



Radicación: 50001-23-33-000-2019-00099-01
Solicitante: Saúl Onofre Villar Jiménez

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
Radicación: 50001-23-33-000-2019-00099-01
Solicitante: SAÚL ONOFRE VILLAR JIMÉNEZ
Diputados: HÉCTOR FABIO VÉLEZ Y OTROS

TESIS: No Incurre en causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses, indebida destinación de dineros públicos o tráfico de influencias los diputados de una Asamblea Departamental, si su presidente y mesa directiva invitan y contratan a una empresa privada para adelantar la prueba escrita del proceso para la selección del secretario general de la misma Corporación.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte solicitante en contra de la sentencia proferida el 1 de agosto de 2019 por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante la cual denegó la pérdida de investidura de los diputados de la Asamblea Departamental del Meta, José Manuel Sandoval Garzón, Mauricio Niño Guayacán, Lucy Fernanda Tamayo Fierro, Javier Eduardo Aranda Hernández, Héctor



Fabio Vélez Bermúdez, Oscar Eduardo Apolinar y Natalia Rodríguez Oros, elegidos para el periodo constitucional 2016-2019.

I.- SÍNTESIS DEL CASO

1.1.- La causal de pérdida de investidura invocada

El señor Saúl Villar Jiménez, actuando en nombre propio, solicitó se decrete la pérdida de investidura de los diputados acusados, por violación del régimen de conflicto de intereses, tráfico de influencias e indebida destinación de dineros públicos y demás causales que se puedan derivar de los supuestos fácticos que describió.

1.2.- Los hechos que dan sustento a la causal alegada¹

El actor indicó que en los comicios electorales que se llevaron a cabo el 25 de octubre de 2015 resultaron elegidos como diputados de la asamblea del Departamento del Meta, los señores José Manuel Sandoval Garzón, Mauricio Niño Guayacán, Lucy Fernanda Tamayo Fierro, Javier Eduardo Aranda "García" (sic), Héctor Fabio Vélez Bermúdez, Oscar Eduardo Apolinar y Natalia Rodríguez Oros.

Explicó que el 27 de junio de 2018 el Gobierno Nacional expidió la Ley 1904 que reglamentó la elección del Contralor General de la República estableciendo en el parágrafo transitorio del artículo 12 que *"Mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía"*.

¹ Folios 1 a 11 cuaderno principal.



Aludió que por Resolución 136 del 26 de octubre de 2018, aprobada el 29 del mismo mes y año, la mesa directiva de la Asamblea del Meta invitó a las instituciones de educación superior públicas y privadas a presentar ofertas para adelantar la etapa de pruebas con el fin de elegir el secretario general de la asamblea departamental, para el período 2019.

Aseveró que pese a que dicho acto contenía dos fechas, la del 26 de octubre de 2018 como de elaboración y el 29 de octubre de publicación; ocho días antes, es decir, el 22 de octubre de 2018, la mesa directiva de la citada asamblea mediante oficio SEC 2018-655, suscrito por su presidente, invitó única y exclusivamente a la empresa Adecco Colombia a presentar *"cotización para adelantar el proceso de pruebas resultado de la lista de elegibles para la elección de Secretario General de la Asamblea Departamental del Meta"*.

Expuso que por medio de la Resolución 146 del 7 de noviembre de 2018 la mesa directiva de la prenombrada asamblea dio apertura a la convocatoria pública y selección de una institución educativa de nivel superior o una empresa para adelantar la convocatoria para la elección del secretario general de la Corporación.

Añadió que en dicho acto se incluyó la frase "o una empresa", con el fin de contratar a la sociedad Adecco Servicios Colombia S.A., la cual con anterioridad a la expedición de dicho acto había sido invitada única y exclusivamente para desarrollar la actividad allí contenida, decisión que estima es contraria a lo ordenado en la Ley 1904 de 2018.

Sostuvo que con esta decisión de contratar una empresa y no una institución de educación superior pública o privada y con acreditación de alta calidad se violaron disposiciones legales para la elección de esta clase de funcionarios e igualmente se transgredió lo ordenado por la mesa directiva de la asamblea departamental del Meta, donde se dispuso que



“la universidad debía anexar certificación y/o constancia que la acreditara como institución de educación superior”.

