

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

**Consejero Ponente (E): HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de agosto de dos mil ocho (2008)

**Radicación número: 11001 03 15 000 2008 00293 00**  
**Actor: Estefanía Marín Zapata**  
**Pérdida de Investidura - Fallo.**

Se decide la solicitud de pérdida de investidura de Estefanía Marín Zapata contra **Ciro Antonio Rodríguez Pinzón**, quien ostentó la calidad de Senador de la República para el período legislativo 2002 a 2006.

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1. La demanda**

La demandante solicita se decrete la pérdida de la investidura de Congresista de **Ciro Antonio Rodríguez Pinzón**, quien ostentó la calidad de Senador de la República para el período legislativo 2002 a 2006, por haber incurrido en la causal señalada en el artículo 179 [3] de la Constitución Política, según la cual no podrán ser congresistas: *“Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, (...) en interés propio, o en el de terceros, (...), dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección”*.

Los hechos fundamento de la solicitud, en síntesis, son los siguientes (fls. 9 a 11 cdno. 1):

#### **1.1.1. Posesión del demandado como congresista**

**Ciro Antonio Rodríguez Pinzón** fue llamado a ocupar el cargo de Senador a partir del 10 de diciembre del 2002, en su condición de segundo reglón de la lista inscrita por el partido político Movimiento Nacional, para el período legislativo 2002 - 2006.

### **1.1.2. Inhabilidad del demandado para ser congresista**

El demandado, quien actualmente se desempeña como Representante a la Cámara, se inscribió como candidato al Senado de la República, en segundo renglón, en la lista encabezada por Juan Manuel Corzo Román, para el período legislativo 2002 – 2006. Las elecciones se llevaron a cabo el 10 de marzo del 2002.

El accionado dentro de los seis meses previos a la elección, esto es, del 10 de septiembre del 2001 al 10 de marzo del 2002, se desempeñó como gerente y representante legal de la sociedad Ingeniería en Potencia Eléctrica y Comunicaciones Ltda., “INGEPEC LTDA”, quien tenía un contrato de concesión vigente con la Comisión Nacional de Televisión desde el año 1999.

### **1.1.3. Causal de pérdida de investidura**

El demandado violó el régimen de inhabilidades por cuanto incurrió en la causal prevista en el artículo 179 [3] de la Constitución Política, según la cual no podrán ser congresistas *“quienes hayan intervenido en gestión de negocios, ... ante entidades públicas en interés propio, o en el de terceros, ... dentro de los seis meses anteriores a la fecha de elección”*.

La disposición citada determina dos requisitos constitutivos de la inhabilidad: El supuesto de hecho y la circunstancia temporaria.

El demandado actuó como gerente, representante legal y socio de la sociedad “INGEPEC LTDA”, la cual suscribió el 9 de diciembre de 1999 el contrato de concesión 149, actualmente vigente, con la Comisión Nacional de Televisión. Su gestión estuvo representada en las diligencias realizadas para alcanzar las metas contractuales y la puesta de capital para tales efectos.

Al inscribirse, **Ciro Antonio Rodríguez Pinzón**, como candidato al Senado de la República para el período legislativo 2002 – 2006, cuya fecha de elección era el 10 de marzo de 2002, la inhabilidad lo cobijaba desde el 10 de septiembre de 2001 y al ejercer la gerencia y representación legal de la sociedad INGEPEC LTDA hasta el 5 de febrero de 2002, incurrió en la causal invocada.

## 1.2. Oposición

El demandado, al contestar la demanda, expresó:

12.1. Que participó en las elecciones del 10 de marzo de 2002 como aspirante al Senado de la República para el período legislativo 2002 a 2006, en el segundo renglón de la lista inscrita por el Movimiento Nacional encabezada por Juan Manuel Corzo Román, pero no resultó elegido.

1.2.2. Con ocasión de las licencias concedidas al Senador Juan Manuel Corzo Román, fue llamado y ocupó la vacante en varias oportunidades.

1.2.3. En su calidad de representante legal de la sociedad Ingeniería en Potencia Eléctrica y Comunicaciones –INGEPEC- Ltda., celebró con la Comisión Nacional de Televisión el 9 de diciembre de 1999, el contrato 149 del mismo año. cuyo objeto fue la concesión y explotación por 10 años, del servicio público de televisión por suscripción en el municipio de Ocaña.

