impuesto al consumo del día 21 de julio de 2022 a la gobernación de Cundinamarca suscrita y firmada por el demandado y la contadora [...]*», cuyo contenido demostraría las actuaciones del acusado como representante legal de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, llevadas a cabo con posterioridad a su posesión como congresista.

47. En igual sentido resaltó que, como podía observarse «[...] *en el derecho de petición resuelto mediante radicado 20233010063881 del 13 de febrero de 2023 y en la respuesta dada al exhorto de la gobernación de Antioquia [...]*» se habría demostrado que «[...] *después de la elección [...]*», el congresista enjuiciado efectuó, como representante legal de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, distintas actuaciones consistente en «[...] *movimientos GDC 2022, SALDO DE MOVIMIENTOS GDC, REPORTES DE PAGO GEDC, ORDENES DEL CARGUE DE FONDO CUENTA A INVENTARIOS DEL GRUPO GDC. Solicito ingreso y pago de ingreso de productos ya posesionado [...]*».

48. Igualmente, se refirió al documento de 27 de julio de 2022, aparentemente suscrito por el acusado, **Luis Miguel López Aristizábal**, «[...] *7 días después de posesionado [...]*», en condición de representante legal de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.** y en el cual le solicita a la gobernación de Antioquia «[...] *el cargue del Fondo Cuenta el cual es un impuesto al consumo de productos de origen extranjero [...]*», así como al documento de 28 de julio de 2022, respecto del cual señala que, si bien está firmado por el señor Oliver Jiménez García como representante legal suplente de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, el mismo se suscribe a nombre del señor **Luis Miguel López Aristizábal**, representante legal de la citada sociedad, «[...] *8 días después de posesionado [...]*».

49. Adicionalmente, destacó que existen otros documentos¹² en los cuales el acusado, como representante legal de la sociedad tantas veces mencionada, firma

del 01 de junio de 2022 pago de estampilla de la UDA suscrita y firmada por el demandado (...) 3. *Declaración del 3 de junio de 2022 pago de impuestos de consumo suscrita y firmada por el demandado (...)* 4. *Declaración del 22 de junio de 2022 pago de estampilla de la UDA suscrita y firmada por el demandado (...)* 5. *Declaración del 28 de junio de 2022 pago de impuestos de consumo suscrita y firmada por el demandado (...)* 6. *Solicitud enviada a la gobernación de Antioquia de cargue del fondo de cuenta al inventario del día 01 de julio de 2022, suscrita y firmada por el demandado (...)* 7. *Declaración y pago del impuesto al consumo del día 21 de julio de 2022 a la gobernación de Cundinamarca suscrita y firmada por el demandado y la contadora [...]*».

¹² El apelante relacionó los siguientes documentos: (a) Declaración de impuesto al consumo de la sociedad GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC S.A.S. correspondiente al departamento de Cundinamarca con número de radicación 2522302968; (b) Documento cuyo asunto es el cargue del fondo cuenta n.º 1269633 al inventario del GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC S.A.S. de fecha 4 de mayo de 2022; (c) Documento cuyo asunto es el cargue del fondo cuenta n.º 1259193 al inventario del GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC S.A.S. de fecha 16 de febrero de 2021; (d) Documento cuyo asunto es «[...] *Solicitud de desestampillaje [...]*» de fecha 2 de noviembre de 2021; (e) Documento cuyo asunto es el cargue del fondo cuenta n.º 1272043 al inventario del GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC S.A.S. de fecha 28 de julio de 2022; (f) Documento cuyo asunto es el cargue del fondo cuenta n.º 1258879 al inventario del GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC S.A.S. de fecha 28 de enero de 2021; (g) Documento cuyo asunto es «[...] *Adición de producto*



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

el pago de impuesto y «[...] *cargues de inventarios con la Gobernación de Antioquia en los meses de JUNIO, JULIO Y AGOSTO DE 2022* (sic) [...]», y resaltó el contenido de los documentos identificados como «[...] 7. *Declaración y pago del impuesto al consumo del día 21 de julio de 2022 a la gobernación de Cundinamarca suscrita y firmada por el demandado y la contadora* [...] 8. *Solicitud enviada a la gobernación de Antioquia de cargue del fondo de cuenta al inventario del día 27 de julio de 2022, suscrita y firmada por el demandado* [...] 9. *Solicitud enviada a la gobernación de Antioquia de cargue del fondo de cuenta al inventario del día 28 de julio de 2022, suscrita y firmada por el representante suplente demostrando que el demandado aún era el representante legal principal* [...]».

50. De todo lo anteriormente expuesto, dedujo que el acusado, hasta agosto de 2022, luego de tomar posesión como congresista, siguió actuando como representante de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, e hizo énfasis en que para acreditar sus acusaciones resultaba necesario que se decretaran pruebas en segunda instancia; petición que elevó en los siguientes términos:

«[...] SOLICITUD DE PRUEBAS DE SEGUNDA INSTANCIA (...) 1. Nuevamente solicito se decreten y practiquen las pruebas solicitadas en primera instancia y varias veces negadas, a la gobernación de Antioquia (sic), Gobernación de Cundinamarca y Gobernación de Bolívar en los siguientes términos: (...) “Oficiar a la Gobernación de Antioquia, Gobernación de Cundinamarca y Gobernación de Bolívar para que certifiquen en el periodo comprendido entre septiembre del 2021 a agosto del 2022, todas las solicitudes, actuaciones, pagos de impuesto al consumo y estampillas por parte de la sociedad GRUPO COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC NIT 901217207-9 precisando quien fungió como representante legal de dicha sociedad y quien suscribía dichas solicitudes” (...) 2. En aras de esclarecer la verdad solicitamos exhortar a la gobernación de Antioquia para que envíe y sean tenidos en cuenta las siguientes pruebas Declaración y pago del impuesto al consumo del día 21 de julio de 2022 a la gobernación de Cundinamarca suscrita y firmada por el demandado y la contadora, Solicitud enviada a la gobernación de Antioquia de cargue del fondo de cuenta al inventario del día 27 de julio de 2022, suscrita y firmada por el demandado, Solicitud enviada a la gobernación de Antioquia de cargue del fondo de cuenta al inventario del día 28 de julio de 2022, suscrita y firmada por el representante suplente demostrando que demandado aún era el representante legal principal, donde el señor Luis Miguel López Aristizábal después de posesionado como representante a la cámara realiza funciones como gerente y representante legal de la sociedad GDC pagando el impuesto al consumo en el departamento de Cundinamarca