Por último, acotó que con lo anterior se violaron normas de rango constitucional como el artículo 126 de la Constitución Política, así como de rango legal como el artículo 5 y el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 y los numerales 1,4, 5 y 6 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

2.- Contestación de la demanda por los diputados acusados

Los diputados acusados contestaron la demanda oponiéndose a las pretensiones, manifestando como argumentos de defensa los siguientes²:

2.1. El señor Oscar Eduardo Apolinar

Por conducto de apoderado aseveró que no intervino en las respectivas actuaciones administrativas ya que para la época en que se hizo el proceso de convocatoria no era miembro de la mesa directiva de la asamblea departamental del Meta ni conformó la comisión accidental de acreditación para la revisión de las hojas de vida y requisitos; agregó que incluso al momento de su intervención para la escogencia del nuevo Secretario de la Corporación del período 2019 ya se habían surtido todas las etapas correspondientes de convocatoria y selección de la empresa encargada de dicho trámite y su única participación se produjo cuando fue designado escrutador el día 30 de noviembre de 2018, fecha en la que votó para la elección del secretario general.

² Folios 51 a 56 cuaderno principal.



En cuanto a las causales que se le endilgan, manifestó que la parte actora no demostró que concurriera un interés directo, particular y actual suyo o de su círculo cercano, por ende, no tenía la obligación de manifestar su impedimento o separarse del conocimiento de este asunto.

Respecto de la indebida destinación de dineros públicos coligió que comoquiera que el demandante no atacó los actos administrativos proferidos con ocasión de la convocatoria para la elección de secretario general de la asamblea departamental, éstos tenían presunción de legalidad, por lo que no se configuraba dicha causal.

Frente al tráfico de influencias debidamente comprobado, aludió que en ningún momento había invocado la calidad de diputado para dar, prometer, ni para sí o para otro dinero, dádiva o beneficio, por lo que tampoco se probó.

Propuso como excepciones de mérito la inexistencia de la *causa petendi*, la falta de legitimación en la causa por pasiva y la excepción genérica.

2.2. Los señores Mauricio Alcibiades Niño Guayacán y Lucy Fernanda Tamayo Fierro

En la misma contestación realizada por conducto de apoderado alegaron que se oponían a las pretensiones por no existir fundamentos fácticos ni jurídicos que determinaran que sus representados incurrieran en las causales de pérdida de investidura endilgadas.

Indicaron que ninguna universidad con acreditación de alta calidad presentó oferta para realizar las pruebas para la selección del secretario de la asamblea y que el demandante está desconociendo todos los antecedentes que precedieron a la convocatoria, tales como las reuniones



previas que hizo la mesa directiva, los conceptos jurídicos de los abogados externos de la asamblea y no es cierto que solo se hubiera invitado a la sociedad Adecco Servicios de Colombia S.A.

En cuanto a la indebida destinación de dineros públicos señalaron que no se configuraron los elementos de esta causal y que el Contrato nro. 062 de 2018 celebrado por la asamblea departamental con Adecco Servicios Colombia S.A. fue por valor de \$666.400.00, el cual se llevó a cabo como última opción con la empresa más grande de talento humano a nivel nacional en selección de personal.

Sobre el tráfico de influencias, argumentaron que no entendían qué interés podía existir en los diputados de celebrar un contrato por la suma de \$666.400 que a la postre les permitió solucionar la imposibilidad de adelantar las pruebas con las universidades acreditadas o sin acreditación que no prestaron interés alguno en ayudar con la práctica de pruebas y sobre la causal de conflicto de intereses indicaron que tampoco se configuró y eran claros los motivos que imposibilitaron a la mesa directiva para hacer las pruebas con una universidad de alta calidad.