1.2.4. Entre el 10 de septiembre de 2001 y el 10 de marzo de 2002, no intervino en gestión de negocios ante entidades públicas y, en consecuencia, no estaba inhabilitado para ser congresista.

## 1.3. Audiencia pública

Se celebró el 19 de agosto de 2008. La actora reiteró los argumentos expuestos en la solicitud de pérdida de investidura; y el demandado, los expresados en la contestación, que se compendian así:

1.3.1. La accionante adujo que el demandado gestionó negocios ante entidad pública, toda vez, que la operación y explotación del servicio público de televisión por suscripción a que alude el contrato 149 de 1999, *“es una permanente, diaria, semanal, mensual, anual, gestión por parte de la sociedad INGEPEC LTDA, frente a la CNT, para mantener el contrato”*.

Las diligencias adelantadas por el demandado durante el tiempo que estaba

inhabilitado, le representaron ganancias de naturaleza económica y política. Tales gestiones fueron:

- Pagos a la Comisión Nacional de Televisión entre los meses de septiembre de 2001 y febrero de 2002, por concepto de compensación y pauta publicitaria, por valor del 10% de los ingresos mensuales brutos de la sociedad, quedándole a los socios el 90% restante.

- Envío de comunicaciones a la Comisión Nacional de Televisión, en las que le informa que le está cancelando los valores correspondientes a compensación, a que alude el contrato de concesión.

- Consignaciones bancarias de la sociedad INGEPEC LTDA y certificaciones sobre números de usuarios del servicio de televisión por suscripción, tarifa aplicada para el cobro y valores correspondientes a la compensación.

- Certificaciones de ingresos brutos recibidos durante el trimestre respectivo, por el cobro de suscripción mensual y de pauta publicitaria.

- Informe ante la Comisión Nacional de Televisión, sobre el valor de las compensaciones a favor de la entidad.

1.3.2. Por su parte, el demandado manifestó que la ejecución de actos dirigidos al cumplimiento de contratos celebrados con entidades públicas, no constituyen motivo de la inhabilidad invocada, aunque hubieran tenido lugar dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección, porque, como en reiteradas oportunidades lo ha señalado el Consejo de Estado, lo que constituye la inhabilidad, es la intervención en la celebración de los contratos, no su ejecución.

Indicó, que los pagos del valor de la compensación por la explotación del servicio de televisión por suscripción y las autoliquidaciones certificadas no constituyen gestión de negocios ante entidades públicas, porque son actos que cumplen las obligaciones emanadas del contrato 149 de 1999 celebrado con la Comisión Nacional de Televisión.

1.3.3. La Procuradora Sexta Delegada ante el Consejo de Estado solicitó no acceder a las pretensiones porque de las pruebas allegadas al expediente no se concluye que haya existido gestión de negocios por el demandado ante la Comisión Nacional de Televisión. Ellas, agregó, demuestran que simplemente dio cumplimiento a las obligaciones contractuales, como lo venía haciendo desde 1999, consistentes en realizar el pago por los conceptos estipulados en el contrato, como consta en comunicación del 14 de noviembre de 2001, suscrita por el accionado, mediante la cual anunció el envío de las consignaciones realizadas por INGEPEC LTDA., para cancelar la compensación de los meses de julio, agosto y septiembre de 2001.

Trajo a colación jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual, para efectos de la causal alegada, es necesario que la gestión entrañe una conducta dinámica, positiva y concreta en orden a obtener un resultado, en interés propio o de terceros, que permita apreciar que obtuvo una ventaja sobre los demás candidatos, dentro de los seis meses anteriores a la elección.

## 2. CONSIDERACIONES

La Sala es competente para decidir la solicitud de pérdida de investidura de congresistas [artículos 184 y 237 [5] de la Constitución Política, 1 de la Ley 144 de 1994 y 37 [7] de la Ley 270 de 1996].

La condición de Congresista del demandado se encuentra acreditada, así:

Acta de solicitud de inscripción y constancia de aceptación de lista de candidatos, formulario E-6 de la Organización Electoral, en la que aparece el demandado en el segundo reglón de la lista (folios 1 y 5).

Certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República, en la que consta que **Ciro Antonio Rodríguez Pinzón** tomó posesión del cargo de Senador, en reemplazo de Juan Manuel Corzo Román, por el tiempo comprendido entre el 10 de diciembre del 2002 y el 10 de marzo del 2003; 1 de enero a 30 de junio de 2005 y 20 de octubre a 11 de diciembre del mismo año (folio 7).

Como la demanda reúne los requisitos legales, procede el estudio de fondo del asunto, para dilucidar si el demandado violó el régimen de inhabilidades –artículo 183 [1] de la Constitución Política-, esto es, si incurrió en la causal del artículo 179 [3] ibídem, que da lugar a la pérdida de investidura.

La Constitución Política consagró la acción de pérdida de investidura con el fin de rescatar el prestigio y la respetabilidad del Congreso y garantizar el ejercicio transparente, efectivo y probo de la actividad legislativa, por quienes representan la voluntad popular.

Se trata de una acción constitucional autónoma que consagra un régimen estricto para los congresistas, dada la necesidad de salvaguardar la institución y hacer realidad los postulados de la Carta Política.

La Corte Constitucional, al estudiar la exequibilidad de la Ley 144 de 1994, dijo:

*"Entre los objetivos buscados por esta normativa se halla el de garantizar a los gobernados que las personas a quienes se ha distinguido con tan alta dignidad no abusarán de su poder, aprovechándolo para alcanzar sus fines personales, pues la actividad a ellos encomendada debe estar exclusivamente al servicio del bien público"*<sup>1</sup>.

El artículo 183 [1] de la Constitución Política establece como causal de pérdida de investidura la violación del **régimen de inhabilidades** e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. Y, se entiende por inhabilidad, para el caso de los congresistas, todo acto o situación que invalide su elección o impida serlo [Ley 5 de 1992, art. 279].

Según la actora, el demandado estaba inhabilitado para desempeñarse como Senador, porque en su condición de gerente y representante legal de la sociedad INGEPEC LTDA., intervino en gestión de negocios ante la Comisión Nacional de Televisión, entidad pública, como consecuencia de la ejecución del contrato 149 de 1999, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección.

La situación que se aduce como causal de inhabilidad, está prevista en el artículo 179 [3] de la Constitución Política, según la cual no podrán ser congresistas

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-497 de 3 de noviembre de 1994.

quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, en interés propio o en el de terceros, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

En relación con esta causal, la Sala Plena de esta Corporación, precisó:

*“(...) 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". Y para la Sala, 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". De lo anterior se infiere que 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.”<sup>2</sup>.*

En consecuencia, no basta señalar que determinada persona se desempeñó como representante legal de una sociedad que celebró contrato con una entidad pública, para que se configure la causal, sino que debe demostrarse cuáles fueron las actividades realizadas para el logro del negocio, que tuvo por objeto un fin particular con miras a satisfacer algún interés propio o de un tercero.

En el caso concreto, el demandante allegó al proceso, para probar que el accionado intervino en gestión de negocios ante entidades públicas, el siguiente material probatorio:

- 1) Contrato 149 de 9 de diciembre de 1999, con vigencia de 10 años, suscrito por INGEPEC LTDA., representada por Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, y la Comisión Nacional de Televisión; para la concesión, operación y explotación del servicio público de televisión por suscripción, para municipios con población menor a 100.000 habitantes. (fls. 29 a 44 c.2).

Las cláusulas quinta, sexta, séptima y octava determinan el valor del contrato y la forma de pago en los siguientes términos:

- Valor de la concesión. El concesionario deberá cancelar a la COMISIÓN, la suma de CINCO MILLONES SETECIENTOS

---

<sup>2</sup> Sala Plena, sentencia de 27 de junio de 2006, expediente 2005 - 1331 (PI), actor: Julián Evangelista González, C. P. doctor Ramiro Saavedra Becerra.

VEINTINUEVE MIL PESOS M/CTE (\$5.729.000). Para realizar el pago, fijaron un plazo de 2 años.

- Pago de la compensación. El concesionario deberá pagar el 10% del total de los ingresos brutos mensuales, provenientes exclusivamente de la prestación del servicio de televisión por suscripción, trimestralmente, adjuntando certificación suscrita por el representante legal y el contador o revisor fiscal, en la que consten los ingresos brutos recibidos durante el trimestre, discriminando tarifas y número de usuarios. También deberá informar mensualmente dentro de los primeros quince días calendario del mes siguiente, el valor de las compensaciones a favor de la entidad, causadas en el mes anterior, debidamente certificadas.
- Por pauta publicitaria, deberá cancelar el 10% de los ingresos brutos mensuales.

