



Radicado: 11001-03-15-000-2022-06769-01  
Demandante: Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla

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

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

**Bogotá D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)**

**Referencia:** PÉRDIDA DE INVESTIDURA – SEGUNDA INSTANCIA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2022-06769-01  
**Solicitante:** CARLOS ERNESTO RODRÍGUEZ CHINCHILLA  
**Demandado:** VÍCTOR ANDRÉS TOVAR TRUJILLO

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por el señor Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla contra el auto del 15 de febrero de 2023, por medio del cual la Sala Especial de Decisión nro. 20 de pérdida de investidura declaró el agotamiento de la jurisdicción y dio por terminado el proceso de la referencia.

**ANTECEDENTES**

El señor Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla en nombre propio y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [en adelante CPACA], presentó el 19 de diciembre de 2022, solicitud de pérdida de investidura en contra del señor Víctor Andrés Tovar Trujillo, representante a la Cámara por la circunscripción electoral del Departamento del Huila para el periodo 2022 - 2026<sup>1</sup>.

**EL AUTO APELADO**

Mediante auto del 15 de febrero de 2023, la Sala Especial de Decisión nro. 20 de pérdida de investidura declaró el agotamiento de la jurisdicción y dio por terminado el proceso de la referencia<sup>2</sup>.

Lo anterior, puesto que una vez consultada la plataforma SAMAI, el Consejero sustanciador advirtió que en contra del congresista demandado, se encontraba en curso el proceso de pérdida de investidura nro. 11001-03-15-000-2022-03485-00, cuya solicitud fue radicada y repartida el 29 de junio de 2022<sup>3</sup> y de donde se pudo establecer, que ambos escritos tenían identidad de demandado, coincidían en el objeto y tenían identidad de causa.

<sup>1</sup> Sede Electrónica para la Gestión Judicial -SAMAI-. Índice nro. 2. Proceso nro. 11001-03-15-000-2022-06769-01.

<sup>2</sup> Índice nro. 11 SAMAI. Proceso nro. 2022-06769-01.

<sup>3</sup> Índice nro. 2 SAMAI. Proceso nro. 2022 03485-00.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 6013506700 – Bogotá D.C. – Colombia

[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)

1





Radicado: 11001-03-15-000-2022-06769-01  
Demandante: Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla

## RECURSO DE APELACIÓN

El señor Rodríguez Chinchilla, apeló el auto del 15 de febrero de 2023, al considerar que la sentencia dentro del proceso nro. 2022-03485-00, no estaba ejecutoriada, toda vez que las partes interpusieron recursos de apelación, los cuales no se habían resuelto.

Manifestó que no existe similitud en los escritos de pérdida de investidura, puesto que en el proceso nro. 2022-03485-00, la parte actora limitó su pretensión al momento de la inscripción y elección del señor Tovar Trujillo, mientras que la demanda de la referencia parte desde el momento de su elección y posterior posesión como representante<sup>4</sup>.

En auto del 22 de marzo de 2023, el ex Consejero de Estado doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora<sup>5</sup>.

Le correspondió a este despacho, de acuerdo con el acta individual de reparto que obra en el índice nro. 3 de la plataforma SAMAI, la instrucción del proceso de la referencia.

## OPOSICIÓN AL RECURSO

En escrito del 29 de agosto de 2023, el señor Tovar Trujillo, en nombre propio, manifestó que en el proceso nro. 2022-03485-00 la parte demandante invocó la causal de pérdida de investidura contenida en el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política [en adelante CP].

Sostuvo que mediante sentencia del 18 de enero de 2023 la Sala Especial de Decisión nro. 7 de pérdida de investidura, negó la solicitud de desinvestidura promovida por el señor Gilberto Silva Ipus. Manifestó que ambas partes interpusieron recurso de apelación contra la citada sentencia, los cuales fueron concedidos.

Las partes desistieron del recurso de apelación, razón por la cual, mediante auto del 4 de agosto de 2023, el Consejero de Estado doctor Gabriel Valbuena Hernández, resolvió aceptar los desistimientos interpuestos y dejar en firme la sentencia que denegó la petición de pérdida de investidura.

Manifestó que el señor Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla, en el proceso de la referencia invocó la causal de pérdida de investidura contenida en el numeral 1 del artículo 183 CP, razón por la cual considera que se está frente a la cosa juzgada.