2.3. Los señores Javier Eduardo Aranda Hernández y Héctor Fabio Vélez Bermúdez

De igual manera en la misma contestación presentada por conducto de apoderada afirmaron que se oponían a las pretensiones por carecer de fundamentos de hecho y de derecho para su prosperidad, ya que para el año 2018 no pertenecían a la mesa directiva, ni como miembros de la дума departamental conocieron del proceso que se adelantó para la elección del secretario general de la Corporación.



Frente a las supuestas violaciones de las normas invocadas indicaron que no se vulneró el régimen de conflicto de intereses ni el actor demostró la configuración de ninguno de los requisitos a que se refiere la jurisprudencia.

Respecto a la indebida destinación de dineros públicos señaló que sus representados no eran ordenadores del gasto, de manera que con su accionar redireccionaran o dirigieran los dineros a fines ilícitos, ilegales o inconstitucionales.

Acerca del tráfico de influencias aseveraron que el actor no describió la acción ejercida por los diputados que hubiese llevado a otro diputado o en su defecto a la mesa directiva a elegir o seleccionar la empresa Adecco Servicios de Colombia S.A., ni probó qué influencia o coerción ejercieron.

2.4. La señora Natalia Rodríguez Oros

Solicitó por conducto de apoderado se denegaran las pretensiones afirmando que a ella no le fueron imputadas ningunas de las actuaciones que se endilgan y que todas refieren expresamente a la mesa directiva de la cual no formaba parte.

Reiteró que el actor no hace imputación alguna por la elección del señor Jorge Eliecer Parrado Guerrero como secretario para el período 2019 ni por el voto en blanco sino que solo cuestiona el proceso de selección de Adecco como contratista encargada de adelantar la convocatoria pública y en ese contexto la argumentación jurídica esbozada en la demanda se concentró exclusivamente en cuestionar la actuación de la mesa directiva; no obstante, recordó que el procedimiento para la elección del secretario de la asamblea tiene un fundamento constitucional y legal y para la



convocatoria pública deben aplicarse las reglas contenidas en la Ley 1904 de 2018.

Propuso como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva de su representada y la ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales por considerar que no se invocó una causal específica de pérdida de investidura respecto de ella sino que todas estuvieron encaminadas a cuestionar la actuación de la mesa directiva.

2.5. El señor José Manuel Sandoval Garzón

Quien fuera el presidente de la asamblea departamental del Meta durante el año 2018, por conducto de apoderada explicó en detalle cuáles fueron las actuaciones surtidas por la mesa directiva cuestionando que fuese cierto que invitaran única y exclusivamente a la empresa Adecco Colombia a presentar cotización para adelantar el proceso de pruebas para la elección del secretario general.

Advirtió que luego de surtido el proceso la asamblea departamental del Meta debió optar por opciones distintas acorde con las condiciones socioeconómicas de la región y por ello solicitaron el acompañamiento de Adecco especialista en selección de personal y con alto reconocimiento en el sector.

Luego de explicar en detalle todo el proceso que en el caso se surtió, concluyó lo siguiente:

Frente a la causal de conflicto de intereses, que el demandante falta a la verdad al omitir señalar las actuaciones previas efectuadas por la asamblea para la realización de la convocatoria pública de elección del secretario general período 2019 y que en ningún momento existió la concurrencia antagónica entre el interés particular y el público que



afectara la decisión a tomar para el trámite de la convocatoria pública para la elección del secretario general.

En lo atinente a la indebida destinación de dineros públicos, indicó que como lo reconoce el demandante los recursos aplicados al contrato con la empresa Adecco Servicios Colombia S.A. se utilizaron en la respectiva convocatoria pública y el contrato cumplió con la finalidad perseguida sin que se produjera detrimento patrimonial alguno.

Por último, acerca del tráfico de influencias estimó que se advierte la falsedad en las afirmaciones del actor, insistiendo que no es cierto que la asamblea departamental del Meta haya invitado solamente a la empresa Adecco Servicios Colombia S.A., ni existe la menor evidencia o indicio de la existencia de un interés indebido de su representado o de cualquiera de los demandados.

En consecuencia afirmó que su conducta estuvo ajustada al comportamiento ético esperado por parte de un diputado.