[...] de fecha 6 de noviembre de 2021; (h) Documento cuyo asunto es «[...] *Adición de producto* [...]» de fecha 28 de enero de 2022; (i) Documento cuyo asunto es «[...] *Declaración juramentada* [...]» de fecha 28 de enero de 2022; (j) Documento cuyo asunto es «[...] *Autorización para entrega de estampillas* [...]» de fecha 4 de marzo de 2022; (k) Documento cuyo asunto es «[...] *Autorización para entrega de estampillas* [...]» de fecha 14 de marzo de 2022; (l) Documento cuyo asunto es «[...] *Adición de producto* [...]» de fecha 25 de marzo de 2022; (m) Documento cuyo asunto es «[...] *Declaración juramentada* [...]» de fecha 25 de marzo de 2022; (n) Documento cuyo asunto es el cargue del fondo cuenta n.º 1271164 al inventario del GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC S.A.S. de fecha 1 de julio de 2022; (o) Documento cuyo asunto es el cargue del fondo cuenta n.º 1271931 al inventario del GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC S.A.S. de fecha 27 de julio de 2022; y, (p) Documento cuyo asunto es el cargue del fondo cuenta n.º 1272043 al inventario del GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC S.A.S. de fecha 28 de julio de 2022.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

donde esta actuación es convalidada por la contadora quien da fe pública de la legalidad de dicho acto. Que ya se encuentran (sic) en el expediente sin valorar y que vuelvo y las apporto (sic) [...]»

I.6. Trámite del recurso de apelación

51. La magistrada a cargo de la sustanciación del proceso en primera instancia, mediante el auto de 20 de junio de 2023¹³, decidió conceder el recurso de apelación interpuesto por el actor en contra de la sentencia de 24 de mayo de 2023.

52. El despacho a cargo de la instrucción del proceso en segunda instancia, mediante auto de 7 de julio de 2023¹⁴, decidió admitir el recurso de apelación interpuesto por el actor; corrió traslado del auto admisorio y del recurso precitado por el término de tres (3) días a las partes y al agente del Ministerio Público; y, además, negó la práctica de pruebas en segunda instancia.

53. Cabe destacar que no se impugnó el pronunciamiento del magistrado a cargo de la sustanciación del proceso relacionado con la denegación del decreto y práctica de pruebas en segunda instancia, a lo que se agrega que, dentro del término del traslado precitado, ninguno de los sujetos procesales efectuó intervención alguna¹⁵.

II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

54. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, para efectos de desatar los argumentos del recurso de apelación presentado por la parte actora, abordará: *i)* su competencia; *ii)* el problema jurídico; *iii)* el medio de control de pérdida de investidura *iv)* la causal de pérdida de investidura atribuida al acusado, y, posteriormente, señalará *v)* las conclusiones de su análisis.

II.1. La competencia

55. Esta Sala de Decisión es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias proferidas por las salas especiales de decisión de pérdida de investidura, en virtud de lo dispuesto en los

¹³ Índice 113, SAMAI.

¹⁴ Índice 4, SAMAI. Expediente 11001031500020220627002.

¹⁵ Índice 10, SAMAI. Expediente 11001031500020220627002.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

artículos 184¹⁶ y 237 numeral 5^o¹⁷ de la Carta Política; 2^o de la Ley 1881 de 2018¹⁸; y, 37 numeral 1^o¹⁹ de la Ley 270 de 1996.

II.2. La condición de congresista

56. De acuerdo con el literal b) del artículo 5^o de la Ley 1881 de 2018, cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un ciudadano, como ocurre en el presente caso, la misma debe contener «[...] b) *Nombre del Congresista y su acreditación expedida por la Organización Electoral Nacional* [...]».

57. Para acreditar tal condición fue allegada copia del Acuerdo n.º 003 de 16 de julio de 2022, expedida por el Consejo Nacional Electoral, a través del cual se decidieron las apelaciones presentadas en contra de la Resolución No. 001A del 26 de marzo de 2022, resolución mediante la cual se resolvieron las reclamaciones presentadas ante la comisión escrutadora departamental de Antioquia.

58. Dicho acuerdo, en su parte resolutive, dispuso: «[...] **ARTÍCULO NOVENO: DECLÁRENSE elegidos Representantes a la Cámara del Departamento de Antioquia para el período constitucional 2022 – 2026, de conformidad con los resultados que constan en el presente acto administrativo, en aplicación de lo establecido en el artículo 263 Constitucional, a los siguientes ciudadanos inscritos en la lista de los partidos políticos que a continuación se relacionan: (...) 7 (...) 2- Partido Conservador Colombiano (...) 110-LUIS MIGUEL LOPEZ ARISTIZÁBAL (...) 1.017.210.517** [...]».

59. Por lo expuesto, se encuentra cumplido el requisito previsto en el literal b) del artículo 5^o de la Ley 1881 de 2018, sin que sobre destacar que la condición del acusado como representante a la Cámara por el departamento de Antioquia no ha sido cuestionada en el proceso²⁰.

¹⁶ «ARTICULO 184. 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».

¹⁷ «ARTICULO 237. 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 (...)».

¹⁸ «ARTÍCULO 2o. 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 (...)».

¹⁹ ARTÍCULO 37. DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales: (...) 7. 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 (...)».

²⁰ Ver respuesta formulada por el acusado al hecho primero de la solicitud de pérdida de investidura.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

II.3. El problema jurídico

60. La Sala, siguiendo las prescripciones de los artículos 320²¹ y 328²² del CGP, aplicables por remisión del artículo 21²³ de la Ley 1881 de 2018, estima que el problema jurídico que se debe resolver en el presente asunto es el consistente en determinar si resulta procedente, o no, despojar de la investidura de representante a la Cámara por el departamento de Antioquia para el período 2022-2026, al señor **Luis Miguel López Aristizábal**, por transgredir, en concepto del actor y apelante, el régimen de incompatibilidades previsto para tales servidores públicos.