## CONSIDERACIONES

El artículo 2 de la Ley 1881 de 2018 dispone que corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocer de la segunda instancia de las solicitudes de desinvestidura, que tramitan las salas especiales de decisión. Así mismo, en su artículo 21 prevé que para la impugnación de autos y demás aspectos no regulados en ese precepto se aplicará lo estipulado en el CPACA y, de manera subsidiaria, lo dispuesto en el Código General del Proceso [en adelante CGP].

<sup>4</sup> Índice nro. 16 SAMAI.

<sup>5</sup> Índice nro. 20 SAMAI



Radicado: 11001-03-15-000-2022-06769-01  
Demandante: Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla

El numeral 2 del artículo 243 CPACA, dispone que el auto que por cualquier causa le ponga fin al proceso, es susceptible del recurso de apelación y será decidido en Sala, de conformidad con lo establecido en el literal g) del artículo 125 CPACA. Dicho lo anterior la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer la apelación contra el auto que declaró el agotamiento de la jurisdicción y ordenó el archivo de la solicitud de desinvestidura.

Según el apelante, no procede declarar el agotamiento de jurisdicción por cuanto los fundamentos de las solicitudes de pérdida de investidura son distintos, porque mientras en el proceso nro. 11001031500020220348500 se limitó a determinar que al momento de inscripción y elección (marzo de 2022) el congresista demandado se encontraba inhabilitado; la presente demanda nro. 11001031500020220676900 parte de la premisa y causal de inhabilitación a partir de su posesión como congresista, es decir, a partir de la declaratoria de elección y su posterior posesión el 20 de julio de 2022 y no podía ejercer como tal a partir de dicha fecha por estar incurso en la causal prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política.

Por otra parte alega el apelante que la providencia impugnada al declarar el agotamiento de la jurisdicción, al existir identidad en el sujeto demandado, objeto y causa en relación con el radicado nro. 11001031500020220348500 donde se profirió sentencia que negó las pretensiones de la demanda, desconoce que esta providencia no se encuentra ejecutoriada, toda vez que en contra de dicha decisión, las partes interpusieron el recurso de apelación.

Observa la Sala que mediante sentencia del 18 de enero de 2023 la Sala Séptima Especial de Decisión de Pérdida de Investidura negó la pérdida de investidura del Representante a la Cámara Víctor Andrés Tovar Trujillo por considerar que, aunque se encuentra configurado el elemento objetivo, la Sala consideró que la conducta del congresista está justificada en la buena fe calificada.

La Sala precisa que si bien en el auto del 15 de febrero de 2023, se declaró el agotamiento de la jurisdicción, en este momento procede la figura de la cosa juzgada, habida cuenta que por medio de auto del 14 de agosto de 2023 se aceptó el desistimiento presentado por las partes a los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de pérdida de investidura, razón por la cual la misma quedó en firme.

La figura de la cosa juzgada tiene por objeto impedir que entre las mismas partes se promueva un proceso con base en los mismos hechos y con idénticas pretensiones de otro proceso que ya ha sido decidido de fondo, con la finalidad de que dicha providencia lleve inmerso un carácter inmutable o definitivo que garantice la seguridad jurídica e impida que la controversia se perpetúe.

La Sala Plena de esta Corporación<sup>6</sup> ha manifestado sobre la cosa juzgada lo siguiente:

*“La cosa juzgada -res judicata- es el efecto que le otorga la ley a la sentencia en firme, según el cual lo resuelto en ella vincula con carácter inmutable y definitivo a las partes del proceso e imposibilita que sea materia de una nueva decisión. Se fundamenta en el interés*

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 21 de abril de 2009, Rad. 2007-00581-00 (PI). M.P. Ruth Stella Correa Palacio.



de declarar la certeza a las relaciones jurídicas, toda vez que sin la fuerza obligatoria de la sentencia, no se pondría fin a las controversias que se suscitan y someten a consideración de los jueces, ni se le daría eficacia a sus decisiones, lo que entrañaría un estado de indefinición, incertidumbre e inseguridad jurídica, a la par que deslegitimaría el ejercicio de la función jurisdiccional.

Por lo tanto, es principio esencial que informa la Administración de Justicia que la sentencia vincule con efectos inmutables y definitivos a quienes fueron partes en un proceso y que se impida que posteriormente se vuelva a resolver por los jueces en relación con idénticos objeto y causa; es decir, la cosa juzgada tiene una eficacia positiva y otra negativa, pues a la vez que da seguridad, estabilidad y certeza a la relación sustancial sobre la que versa la decisión contenida en la sentencia, prohíbe decidir lo ya resuelto, en el entendido de que el juez se ocupó completamente en relación con el asunto y con la plenitud de las formas propias del juicio.