3.- La sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta

La Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta mediante sentencia del 1 de agosto de 2019, negó las pretensiones de la demanda.

Como razones de la decisión se apoyó en las siguientes:

Explicó que la Constitución Política estableció que en cada departamento habría una Corporación político administrativa de elección popular llamada asamblea departamental y fijó a las corporaciones públicas entre otras atribuciones, la de elegir a servidores públicos dentro del marco de una convocatoria pública para propender por el mérito en su elección.



Aseguró que el Decreto 1222 de 1986 previó que las asambleas departamentales expedirían el respectivo reglamento para su organización y funcionamiento, razón por la cual la asamblea departamental del Meta emitió la Ordenanza 906 de 2016 contentiva del reglamento interno, que previó dentro de sus atribuciones elegir al secretario general.

En relación con la aplicación de la Ley 1904 de 2018, indicó que acorde con el marco constitucional previsto por el artículo 126 todas las elecciones a cargo de las corporaciones públicas debe desarrollarse conforme a una convocatoria pública; que la Ley 1904 determinó que hasta tanto no se regularan especialmente las demás elecciones a cargo de las corporaciones públicas se aplicaría lo dispuesto para la elección del contralor general de la República y de igual manera fijó la forma como debía llevarse a cabo el desarrollo de la convocatoria pública para la elección de dicha autoridad y por analogía para las demás elecciones de servidores públicos a cargo de distintas corporaciones públicas.

En ese sentido, toda corporación pública para efectos de llevar a cabo la convocatoria para la elección de los distintos servidores públicos que se encuentren a su cargo debían suscribir un contrato o convenio con una institución de educación superior pública o privada acreditada de alta calidad, ya que acorde con lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 11 de diciembre de 2018 y en similares términos según concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública se debía aplicar por analogía la Ley 1904 para la elección del secretario general de las asambleas departamentales.

Por ende, para la elección de los servidores públicos a cargo de las asambleas departamentales para el período 2019 les correspondía aplicar por analogía la Ley 1904 que reguló la elección del contralor general de la República, conforme lo disponía el párrafo transitorio del artículo 12,



vigente al momento de la elección del secretario general de la asamblea departamental del Meta para el período 2019, precepto normativo que no era potestativo sino de obligatorio cumplimiento como lo precisó la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Sin embargo, agregó que con la expedición de la Ley 1955 de 2019, fue derogado el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 y en consecuencia se suprimió la obligación legal que se imponía a las corporaciones públicas de aplicar por analogía el proceso de elección del contralor general de la República para los servidores públicos a su cargo, situación que estimó conllevaba a que el asunto se estudiara bajo el principio de favorabilidad.

Explicó que si bien es cierto los demandados para llevar a cabo el proceso de selección del secretario general de la asamblea departamental del Meta no dieron cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, dicha norma fue derogada por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019 la cual regía hacia futuro pero tenía un efecto inmediato sobre las situaciones jurídicas en curso.

Analizó: “Tal es el caso del asunto objeto de estudio, al cual por favorabilidad de los demandados, les resulta plenamente aplicable la nueva disposición que deroga el hecho generador de la sanción de las causales de pérdida de investidura incoadas, que imponía la obligación a las corporaciones públicas de suscribir contrato o convenio con una institución de educación superior con acreditación de alta calidad para las convocatorias públicas que se llegaran a realizar para la selección de los distintos servidores públicos que se encontraran a su cargo”.

Coligió, que la decisión de la asamblea departamental del Meta y puntualmente de la mesa directiva de contratar con Adecco el proceso de selección de su secretario general estuvo precedida de distintos trámites



para efectos de hacerlo con una institución de educación superior con acreditación de alta calidad y así dar cumplimiento al mandato legal que regía para ese momento.

Expuso que no se evidenciaba un interés privado, directo, particular y actual por parte de los demandados de elegir o contratar a la Sociedad Adecco Servicios Colombia S.A., para llevar a cabo la convocatoria para la elección del secretario general de la asamblea departamental y tampoco se señaló en la demanda que alguno de los diputados demandados o su cónyuge o compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de derecho o de hecho, hiciera parte o tuviera relación con la dicha sociedad.