61. Dicha acusación la sustenta el actor en que el accionado incurrió en las conductas proscritas por los numerales 1° y 2° del artículo 180 de la Carta Política, por haber desempeñado cargo o empleo público o privado -numeral 1°- y por haber gestionado, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas -numeral 2°-, toda vez que, siguiendo el recurso de apelación y de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente:

- i. Se encontró acreditado que el acusado, con posterioridad a su posesión como representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, siguió desempeñándose como gerente y representante legal de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, y
- ii. Se encontró probado que el acusado, simultáneamente con su condición de representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, intervino en la gestión de negocios ante entidades públicas como representante legal y gerente de la citada sociedad.

²¹ «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.

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»

²² «ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. 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 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»

²³ «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».



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

II.4. El medio de control de pérdida de investidura

62. La pérdida de investidura de los congresistas es una figura jurídica que se encuentra prevista en los artículos 183 y 184 de la Carta Política y 143 del CPACA y su procedimiento contenido en la Ley 1881 de 2018.

63. Conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación, es un medio de control público -cualquier ciudadano puede formular la solicitud- de naturaleza sancionatoria²⁴ que culmina, en el caso de evidenciarse la configuración de cualquiera de las causales establecidas en la Constitución y en la ley, con la pérdida del cargo que se venía ejerciendo y con el surgimiento de una inhabilidad permanente de ejercer el derecho político a ser elegido popularmente²⁵.

64. Adicionalmente, es un mecanismo de la democracia participativa «[...] en virtud de la cual los ciudadanos pueden efectuar un control sobre los miembros de las corporaciones públicas representativas de acuerdo con causales de raigambre constitucional y legal, encaminadas a preservar la integridad de la función de representación política que les ha sido encomendada²⁶ [...]»²⁷.

65. En atención a la gravedad de la sanción que se impone, se ha exigido que el proceso de pérdida de investidura se desarrolle 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** [...]»²⁸.

66. Es así como, al ser la pérdida de investidura un juicio de responsabilidad subjetiva²⁹, no basta con la configuración objetiva de las causales de pérdida de investidura previstas en la Carta Política y en la ley, sino que, además, resulta necesario constatar si la conducta del miembro de la corporación pública de elección popular se desplegó con dolo o culpa grave.

²⁴ «ARTÍCULO 1o. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> 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».

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencias SU-515 de 2013, SU-424 de 2016 y SU 326 de 2022 y CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Bogotá D.C., once (11) de febrero de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2019-00911-01(PI).

²⁶ SU-1159 de 2003 M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-073 de 2020 y CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Bogotá D.C., once (11) de febrero de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2019-00911-01(PI).

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-424 de 2016.

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-424 de 2016, SU-073 de 2020 y SU 326 de 2022 y CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Bogotá D.C., once (11) de febrero de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2019-00911-01(PI).



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

II.5. La causal de pérdida de investidura atribuida al acusado (art. 183.1. Const. Pol.)

67. La parte actora acusa al señor Luis Miguel Aristizábal, representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, por la violación del régimen de incompatibilidades de los congresistas regulado en el artículo 183 numeral 1° de la Constitución Política.

68. La Sala Plena³⁰, a propósito de las incompatibilidades, ha resaltado que:

«[...] han sido definidas por el legislador como: “[t]odos los actos que no pueden realizar o ejecutar los Congresistas durante el período de ejercicio de la función”³¹.

Corresponden a un conjunto de actividades que se repelen con el cumplimiento de unas funciones o con una dignidad, se justifican en la prevalencia de los intereses estatales y en los principios y valores de igualdad, moralidad, ética, corrección, probidad, transparencia e imparcialidad que deben imperar en la actuación de los sujetos que desempeñan la función pública, o de quienes aspiran o pretendan acceder a la misma [...]».

69. De igual manera, esta Corporación³² ha destacado que en la medida en que las normas constitucionales y legales que definen las conductas y actividades incompatibles con la calidad de miembro del congreso son el punto de referencia obligatorio para establecer, en el caso concreto, si un congresista debe hacerse acreedor a la sanción, resulta ineludible concluir que las mismas deben ser interpretadas de forma restrictiva, por lo que, en consecuencia, no es posible efectuar interpretaciones analógicas ni extensivas.

II.5.1. La incompatibilidad prevista en el artículo 180 numeral 1° de la Carta Política

II.5.1.1. Los elementos objetivos para la configuración de la incompatibilidad

70. La parte actora le atribuyó al acusado la violación del régimen de incompatibilidades de los congresistas, al haber incurrido en la conducta prevista en el artículo 180 numeral 1° de la Carta Política, esto es, por «[...] 1. *Desempeñar*

³⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: FILEMON JIMENEZ OCHOA. Bogotá D.C., primero (1) de junio de dos mil diez (2010). Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00598-00(PI).

³¹ Ley 5ª de 1992, artículo 281.

³² CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE, Bogotá, D.C., siete (07) de diciembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00872-00(PI).



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

cargo o empleo público o privado [...]», causal que igualmente se encuentra prevista en la Ley 5ª de 1992, artículo 281 numeral 1º.

71. Esta Corporación³³ sostuvo que para la configuración de dicha incompatibilidad se requiere la presencia de los siguientes elementos:

«[...] (i) Sujeto activo. Se requiere que la parte acusada de incurrir en la conducta reprochada ostente la calidad de congresista de la República para la época de los hechos.