En el evento de incumplimiento de las obligaciones de pago o del envío de certificaciones o informes, se fijaron sanciones para el concesionario.

- 2) Certificación de la Comisión Nacional de Televisión en la que se indica que el contrato 149 del 9 de diciembre de 1999, cuyo objeto es la concesión para la operación y explotación del servicio público de televisión por suscripción, en el municipio de Ocaña, Norte de Santander, en desarrollo del proceso licitatorio 001 de 1999, quedó legalizado el 24 de febrero de 2000 y que en la fecha se encuentra en ejecución. Informa también que desde la suscripción del contrato y hasta el 25 de abril de 2002 obró como representante legal de INGEPEC LTDA., el señor Ciro Antonio Rodríguez Pinzón. (fl.72 c.2).
- 3) Comunicación de 23 de abril de 2002, mediante la cual INGEPEC LTDA., le informa a la Comisión Nacional de Televisión, que el nuevo representante legal es Raúl A. Rochel Ojeda. (fl 45 c.2).
- 4) Certificado de existencia y representación Legal de INGEPEC LTDA., en el cual consta que su objeto social es la prestación de servicios de telecomunicación, la promoción, organización, y explotación de las actividades relacionadas con las telecomunicaciones, televisión por suscripción, telefonía, servicios básicos. Consta además, que Ciro Antonio Rodríguez Pinzón es socio en un 50%, y fue gerente y representante legal desde la constitución de la sociedad, hasta el 5 de febrero de 2002. (fl. 46, 47 y 48 c.2). Esta misma información consta en una certificación expedida por el Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Ocaña, Norte de Santander. (fl. 2 c.2).
- 5) Consignaciones del pago por concesión y cartas remisorias de las mismas, firmadas por Ciro Rodríguez Pinzón. (fls. 98 – 108 c. 2.)

- 6) Certificaciones de ingresos brutos recibidos desde septiembre de 2001 hasta febrero de 2002. (fls. 80 a 85 c.2).
- 7) Consignaciones bancarias correspondientes a los pagos por compensación y pauta publicitaria y de las autoliquidaciones certificadas reportadas por la Sociedad Ingepec Ltda., suscritos por el representante legal y/o revisor Fiscal, realizados entre julio de 2.001 y febrero de 2002. (fls. 53-55 c.2.).
- 8) Listado de usuarios y tarifas de los concesionarios de TV por suscripción, durante el año 2001 y 2002. (fls. 91 a 94 C. 2).
- 9) Facturas de febrero y marzo de 2002, expedidas por la CNT, dirigidas a Ciro Antonio Rodríguez Pinzón. (fls. 86, 87 y 88 C.2).
- 10) Formato de compensaciones del período enero 2000 a marzo 2002. (fls. 78 – 79).

De las pruebas relacionadas, se establece que efectivamente el demandado era socio, gerente y representante legal de INGEPEC LTDA., durante los seis (6) meses anteriores a las elecciones, y que en su condición de representante legal, celebró el 9 de diciembre de 1999, es decir, antes de iniciarse el período de la inhabilidad, un contrato con la Comisión Nacional de Televisión.

Del contrato, como quedó consignado, surgieron obligaciones para INGEPEC LTDA., la principal, el pago por concepto de concesión, compensación y pauta publicitaria y la expedición de documentos contables.

De las mismas pruebas allegadas: consignaciones bancarias, facturas, certificaciones e informes, fluye, sin ninguna duda, que las actividades de Ciro Antonio Rodríguez Pinzón se limitaron a dar cumplimiento al contrato, específicamente en lo relacionado con el pago de las obligaciones económicas derivadas del mismo.

El pago no tiene la calidad de gestión de negocios cuando se reduce al cumplimiento de una obligación preexistente, es decir, simplemente es el efecto de la causa que lo generó, es ejecutar la prestación misma a que el deudor se obligó. En otros términos debe limitarse a extinguir el vínculo jurídico que surgió de la gestión o celebración de un negocio anterior, de conformidad con lo que se haya pactado en el contrato.

Si se cambia el modo, la forma o el tiempo de hacer el pago, no corresponderá en estricto sentido al cumplimiento del contrato y podría constituir una gestión de negocios.