Acerca de la indebida destinación de dineros públicos, indicó que estaba autorizado constitucionalmente por el artículo 126 y legalmente por lo señalado en el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, vigente para el momento de los hechos, la obligación de todas las Corporaciones Públicas de aplicar los mandatos allí contenidos; aunado al deber impuesto a la Asamblea Departamental del Meta en su reglamento interno, consignado en la Ordenanza nro. 906 del 29 de julio de 2016.

Por ello, el uso que se le dio al erario, para la elección del Secretario General de la Asamblea Departamental, estaba autorizado por la ley; sin perjuicio de la discusión que pudiera suscitarse en torno a la legalidad del proceso de selección y del propio acto de elección -control objetivo de legalidad-, indicando que aunque no era del resorte de este asunto, no podía pasar inadvertido, pues el objeto de este proceso sancionatorio era determinar si la conducta reprochada a los diputados encuadraba o no en alguna de las causales de pérdida de investidura previstas en la Constitución.



Con todo, aludió que acorde con el proceso contractual efectuado y la normatividad vigente para la fecha de su celebración, estaba evidenciado que los dineros solicitados por la asamblea asignados por el Departamento del Meta habían sido destinados para el objeto autorizado, pues finalmente el propósito del contrato era que Adecco adelantara una prueba escrita dentro del proceso de convocatoria para la elección del Secretario General de la asamblea departamental del Meta, como aconteció; prueba de ello, fue la expedición de la Resolución nro. 153 del 20 de noviembre de 2018 *"Por medio de la cual se publica el resultado de las pruebas realizadas dentro de la convocatoria pública del cargo de Secretario General periodo 2019 de la Asamblea Departamental del Meta"* y la prueba efectuada a los aspirantes al cargo al perfil de habilidades por psicometría.

Por consiguiente, tampoco concurrían los presupuestos para la configuración del tráfico de influencias al no estar acreditado que alguno de los diputados que participaron en el proceso de selección y posterior contratación con Adecco, específicamente la mesa directiva, lo hubiesen hecho con el propósito de obtener un provecho personal.

4.- El recurso de apelación presentado por la parte solicitante

Inconforme con la sentencia de primera instancia y dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la parte solicitante de la pérdida de investidura presentó recurso de apelación para que fuera revocada y en su lugar se accediera a las pretensiones, reiterando lo argumentado en la demanda, específicamente lo siguiente³:

Que no había lugar a la aplicación del principio de favorabilidad y en cuanto al conflicto de intereses, que cuando la mesa directiva de la

³ Folios 986 a 991 cuaderno principal.



asamblea departamental del Meta período 2018 tomó la decisión de invitar única y exclusivamente a una empresa *“ya se avistaba que iba a cometer una irregularidad al momento de escoger la institución con la cual se adelantaría el proceso de selección y escogencia del secretario general”* de dicha corporación; lo que explicó en que antes de que fuera expedida y publicada la Resolución 136 de 2018 ya se había realizado la invitación especial, única y exclusivamente a la sociedad Adecco Servicios Colombia S.A. y hacía pensar que era con la misma que se tenía previsto adelantar dicho proceso.

Frente a la indebida destinación de dineros públicos, señaló que si bien es cierto los dineros que estaban dirigidos al desarrollo de la selección de candidatos al cargo de secretario general de la asamblea se usaron para dicho objetivo, el que se hubiera contratado una empresa para adelantar dicho proceso de convocatoria sin invitar a otras dio lugar a la configuración de la causal por beneficiar solo a aquella, por incurrir de esta manera en la conducta que jurisprudencialmente se ha denominado *“cuando la destinación de los dineros públicos tiene la finalidad de derivar beneficio no necesariamente económico en su favor o en el de terceros”*.

En lo que respecta al tráfico de influencias, afirmó que está debidamente comprobada su configuración comoquiera que la sociedad Adecco Servicios Colombia S.A. fue la única empresa invitada de manera exclusiva y especial a participar en dicha convocatoria y se le hizo de forma directa la invitación personal mucho tiempo antes de expedirse y publicarse la Resolución 136 de 2018.