(ii) Conducta reprochada. Consiste en el ejercicio o desempeño simultáneo de funciones congresales y aquellas derivadas de un cargo o empleo público o privado, sin otra consideración adicional, de donde se colige que la conducta censurada, plasmada a través de su verbo rector - *desempeñar cargo o empleo público o privado*:-

- a) Exige que el congresista haya desempeñado o ejercido el cargo o empleo público o privado, de manera que no es suficiente tenerlo o haberlo ostentado, siendo necesario que el congresista hubiere realizado, cumplido o ejecutado de alguna manera las funciones propias del mismo³⁴. En este sentido, el artículo 20 de la Ley 1881 de 2018 dispone que para “*los efectos del numeral 1 del artículo 180 de la Constitución Política, se entenderá que el Congresista debe estar realizando, simultáneamente con las de parlamentario, funciones inherentes a las del cargo o empleo público o privado*”.
- b) No importa si es desarrollada con ocasión de una relación laboral, contractual, con subordinación o sin ella (...) ³⁵.
- c) **Es indiferente si se desarrolla o ejecuta a título gratuito u oneroso**³⁶ [...]».

II.5.1.2. El caso concreto

72. El apelante, en su escrito de impugnación, insiste en que estaba acreditado que el acusado, con posterioridad a su posesión como representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, siguió desempeñándose como gerente y representante legal de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, lo cual implica que incurrió en la prohibición contenida en el artículo 180 numeral 1º de la Carta Política.

³³ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ. Bogotá, D.C., 13 de septiembre de dos mil veintidós (2022). Expediente: 11001-03-15-000-2021-04291-02 (6881).

³⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 26 de febrero de 2002, C.P.: Roberto Medina López, Exp.: 11001-03-15-000-2001-0131-01.

³⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de octubre de 2009, C.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Exp. 11001-03-15-000-2008-01234-00(PI).

³⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Dolly Pedraza de Arenas. Sentencia del 5 de octubre de 1993. Exp. AC-500; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 18 de julio de 2000, C.P.: Nicolás Pájaro Peñaranda, Exp. AC-10203; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de octubre de 2009, C.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Exp. 11001-03-15-000-2008-01234-00(PI).



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

73. Para efectos de desatar los argumentos del recurso de apelación, se tiene que en el expediente se encuentran los certificados de existencia y representación legal o de inscripción de documentos expedidos por la Cámara de Comercio Aburrá Sur los días 1º de agosto de 2022, 6 de agosto de 2022 y 9 de agosto de 2022 correspondientes al «[...] GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC S.A.S. (...) SIGLA: GRUPO GDC S.A.S (...) ORGANIZACIÓN JURÍDICA: SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA (...) NIT: 901217207-9 [...]»³⁷.

74. Los certificados de 1º de agosto y 6º de agosto de 2022 acreditan que el acusado, **Luis Miguel López Aristizábal**, el 12 de septiembre de 2018 fue designado por la junta directiva de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.** como su representante legal principal; nombramiento inscrito en registro mercantil el 25 de septiembre de 2018.

75. El certificado de «[...] EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL O DE INSCRIPCIÓN DE DOCUMENTOS [...]» de 1º de agosto de 2022 indica lo siguiente: «[...] REPRESENTANTES LEGALES – PRINCIPALES (...) POR DOCUMENTO PRIVADO DEL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2018 DE ACCIONISTAS, REGISTRADO EN ESTA CÁMARA DE COMERCIO BAJO EL NÚMERO 130493 DEL LIBRO IX DEL REGISTRO MERCANTIL EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2018, FUERON NOMBRADOS: CARGO (...) GERENTE (...) NOMBRE (...) LOPEZ ARISTIZABAL LUIS MIGUEL [...]».

76. Tal certificado, en su encabezado, tiene la siguiente nota: «[...] NOS PERMITIMOS INFORMARLE QUE AL MOMENTO DE LA EXPEDICIÓN DE ESTE CERTIFICADO, EXISTEN PETICIONES EN TRÁMITE, LO QUE PUEDE AFECTAR EL CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN QUE CONSTA EN EL MISMO [...]».

77. Por su parte, el certificado de «[...] EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL O DE INSCRIPCIÓN DE DOCUMENTOS [...]» de 6 de agosto de 2022, señala que la representación legal de la sociedad la tenía, como principal, el gerente, señor **Luis Miguel López Aristizábal**; certificado que también cuenta en su encabezado con la nota consistente en que al momento de su expedición existían peticiones en trámite, lo cual podría afectar el contenido de la información que consta en el mismo.

78. También obra en el expediente el Acta n.º 20 de 6 de mayo de 2022 que da cuenta de lo acaecido en la reunión de la junta directiva de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.** realizada el 6 de mayo de 2022³⁸. En la referida acta consta lo siguiente:

«[...] ACTA No. 20 (...) REUNIÓN ORDINARIA DE JUNTA DIRECTIVA DE LA COMPAÑÍA GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC S.A.S.

³⁷ Índice 2, SAMAI. Expediente 11001031500020220627000.

³⁸ Índice 24, SAMAI.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

(...) DESARROLLO DE LA REUNIÓN (...) 3. VOTACIÓN Y ELECCIÓN DEL GERENTE DE LA SOCIEDAD (...) Se propone como nuevo gerente al señor JORGE LUIS ACOSTA RESTREPO, identificado con cédula de ciudadanía No. 98.542.321 de Envigado, Antioquia (...) En consecuencia, se procede a la votación por parte de la Junta Directiva de para (sic) el cargo de Gerente de GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA GDC S.A.S., el cual se aprueba por unanimidad de los miembros principales de la Junta Directiva, siendo los siguientes el resultado de la votación [...]».

79. Valga resaltar que el nombramiento anterior fue aceptado por el señor **Jorge Luis Acosta Restrepo** a través de comunicación de dicha fecha -06 de mayo de 2022-, en la que manifestó lo siguiente:

«[...] REFERENCIA: ACEPTACIÓN DE NOMBRAMIENTO DE REPRESENTANTE LEGAL DE GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA S.A.S. (...) Respetados señores Junta Directiva de la sociedad GRUPO DE COMERCIALIZADORES DE COLOMBIA S.A.S. por medio de la presente y de conformidad con el nombramiento para el ejercicio como Representante Legal, aprobado por ustedes, en reunión ordinaria celebrada el día de hoy, manifiesto mi gustosa aceptación y me comprometo a ejercer fielmente mis funciones con independencia, idoneidad y autonomía (...) [firmado] JORGE LUIS ACOSTA RESTREPO [...]».