El objeto se refiere a la relación o situación jurídica sobre la cual versa el derecho que se pretende en la sentencia y que se somete a la decisión del juez (qué se litiga); es decir, la identidad de objeto se refiere a que el derecho o pretensión que se ha solicitado en la nueva demanda (petitum), coincida con el del otro proceso previamente resuelto, toda vez que no se configura esta institución procesal sobre pretensiones que no han sido materia de pronunciamiento en una sentencia.

La causa de pedir (causa petendi) es el hecho jurídico que sirve de razón, motivo y fundamento de la pretensión (el por qué del litigio); es decir, la identidad de causa consiste en que los supuestos fácticos y los fundamentos jurídicos en virtud de los cuales se demanda sean en esencia los mismos expuestos en el primer proceso, de manera que si varían, el segundo proceso es diferente y no existe cosa juzgada. Sin embargo, la causa, no puede confundirse con los medios de prueba que se pretendan hacer valer en el proceso, pues la cosa juzgada no se predica del valor que pueda otorgar el juez a las pruebas. La identidad jurídica de partes, se presenta cuando se trata de los mismos sujetos que en nombre propio o por medio de representante comparecieron al proceso anterior -bien en calidad de demandante o de demandado- y actúan en el nuevo; es decir, dado que la sentencia no obliga sino a quienes tuvieron calidad de parte en el proceso (excepto que la ley consagre un efecto erga omnes, como ocurre, por ejemplo, con la que declara la nulidad de los actos administrativos), se impone analizar quiénes son los sujetos litigantes y la calidad en que actúan en ambos procesos, sin que se exija una identidad física sino jurídica, como tampoco una posición procesal en uno y otro como demandante o demandado”.

El artículo 17 de la Ley 1881 de 2018, establece:

**Art. 17.** No se podrá admitir solicitud de pérdida de la Investidura de un congresista en el evento de alegarse los mismos hechos que sirvieron de fundamento a las causales sobre las cuales ya se haya pronunciado el Consejo de Estado. Todas las sentencias en estos procesos producen efectos de cosa juzgada. (Subrayas fuera de texto)<sup>7</sup>.

Dicho lo anterior, se advierte que, tanto en el proceso adelantado con el radicado nro. 2022-03485-00, respecto del cual ya existe decisión definitiva de esta Corporación<sup>8</sup>, como en el de la referencia, se invocaron, respecto del Representante a la Cámara demandado, la causal de pérdida de investidura contenida en el numeral 1 del artículo

<sup>7</sup> Para la fecha en la cual fue admitida la presente demanda de pérdida de investidura, no se había proferido fallo o sentencia dentro del proceso nro. 2022-03485-00, es decir, no existía pronunciamiento por parte de esta Corporación.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala 7 Especial de Decisión. Sentencia del 18 de enero de 2023, Rad. 2022-03485-00 (PI). M.P. Oswaldo Giraldo López.



183 CP, que versa sobre la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

En relación con los hechos que sirvieron de fundamento a la mencionada causal, la Sala encuentra que en ambos procesos, se demandó el vínculo o parentesco entre el electo, en este caso el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo y quien ejerce la autoridad como alcaldesa del municipio de Tarqui – Huila, señora Dora Liliana Trujillo Pava, madre del demandado, para el periodo (2020-2023).

La Sala precisa que el momento temporal en el que se alegue la causal (la inscripción y elección o, la elección y posterior posesión) no tiene incidencia en este caso, para efectos de analizar la cosa juzgada, pues se reitera, los supuestos fácticos para su configuración son los mismos en ambos procesos, esto es, el vínculo de parentesco entre el demandado y quien ejerce la autoridad como alcaldesa del municipio de Tarqui- Huila.

La Sentencia del 18 de enero de 2023, proferida por la Sala 7 Especial de Decisión, respecto de dicha causal se pronunció de la siguiente manera:

*“... está probado en el expediente con el registro civil de nacimiento nro. 890707, así como con el certificado del registro civil de nacimiento nro. 5525760, que el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo es hijo de la señora Dora Liliana Trujillo Pava, por lo que tienen vínculo de parentesco en el primer grado de consanguinidad”.*

(...)

*“... se advierte que el apoderado del congresista acusado alegó que (...) si bien los alcaldes desempeñan autoridad civil y política, en este caso, la alcaldesa de Tarqui, Huila, solicitó licencia no remunerada entre el 10 de noviembre de 2021 y el 15 de marzo de 2022, por lo que no era posible el ejercicio de autoridad durante ese período; y agregó que, luego de las elecciones para Congreso, la alcaldesa solicitó licencia por enfermedad. Por su parte, el solicitante sostuvo que, aunque la alcaldesa estuvo en licencia no remunerada, sigue siendo la titular del cargo, de manera que este elemento sí está cumplido”.*

(...)