Por último, solicitó se compulsaran copias al Consejo Superior de la Judicatura, a la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía para que investigaran la actuación de los magistrados del Tribunal Administrativo del Meta por *“estar con su decisión promoviendo la apología del delito”*, por cuanto el apoderado de los diputados Alcibiades Niño Guayacán y Lucy



Fernando Tamayo lo acusaron de temeridad y mala fe ante lo cual él había solicitado se compulsaran copias en contra de éste, petición que fue denegada en primera instancia por considerar la Sala que el profesional del derecho solo estaba defendiendo los intereses de sus clientes, denegación que estima constituye una apología del delito *"ya que no se puede justificar que por defender los derechos de sus clientes se injurie y calumnie una persona"*.

5.- Alegatos de conclusión en segunda instancia

Asignado el expediente a esta Sección por acta del 4 de septiembre de 2019⁴, por auto del 23 del mismo mes y año fue admitido el recurso de apelación⁵, en proveído del 22 de octubre⁶ se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos, así como al señor agente del Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto y el 9 de diciembre de 2019 ingresó el proceso a despacho para fallo.

Dentro del término concedido, alegaron de conclusión los apoderados de los señores Lucy Fernanda Tamayo Fierro y Mauricio Niño Guayacán⁷; así como del señor José Manuel Sandoval Garzón⁸, quienes insistieron en las razones expuestas frente a los motivos que dieron lugar a que fuera contratada la empresa Adecco Servicios Colombia S.A. con el fin de acompañar la convocatoria pública para la elección del secretario de la asamblea departamental del Meta, por lo que estimaron que los hechos descritos por la parte actora no se adecuan a ninguna de las causales de pérdida de investidura invocadas.

⁴ Folio 2 cuaderno apelación.

⁵ Folios 4 cuaderno de apelación.

⁶ Folio 12 cuaderno apelación.

⁷ Folio 22 cuaderno apelación,

⁸ Folios 24 a 36 cuaderno apelación.



La apoderada de la diputada Natalia Rodríguez Oros en memorial recibido el 6 de noviembre de 2019 insistió en que el actor solo cuestionó la actuación de la mesa directiva a la cual su representada no pertenecía y que no se configuraron las causales de inexistencia de conflicto de intereses, indebida destinación de dineros públicos ni de tráfico de influencias, por lo que solicitó se confirmara la sentencia recurrida.

Así mismo, la señora agente del Ministerio Público en el concepto rendido estimó que en este evento debía resolverse: i) si el principio de favorabilidad tiene aplicación; ii) si se estructuraban los elementos para la configuración de las causales de pérdida de investidura y iii) si era procedente la compulsa de copias para que se investigue al apoderado de dos diputados.

En cuanto al principio de favorabilidad, afirmó que el Tribunal erró en su aplicación, toda vez que la derogatoria del párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 por la Ley 1955 de 2019, no impedía el análisis propuesto por el demandante.

Recordó que con fundamento en la Ley 1904 de 2018 fue que la mesa directiva de la asamblea departamental del Meta abrió la convocatoria para la elección del secretario general de la Corporación.

Estimó el Ministerio Público que para determinar si las causales invocadas en el caso se configuraron, el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 era un referente, dado que éste indicaba el procedimiento a seguir para efectuar la selección del servidor y su derogatoria no impedía el examen de la conducta cuestionada.

En tal sentido, al juez de la pérdida le correspondía analizar si en la escogencia de Adecco Colombia, los diputados hicieron que prevaleciera su interés personal sobre el general, precisando que la norma derogada



no era la que describía la conducta objeto de reproche, fundamento para la aplicación del principio de favorabilidad, dado que la ley que estableció las actuaciones cuestionadas era el artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

Descendiendo al examen de las causales invocadas razonó:

Lo primero que precisó es que si bien la demanda se dirigió contra todos los miembros de la asamblea departamental del Meta, por la descripción de los hechos por parte del actor, estos solo eran predicables de quienes integraban la mesa directiva de dicha asamblea para el período 2018, es decir, los diputados José Manuel Sandoval Garzón, Mauricio Niño Guayacán y Lucy Fernanda Tamayo Fierro y era improcedente analizar la conducta de los demás corporados por cuanto éstos no tuvieron participación en los hechos que dieron origen a la demanda de pérdida.