80. La sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, según consta en el recibo expedido el 30 de junio de 2022 por la Cámara de Comercio Aburrá Sur relativo al trámite número 10384403, remitió para su inscripción³⁹ el nombramiento realizado por su junta directiva y que se hizo constar el acta n.º 20.

81. De igual modo, se encuentra la comunicación de 1º de julio de 2022, remitida a la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.** por la Cámara de Comercio Aburrá Sur, y en la cual le informó que los documentos presentados se inscribirían en el registro que lleva la cámara de comercio, una vez se subsanaran los defectos allí expuestos consistentes en que se debía aclarar la asistencia de la totalidad de los miembros de la junta directiva, y en que el acta cuyo registro se solicita -y la copia de esta- fueran suscritas por quienes, conforme al ordenamiento jurídico y a la naturaleza de la reunión -no presencial-, debían hacerlo.

82. Para efectos de la subsanación de los defectos advertidos, se le otorgó a la citada sociedad el término de un (1) mes, contado a partir del día siguiente a la comunicación, para reingresar el trámite debidamente corregido, el cual podía ser prorrogado por un (1) mes adicional; en caso contrario, se expediría el correspondiente acto administrativo decretando el desistimiento y el archivo del trámite.

83. El certificado de «[...] *MATRÍCULA MERCANTIL* [...]» expedido el 9 de agosto de 2022, da cuenta que el nombramiento del nuevo gerente y representante legal

³⁹ Índice 24, SAMAI.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.** fue inscrito en el registro mercantil, así: «[...] *REPRESENTANTES LEGALES (...)* Por Acta No. 20 del 06 de mayo de 2022 de la Junta Directa (sic), inscrita/o en esta Cámara de Comercio el 05 de agosto de 2022 con el No. 162942 del libro IX, se designó a: (...) CARGO (...) GERENTE (...) NOMBRE (...) JORGE LUIS ACOSTA RESTREPO [...]».

84. Lo expuesto evidencia que el acusado, una vez declarada su elección como representante a la Cámara por el departamento de Antioquia -lo que acaeció con el Acuerdo n.º 003 de 16 de julio de 2022, expedida por el Consejo Nacional Electoral- y posesionado del citado cargo -el 20 de julio de 2022-, según la información obrante en el registro mercantil, continuaba figurando formalmente como gerente y representante legal de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**

85. Sin embargo, más allá de que en el registro mercantil se encuentre al acusado como representante legal de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, lo cierto es que, conforme lo ha establecido esta Sala Plena y contrario a lo considerado por el actor en su recurso de apelación, no es suficiente que el cargo o empleo público o privado se ostente. Resulta necesario, además, que se hayan ejecutado funciones propias del mismo, razón por la que el hecho consistente en que el acusado fungiera en ese registro como gerente y representante legal de dicha sociedad una vez declarada su elección y posesionado como representante a la cámara por el departamento de Antioquia para el período 2022-2026, no podría configurar la conducta reprochada en la incompatibilidad prevista en el artículo 180 numeral 1º constitucional.

86. Valga resaltar que esta Sala Plena, en sentencia de 24 de mayo de 2011⁴⁰, señaló, en el anterior sentido, lo siguiente:

«[...] Conforme a las normas antes señaladas y el criterio de la Corte Constitucional en la sentencia transcrita, la permanencia en el registro mercantil de la inscripción de un representante legal hace presumir que quien allí figure, ejerce las funciones (...) Sin embargo, como ya se indicó arriba, esta presunción, en materia sancionatoria, por la interpretación restrictiva que tiene en esa área, **no es suficiente para efectos de decretar la pérdida de investidura, sino que, bajo un criterio material, debe probarse que, efectivamente se está ejerciendo las gestiones o funciones tendientes a los fines de la empresa o sociedad en la que se desempeña el cargo; de la misma forma, también debe probarse la influencia indebida que ejerce el parlamentario, por el sólo hecho de permanecer en el registro mercantil, en caso de que así lo fuera (...)** Empero, la presunción de representación que en el Código de Comercio aparece, sirve para garantizar la responsabilidad en materia civil y comercial mientras que, para efectos de imponer la sanción de pérdida de investidura, como se ampliará más tarde, la inscripción comporta un

⁴⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00924-00(PI).



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

elemento probatorio que hace presumir que la persona inscrita formalmente está ejerciendo el cargo, pero esta presunción es susceptible de ser infirmada mediante otras pruebas [...]»

87. Sumado a lo anterior, y siguiendo para el efecto los razonamientos esbozados por la Corte Constitucional al estudiar, en la sentencia C-621 de 2003⁴¹, la constitucionalidad de los artículos 164 y 442 del Código de Comercio, es claro que los órganos sociales competentes tienen la obligación de adelantar directamente todas las gestiones encaminadas a la inscripción del nombramiento del nuevo representante legal en las eventualidades en que se produce la remoción de quien venía actuando como tal.

88. Significa lo anterior que le correspondía a la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**, no al acusado, la carga de proceder a realizar la inscripción del nuevo nombramiento, luego la demora de esta sociedad en llevar a cabo tal trámite no puede acarrearle consecuencias desfavorables al congresista cuestionado.

89. De otro lado, es preciso resaltar que el accionante aportó oportunamente una serie de documentos denominados «[...] *DECLARACIÓN DE VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES ESTAMPILLA UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA (...) PRODUCTOS NACIONALES E IMPORTADOS* [...]»⁴² que corresponden a declaraciones de pago realizadas por la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.** en su condición de importador correspondiente a los meses de (a) junio⁴³ y agosto de 2021⁴⁴; (b) noviembre de 2021⁴⁵, y (c) mayo⁴⁶, junio⁴⁷ y agosto⁴⁸ de 2022.

90. De tales declaraciones, las correspondientes a los meses de (a) junio y agosto de 2021; (b) noviembre de 2021, y (c) mayo y junio de 2022, fueron suscritas por el congresista cuestionado, **Luis Miguel López Aristizábal**, en su condición de gerente y representante legal de aquella sociedad, pero son de períodos anteriores a la posesión del acusado en tal cargo.