*“El apoderado del congresista acusado aduce que el elemento subjetivo no está configurado dado que, antes de inscribir la candidatura como representante a la cámara, solicitó conceptos al CNE y a varios abogados especialistas en la materia en relación con la configuración de la inhabilidad, y como las respuestas fueron negativas, decidió inscribirse como candidato”.*

(...)

*“Cabe agregar que las consultas elevadas por el congresista fueron expresas y precisas frente a la configuración de la inhabilidad y respecto de los hechos que ahora se le endilgan en esta pérdida de investidura; las consultas fueron rendidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y por abogados expertos en asuntos electorales; por último, los conceptos fueron sustentados de manera razonable, por lo que se concluye que la asesoría solicitada por el congresista fue idónea”.*

(...)

*“Además de los conceptos que fueron solicitados por el congresista, cabe destacar por la Sala que el acusado expuso que su actuación estuvo fundamentada en la sentencia proferida el 11 de marzo de 2021 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, de conformidad con la cual cuando un servidor se encuentra en licencia no remunerada no ostenta autoridad civil y política. Como quedó visto en el acápite precedente, si bien se trata*



Radicado: 11001-03-15-000-2022-06769-01  
Demandante: Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla

*de un único pronunciamiento en ese sentido, tiene la potencialidad de enervar la configuración del elemento subjetivo de la causal.*

*Por lo expuesto, la Sala considera que la conducta del congresista acusado está justificada en la buena fe calificada y, en esa medida, no está configurado el elemento subjetivo...”*

(...)

*“Así las cosas, **la Sala negará la solicitud de pérdida de investidura del representante a la cámara Víctor Andrés Tovar Trujillo** dado que, si bien incurrió objetivamente en la causal de desinvestidura, su conducta está justificada en la buena fe calificada, toda vez que antes de inscribirse como candidato consultó frente a la configuración de la inhabilidad y las respuestas que obtuvo fueron negativas, así como también fundamentó su actuación en la sentencia del 11 de marzo de 2021 proferida por la Sección Quinta de esta Corporación<sup>9</sup>, de modo que actuó con el convencimiento de que su conducta estaba ajustada al ordenamiento jurídico. (Negrillas fuera de texto).*

En tales condiciones, se observa que en el caso materia de estudio existe identidad de sujeto demandado, causa, objeto y supuestos fácticos que permiten concluir que se configura la cosa juzgada respecto de la causal de pérdida de investidura objeto de análisis.

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,

## RESUELVE

**PRIMERO: MODIFICAR** el auto del 15 de febrero de 2023, proferido por la Sala Especial de Decisión nro. 20 de pérdida de investidura que declaró el agotamiento de la jurisdicción y dio por terminado el proceso de la referencia. En su lugar

**DECLARASE** probada la excepción de Cosa Juzgada, respecto de la causal de inhabilidad e incompatibilidad invocada por el demandante. En consecuencia, **ESTESE** a lo resuelto en la sentencia del 18 de enero de 2023, proferida por la Sala 7 Especial de Decisión, expediente nro. 2022-03485-00 (PI). M.P. doctor Oswaldo Giraldo López.

**TERCERO:** En firme esta providencia, por Secretaría hacer las anotaciones de rigor en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAI.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Vicepresidente

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 11 de marzo de 2021, Rad. 2019-00354-01 M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Radicado: 11001-03-15-000-2022-06769-01  
Demandante: Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla

**WILLIAM BARRERA MUÑOZ**  
Consejero de Estado

**MARTÍN GONZALO BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Consejero de Estado

**JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**  
Consejero de Estado  
Salva voto

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Consejero de Estado

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Consejera de Estado

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**  
Consejero de Estado  
Aclara voto

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado  
Salva voto

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Consejero de Estado

**MARÍA ADRIANA MARÍN**  
Consejera de Estado  
Aclara voto

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Consejero de Estado

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA**  
Consejero de Estado  
Aclara voto

**WILSON RAMOS GIRÓN**  
Consejero de Estado

**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**  
Consejero de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado  
Aclara voto

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Consejero de Estado

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Consejero de Estado

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 6013506700 – Bogotá D.C. – Colombia  
[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)

7

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>



SC 5780-6