En segundo lugar, llamó la atención que si bien el demandante intentó sustentar las causales invocadas no logró demostrar su configuración; agregó que la demanda se basa en presunciones y esta acción por su carácter sancionatorio exige una carga de argumentación por el ciudadano lo que no se probó.

Reiteró que aunque la mesa directiva se apartó de la norma que indica que el proceso de selección debía elaborarse por una institución de educación superior de alta calidad, ese hecho no podía inferir la estructuración de las causales de pérdida alegadas en la demanda ni el actor indicó con claridad cómo se pudieron estructurar ni tampoco se colegían de los elementos de prueba existentes en el proceso.

Por último, en lo relacionado con la solicitud de compulsas de copias, indicó que a quien correspondía analizar si las afirmaciones hechas por el apoderado de los diputados en la contestación de la demanda configuraban o no una conducta sancionable era a la autoridad



competente, razón por la que solicitó se dispusiera la respectiva compulsula y en aras de analizar si el apoderado incurrió en una falta a la ética profesional y de aceptarse que en el presente caso no operó el principio de favorabilidad dar traslado de las piezas procesales correspondientes a la Regional Meta, para que se investigue si la mesa directiva de la asamblea departamental incurrió en una falta disciplinaria.

Por los motivos explicados solicitó se confirmara la sentencia de primera instancia que negó la pérdida de investidura de los diputados de la asamblea departamental del Meta, pero bajo los lineamientos antes enunciados.

II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- Competencia de la Sección

Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados, en virtud de lo previsto por el artículo 48 parágrafo 2 de la Ley 617 de 2000⁹, y con base en lo establecido por el numeral 5 artículo 13 del Acuerdo nro. 080 del 12 de marzo 2019¹⁰, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, que regula la distribución de negocios entre las secciones¹¹.

⁹ "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional". El parágrafo 2º del artículo 48, establece que corresponde al Consejo de Estado conocer en segunda instancia de las pérdidas de investidura que conozcan en primera instancia los Tribunales Administrativos.

¹⁰ Por medio del cual se compila y actualiza el reglamento interno del Consejo de Estado, publicado el 1º de abril de 2019 en el Diario Oficial número 50913.

¹¹ "Artículo 13. Distribución de los procesos entre las Secciones. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: Sección Primera: (...)5. El recurso de apelación contra las sentencias de los Tribunales sobre pérdida de investidura (...)".



2.- Procedibilidad de la acción de pérdida de investidura

Para acreditar que los señores José Manuel Sandoval Garzón, Mauricio Niño Guayacán, Lucy Fernanda Tamayo Fierro, Javier Eduardo Aranda Hernández, Héctor Fabio Vélez Bermúdez, Oscar Eduardo Apolinar Martínez y Natalia Rodríguez Oros, fueron elegidos diputados de la Asamblea Departamental del Meta, para el periodo constitucional 2016 – 2019, la parte actora aportó copia del formulario E-26¹².

De igual manera se comprueba que en la sesión ordinaria celebrada el 2 de enero de 2016 por la asamblea departamental del Meta tomaron posesión los mencionados diputados.

En consecuencia, los acusados son sujetos pasivos de la presente acción de pérdida de investidura.

3.- Análisis de la Sala

Se le atribuyó a los diputados acusados las causales de pérdida de investidura de violación del régimen de conflicto de intereses, tráfico de influencias e indebida destinación de dineros a que se refiere el artículo 48 de la Ley 617 de 2000¹³, el cual dispone:

"[...] ARTICULO 48. PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE DIPUTADOS, CONCEJALES MUNICIPALES Y DISTRITALES Y DE MIEMBROS DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES. *Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:*

1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.