⁴¹ La Corte Constitucional, en esta sentencia, indicó: «[...] 11. Por todo lo anterior la Corte concluye que las normas demandadas no pueden ser consideradas constitucionales, sino bajo el entendido de que la responsabilidad que endilgan a los representantes legales y revisores fiscales salientes de sus cargos, mientras se registra un nuevo nombramiento, no puede carecer de límites temporales y materiales. Dichos límites temporales y materiales implican que: (i) Se reconozca que existe un derecho a que se cancele la inscripción del nombramiento del representante legal o del revisor fiscal en todas las oportunidades en que por cualquier circunstancia cesan en el ejercicio de sus funciones. Este derecho acarrea la obligación correlativa de los órganos sociales competentes en cada caso, de proveer el reemplazo y registrar el nuevo nombramiento [...]».

⁴² Índice 2, SAMAI.

⁴³ (a) Formulario n.º 0521484987 – período 2021 / Junio / Quincena 1; (b) Formulario n.º 0521486723 – período 2021 / Junio / Quincena 2; (c) Formulario n.º 0521484985 – período 2021 / Junio / Quincena 1.

⁴⁴ Formulario n.º 0521492223 – período 2021 / Agosto / Quincena 2.

⁴⁵ (a) Formulario n.º 0521499082 – período 2021 / Noviembre / Quincena 1 y (b) Formulario n.º 0521500834 – período 2021 / Noviembre / Quincena 2.

⁴⁶ (a) Formulario n.º 0522517692 – período 2022 / Mayo / Quincena 1. Recibido con pago 11 de mayo de 2022 y (b) Formulario n.º 0522519591 – período 2022 / Mayo / Quincena 2. Recibido con pago 1 de junio de 2022.

⁴⁷ Formulario n.º 0522521913 – período 2022 / Junio / Quincena 2. Recibido con pago 22 de junio de 2022.

⁴⁸ Formulario n.º 0522525650 – período 2022 / Agosto / Quincena 1. Recibido con pago 2 de agosto de 2022.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

91. La declaración correspondiente al mes de agosto de 2022, que es la única posterior a dicho hecho -posesión en el cargo de congresista-, está suscrita por el señor Oliver Jiménez García.

92. Igualmente, se allegaron oportunamente los documentos denominados «[...] *IMPUESTO AL CONSUMO Y/O PARTICIPACIÓN DE LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES DE ORIGEN EXTRANJERO ANTE LOS DEPARTAMENTOS [...]*»⁴⁹ que corresponden a declaraciones de pago del mencionado impuesto realizadas por la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.** en su condición de importador con fecha de «[...] *PROCESADO [...]*» de 28 de junio de 2022⁵⁰, 11 de mayo de 2022⁵¹, 3 de junio de 2022⁵² y 3 de agosto de 2022⁵³.

93. Las declaraciones correspondientes al 11 de mayo de 2022, 3 de junio de 2022 y 28 de junio de 2022, aunque están suscritas por el señor **Luis Miguel López Aristizábal**, corresponden a períodos anteriores a la posesión del parlamentario acusado en tal cargo.

94. La declaración correspondiente al 3 de agosto de 2022, que es la única posterior a tal hecho -posesión en el cargo de congresista-, está suscrita por el señor Oliver Jiménez García.

95. Desde tal contexto, se debe precisar que de las pruebas que fueron regular y oportunamente allegadas al proceso, no resulta posible acreditar que el acusado haya ejecutado las funciones propias de la gerencia y representación legal de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**

96. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, es preciso resaltar que el accionante, en el trámite del recurso de reposición y de apelación presentado en contra del auto de 8 de febrero de 2023 y dentro del trámite del recurso de apelación frente a la sentencia de 24 de mayo de 2023, ha intentado, extemporáneamente, incorporar medios de prueba a la presente actuación.

⁴⁹ Índice 2, SAMAI.

⁵⁰ Formulario n.º 0522302584 – sello procesado 28-06-2022.

⁵¹ Formulario n.º 0522301834 – sello procesado 11-05-2022.

⁵² Formulario n.º 0522302235 – sello procesado 03-06-2022.

⁵³ Formulario n.º 0522303221 – sello procesado 03-08-2022.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

97. De tal situación dan cuenta los autos de 28 de febrero de 2023⁵⁴ y 21 de marzo de 2023⁵⁵, a través de los cuales se resolvieron los recursos de reposición y el de apelación frente al auto de 8 de febrero de 2023 y el auto de 7 de julio de 2023⁵⁶, en el cual se dictó el auto que admitió el recurso de apelación en contra de la sentencia de 24 de mayo de 2023 y negó la práctica de pruebas en segunda instancia -decisión que no fue objeto de impugnación por el apelante-.

98. Corolario de lo expuesto, no resulta posible el análisis de documentos que no han sido regular y oportunamente allegados al expediente como lo pretende el actor en su recurso de apelación, por lo que no serán valorados (a) la «[...] *Respuesta a derecho de petición resuelto mediante radicado 20233010063881 del 13 de febrero de 2023, expedido por la gobernación de Antioquia [...]*»⁵⁷ ni (b) los documentos de 21, 27 y 28 de julio de 2022⁵⁸, con los cuales pretende sustentar la configuración de las incompatibilidades atribuidas al congresista cuestionado.

99. La Sala Plena, en suma y desde la perspectiva anterior, comparte así lo concluido por la Sala Once Especial de Decisión de Pérdida de Inversión en el sentido que, de acuerdo con las pruebas aportadas válidamente al proceso, las últimas actuaciones que realizó el señor Luis Miguel López Aristizábal como gerente y