Asevera la accionante que la operación y explotación del servicio público de televisión es una gestión “permanente, diaria, semanal, mensual, anual [...]”, lo cual es cierto, sin embargo ello no significa que la realización periódica o sucesiva de la actividad mencionada se constituya en gestión de negocios para el favorecimiento propio o de terceros, pues, se reitera, para el caso concreto, los actos posteriores a la celebración del negocio: el pago, el informe del número de usuarios, o de ingresos brutos sólo constituyen el cumplimiento de las obligaciones adquiridas, o lo que es lo mismo, son actos de ejecución del contrato.

En otros términos, de ninguna prueba se infiere que el demandado haya adelantado, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección, gestiones previas, ofrecimientos o negociaciones tendientes a obtener un fin concreto, en beneficio propio o en el de terceros. Por el contrario, de todo el material demostrativo, brilla, como verdad inconcusa, que toda la actividad del demandado estuvo dirigida al cumplimiento de las obligaciones adquiridas por la sociedad INGEPEC LTDA., en el contrato 149 de 1999, con la Comisión Nacional de Televisión.

En el orden de ideas expuesto, la Sala concluye que la actuación del demandado durante el término de los seis (6) meses anteriores a la elección de senadores para el período 2002 – 2006, se reitera, estuvo limitada al cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato suscrito con la Comisión Nacional de Televisión, por lo cual conforme a lo expresado, no incurrió en la inhabilidad que consagra el artículo 179 [3] de la Constitución Política, pues no intervino en interés propio o en el de terceros en la gestión de negocios con entidades públicas, o en actividad o diligencia activa y concreta, desplegada con el fin de obtener beneficios<sup>3</sup>.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del

---

<sup>3</sup> En este sentido, sentencias de Sala Plena del Consejo de Estado de 13 de marzo de 1996, expediente AC-3311 C. P. doctora María E. Samper R.; 8 de octubre de 1996, expediente: AC-3864, C. P. doctor Juan Alberto Polo Figueroa; 3 de febrero de 2006, expediente 3867, C. P. doctor Reinaldo Chavarro Buriticá; 28 de septiembre de 2006, expediente 4052, doctor Filemón Jiménez Ochoa y de la Sección Quinta, de 13 de septiembre de 2007, expediente 3979, C. P. doctora Susana Buitrago Valencia.

Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**F A L L A**

**DENIÉGASE** la solicitud de pérdida de investidura de Estefanía Marín Zapata contra el señor Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Comuníquese esta decisión a la Mesa Directiva del Senado, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior y de Justicia, para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación en sesión de la fecha.

**ENRIQUE GIL BOTERO**  
Presidente

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**  
Vicepresidente

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

**GUSTAVO E. GÓMEZ ARANGUREN**

**MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR**

**MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN**

**FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA**

**JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE**

**LIGIA LÓPEZ DÍAZ**

**MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA**

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**

**HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**

**RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**

**MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN**

**MAURICIO TORRES CUERVO**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

**ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
C. P. (E) HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**

**Expediente: 2008 – 0293**

**Actor: Estefanía Marín Zapata  
Demandado: Ciro Antonio Rodríguez Pinzón**

**HECHOS:** La actora solicita la pérdida de investidura de congresista de Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, por haber incurrido en la causal de inhabilidad prevista en el artículo 179 [3] de la Constitución Política, toda vez que ejerció la gerencia y la representación legal de la sociedad INGEPEC LTDA, quien tenía un contrato de concesión vigente con la Comisión Nacional de Televisión, entidad pública, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección para el Senado de la República, período 2002 – 2006.

**PROYECTO:**

**DENIEGA** la solicitud de pérdida de investidura, porque de las pruebas allegadas al proceso no se concluye que el demandado haya intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección. Considera la Sala que las pruebas obrantes, sólo demuestran que el accionado cumplía con las obligaciones contraídas en el contrato 149 de 1999 celebrado con la Comisión Nacional de Televisión.

**APODERADOS:**

DEMANDANTE: JOSÉ ANTONIO QUINTERO JAIMES

DEMANDADO: MARIO ALARIO MÉNDEZ

**PROCURADORA SEXTA DELEGADA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO:**

Dra. CLAUDIA MARÍA RAMÍREZ GALINDO