⁵⁴ Índice 46, SAMAI. El citado auto argumentó lo siguiente: «[...] *Ahora bien, teniendo en cuenta lo expresado en el recurso de reposición y al examinar los documentos aportados con el mismo, el Despacho observa que no se encuentra acreditado que el solicitante previamente a la presentación de la solicitud de pérdida de investidura hubiese procurado la obtención de la información antes anunciada o acreditado sumariamente que con ese fin acudió al ejercicio del derecho de petición y que tales peticiones no fueron atendidas (...)* En efecto, lo allegado en esta oportunidad son unas capturas de pantalla de correos electrónicos enviados el día 13 de febrero de 2023, esto es, en fecha posterior a la presentación del medio de control de pérdida de investidura (24 de noviembre de 2022), los cuales fueron remitidos por un tercero y no por el solicitante señor Rafael Enrique Batista Zúñiga, a la Gobernación de Antioquia, la Fábrica de Licores de Antioquia y a diferentes entidades financieras, sin que se evidencie el contenido de las aludidas peticiones (...) De acuerdo con lo anterior, se anota que, si bien el recurrente afirma que en varias oportunidades solicitó a las mencionadas entidades la información mediante derecho de petición, lo cierto es que ello no se encuentra acreditado, toda vez que, se reitera, los documentos aportados con el recurso de reposición corresponden a peticiones vía correo electrónico efectuadas por una persona diferente al solicitante, las cuales fueron remitidas con posterioridad a la presentación de la solicitud de pérdida de investidura e incluso a la notificación del auto de pruebas de 8 de febrero de 2023, lo cual acaeció el día 10 del mismo mes y año, cuyo contenido no es posible establecer [...]».

⁵⁵ Índice 4, SAMAI. Expediente 11001031500020220627001. Conforme el auto de 21 de marzo de 2023, los documentos que fueron remitidos por el actor con ocasión del trámite del recurso de reposición y apelación en contra del auto de 8 de febrero de 2023 no han sido tenidos como pruebas de este proceso toda vez que no fueron regular y oportunamente allegados a este proceso.

⁵⁶ Índice 4. SAMAI. Expediente 11001031500020220627002. De acuerdo con el auto de 7 de julio de 2023, el despacho sustanciador del proceso denegó el decreto y práctica de pruebas en segunda instancia, lo cual implicó que los documentos aludidos en el recurso de apelación no fueron incorporados como pruebas en el proceso y, en consecuencia, no podían ser valorados para efectos de establecer la configuración de la causal de pérdida de investidura atribuida al acusado.

⁵⁷ Estos documentos fueron tenidos como extemporáneos para desatar la impugnación en el auto de 21 de marzo de 2023.

⁵⁸ Como se indicó en el auto de 7 de julio de 2023, a través del cual el despacho sustanciador del proceso denegó la solicitud de práctica de pruebas en segunda instancia: (a) El documento de 21 de julio de 2022, que corresponde a una declaración del impuesto al consumo ante la gobernación de Cundinamarca identificada con el n° 2522302968, fue allegado en forma extemporánea en la primera instancia, por lo que no fue valorado en la sentencia de 24 de mayo de 2023; (b) Los documentos de 27 y 28 de julio de 2022, que correspondían a solicitudes de cargue de los fondos cuenta n.° 1271931 y 1272043 respectivamente al inventario de la sociedad GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S. solo fueron aportados con ocasión del recurso de apelación y, (c) El despacho sustanciador del proceso denegó el decreto y práctica de pruebas en segunda instancia, lo cual implicó que los documentos mencionados no fueron incorporados como pruebas en el proceso y, en consecuencia, no podían ser valorados para efectos de establecer la configuración de la causal de pérdida de investidura atribuida al acusado.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

representante legal de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.** corresponden a la presentación de declaraciones tributarias en junio de 2022, anteriores a la fecha en que aquel tomó posesión del cargo de congresista, esto es, el 20 de julio de 2022, por lo que no está acreditado que haya incurrido en la incompatibilidad prevista en el artículo 180 numeral 1° de la Carta Política.

II.5.2. La incompatibilidad prevista en el artículo 180 numeral 2° de la Carta Política

II.5.2.1. Elementos objetivos para la configuración de la incompatibilidad

100. El actor, igualmente, le atribuyó al actor la violación del régimen de incompatibilidades de los congresistas, al haber incurrido en la conducta prevista en el artículo 180 numeral 2° de la Carta Política, esto es, por «[...] *Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición [...]».*

101. Tal incompatibilidad se encuentra contenida, en similar redacción, en el artículo 282 de la Ley 5ª de 1992, que al tenor señala «[...] 2. *Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por si o por interpuesta persona, contrato alguno; con las excepciones que establezca la ley [...]».*

102. Esta Sala ha destacado que dichas prohibiciones se sustentan en «[...] *la intención de crear un marco normativo para que quienes detentan esa alta dignidad del Estado, no alteren el principio de igualdad “porque habrá preferencia o prelación en la solución del asunto, frente a los que tramitan el común de los ciudadanos [...]»*⁵⁹.

103. De igual forma, ha mencionado que la norma contempla tres situaciones: (i) la gestión de asuntos, en forma directa o por interpuesta persona, ante entidades públicas o personas que administren tributos; (ii) apoderar ante las mismas entidades, y (iii) celebrar contratos, en forma directa o indirecta, con los sujetos señalados⁶⁰.

⁵⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONSEJERO PONENTE: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA. Bogotá D.C., 27 de junio de 2006. Radicación 11001 03 15 000 2005 1331 00. Expediente PI 1331. La decisión reitera la siguiente sentencia: CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejera ponente: OLGA INES NAVARRETE BARRERO, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de noviembre del año dos mil (2000). Radicación número: AC-11349.

⁶⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONSEJERO PONENTE: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA. Bogotá D.C., 27 de junio de 2006. Radicación 11001 03 15 000 2005 1331 00. Expediente PI 1331 y CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera Ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR. Bogotá, D. C., seis (6) de abril de dos mil diez (2010). Radicación: 110010315000200900639-01.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

104. Frente a la situación consistente en la gestión de asuntos, en forma directa o por interpuesta persona, ante entidades públicas o personas que administren tributos, la cual es la atribuida al acusado, la Sala ha indicado que «[...] *entraña una incompatibilidad derivada de la gestión de negocios adelantada por un congresista durante el período comprendido entre su elección y el momento en el cual se pone fin a su desempeño como congresista [...]*»⁶¹ y, frente al contenido y alcance de la «[...] *gestión [...]*», a la que se refiere el artículo, ha destacado lo siguiente:

«[...] Según el Diccionario de la Academia Española⁶², gestionar consiste en: (...) "Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera, y comúnmente se entiende como el adelantamiento de trámites en procura de una finalidad concreta"

La Sala ha enfatizado que la **gestión** "independientemente de su resultado, **entraña una conducta dinámica, positiva y concreta del gestor**, que debe estar comprobada y no ser el resultado de inferencias subjetivas o suposiciones perspicaces"⁶³

Así, pues, la **gestión** se configura con una acción, se traduce en la actividad efectiva: la conducta concreta y real por medio de la cual se demanda ante un sujeto algo, sin que sea relevante, para configurar el concepto, el obtener la respuesta o la finalidad propuesta.

Empero, no cualquier gestión, configura la incompatibilidad que se analiza. Es indispensable tener en cuenta el móvil o causa de la misma. La gestión que configura la incompatibilidad que se estudia comprende la actuación del parlamentario ante una entidad pública o ante cualquier sujeto que administre tributos, para obtener resultados en beneficio propio o de intereses particulares, ajenos a los de la colectividad que representa

(...)

En la ya citada sentencia de 6 de octubre de 2009 (C.P. Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta), a propósito de esta causal, se precisó:

(...)

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que toda la expresión "*gestión de negocios*" significa literalmente "*Cuasicontrato que se origina por el cuidado de **intereses ajenos sin mandato de su dueño***", según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia.

En concordancia con esa acepción, la expresión "*gestor de negocios*" es definido en el mismo diccionario como "*Persona que sin tener mandato para ello, cuida bienes, negocios o **intereses ajenos**, en pro de aquel a quien pertenecen*".

⁶¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00709-00(PI).

⁶² Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de Española 21ª Ed. 1992, p. 732.

⁶³ Sentencia del 28 de noviembre de 2000, Expediente No 11349, ya citada.



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
 Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
 Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

De suerte que la existencia de un interés especial en cabeza de personas determinadas, constituye un elemento medular de la gestión de negocios, sea cual fuere el ámbito jurídico en que ella se realice, toda vez que todo negocio comporta un interés jurídico de quienes intervienen en él, susceptible de plasmarse o concretarse en situaciones subjetivas que implican prestaciones o contraprestaciones especiales, cuya procuración del Estado, directamente o por interpuesta persona, para sí o para terceros, justamente se canaliza a través de la gestión del negocio ante una entidad pública.” [...]»⁶⁴.

II.5.2.2. El caso concreto

105. El apelante, en su impugnación de la sentencia de primera instancia, insiste en que estaba acreditado que el acusado, simultáneamente con su condición de representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, intervino en la gestión de negocios ante entidades públicas como representante legal y gerente de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**

106. De las pruebas que obran en el plenario -aportadas regular y oportunamente al proceso- y que han sido expuestas líneas atrás, el actor no logró acreditar que el congresista cuestionado, **Luis Miguel López Aristizábal**, en su condición de gerente y representante legal de aquella sociedad, haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas como representante legal y gerente de la sociedad con posterioridad a la declaración de la elección del acusado como parlamentario - Acuerdo n.º 003 de 16 de julio de 2022- y a su posesión en tal cargo.

107. Como se expuso anteriormente, se allegaron una serie de declaraciones de pago de impuestos -Estampilla Universidad de Antioquia e Impuesto al Consumo y/o Participación de Licores, Vinos y Similares de Origen Extranjero- de las cuales se pudo constatar que las suscritas por el acusado, como gerente y representante legal de la mencionada sociedad, corresponden a períodos anteriores a la fecha en que fuera declarada su elección como congresista y a su posesión.

108. Aquellas declaraciones de pago de impuestos correspondientes al mes de agosto de 2022, esto es, al período posterior a tales hechos -la declaración de la elección del acusado como parlamentario y su posesión en el cargo-, fueron suscritas por persona distinta a este, el señor Oliver Jiménez García.

109. De esta forma, la Sala comparte lo afirmado por la Sala Once Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, en el sentido que no encontró probado que el representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, Luis Miguel López Aristizábal, haya incurrido en la causal de incompatibilidad prevista en el artículo 180 numeral 2º de la Carta Política, teniendo en cuenta que no existe evidencia en torno a que, concomitante con tal condición, haya realizado alguna gestión ante entidad pública o administradoras de tributos, ni ha celebrado contratos

⁶⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO. Bogotá, D. C., diez (10) de noviembre de dos mil nueve (2009). Radicación numero: 11001-03-15-000-2008-01181-00(PI).



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

en nombre de la sociedad **GRUPO DE COMERCIALIZADORES POR COLOMBIA GDC S.A.S.**

II.6. La conclusión

110. La Sala Plena, acorde con los razonamientos expuestos anteriormente, considera acertados los planteamientos expuestos por la primera instancia y con base en los cuales consideró que no se configuraba, objetivamente, la violación del régimen de incompatibilidades previsto para los congresistas, causal de pérdida de investidura contenido en el artículo 183 numeral 1° constitucional, al no haberse acreditado que el representante a la cámara por el departamento de Antioquia, para el período 2022-2026, **Luis Miguel López Aristizábal**, haya incurrido en las incompatibilidades consagradas en los numerales 1° y 2° del artículo 180 de la Constitución Política, motivo por el cual no resulta necesario examinar el elemento subjetivo de culpabilidad y se estima, en consecuencia, que la sentencia de 24 de mayo de 2023, debe ser confirmada.

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

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 24 de mayo de 2023, proferida por la Sala Once Especial de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado, a través de la cual negó la solicitud de pérdida de investidura del señor **Luis Miguel López Aristizábal**, representante a la Cámara por el departamento de Antioquia para el período 2022-2026

SEGUNDO: REMITIR copia de esta providencia 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 el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al despacho de origen.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente
Ausente con excusa



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

MILTON CHAVES GARCÍA

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

FREDY IBARRA MARTÍNEZ

ALBERTO MONTAÑA PLATA

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

CARMELO PERDOMO CUÉTER

WILSON RAMOS GIRÓN

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Ausente con excusa

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Ausente con excusa



Radicación: 11001 03 15 000 2022 06270 02
Actor: RAFAEL ENRIQUE BATISTA ZUÑIGA
Acusado: LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

NICOLÁS YEPES CORRALES

[P4]

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.