¹² Folio 12 cuaderno principal.

¹³ "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".



(...)

4. *Por indebida destinación de dineros públicos.*
5. *Por tráfico de influencias debidamente comprobado.*
6. *Por las demás causales expresamente previstas en la ley.*

De esta manera, el problema que deberá resolverse en sede de apelación es el siguiente:

¿Incorre en causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses, indebida destinación de dineros públicos o tráfico de influencias los diputados de una Asamblea Departamental, si su presidente y mesa directiva invitan y contratan a una empresa privada para adelantar la prueba escrita del proceso para la selección del secretario general de la misma Corporación?

Para responder los anteriores planteamientos, la Sala se pronunciará sobre: **i)** los elementos para la configuración de las causales de pérdida de investidura invocadas; **ii)** lo probado en el proceso, y **iii)** el análisis del caso concreto.

3.1. Elementos para que se estructuren las causales invocadas

Como la Sala lo ha sostenido en otras oportunidades, para que se configuren las causales en este caso invocadas deben estar reunidos los siguientes requisitos:

En cuanto al conflicto de intereses¹⁴:

Este se ha definido *"como aquella conducta en que incurre un servidor público, contraria a la función pública, en la que, movido por un interés*

¹⁴ La Sala advierte que para la fecha de ocurrencia de los hechos endilgados a los diputados acusados no había entrado en vigor la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019 "por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones", que estableció los elementos que gobiernan el régimen del conflicto de intereses de los congresistas y además modificó el artículo 1 de la Ley 1881 de 2018 señalando que "la acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución".



*particular prevalente o ausente del interés general, sin declararse impedido, toma una decisión o realiza alguna gestión propia de sus funciones o cargo, en provecho suyo, de un familiar o un tercero y en perjuicio de la función pública. Por ello, la norma exige que, **ante la pugna entre los intereses propios de la función y los particulares del funcionario, éste deba declararse impedido**, pues es la manera honesta de reconocer la existencia de esa motivación y el deseo de cumplir con las funciones del cargo de manera transparente e imparcial”¹⁵. (negrillas en la providencia).*

Frente a los elementos para su configuración, siguiendo decisiones de la Sala Plena de esta Corporación, esta Sección ha dicho¹⁶:

«[...] En lo concerniente a los presupuestos que deben estar configurados para la estructuración de esta causal, la cual por extensión también comprende a los concejales y diputados, son los siguientes:¹⁷

"[...] (i) La calidad de congresista, [léase diputado] elemento transversal y común a todo juicio de desinvestidura, (ii) La concurrencia de un interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza de quien es congresista [diputado] o su círculo cercano, (iii) su no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación, (iv) haber conformado el quorum o participado el congresista [diputado] en el debate o votación del asunto y (v) que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del [diputado], cualquiera sea su naturaleza, lo que no circunscribe la causal a las cuestiones legislativas, sino a toda materia que conforme al ordenamiento sea de competencia del Congreso de la República [léase asamblea departamental] [...]"»

¹⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de noviembre de 2017. C.P. César Palomino Cortés. Expediente radicación: 11001-03-25-000-2005-00068-00(IJ), cita extractada de sentencia del 2 de abril de 2018, Sala Dieciocho (18) Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. C.P. Oswaldo Giraldo López. Expediente radicación 11001-03-15-000-2018-04626-00.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C. P. Oswaldo Giraldo López. Sentencia del 1 de febrero de 2018. Expediente radicación nro: 66001-23-33-000-2017-00089-01(PI). Reiterada en sentencia del 30 de mayo de 2019. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 05001-23-31-000-2017- 02538- 01 (PI).

¹⁷ Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de junio de 2017. Expediente radicación nro.11001-03-15-000-2016-02279-00(PI). (PI). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Frente a la indebida destinación de dineros públicos

Para la configuración de esta causal deben estar reunidos los siguientes requisitos:

- (i) Que se ostente la condición de diputado,
- (ii) Se esté frente a dineros públicos, es decir, que provengan de una actividad económica del Estado,
- (iii) Que estos dineros sean indebidamente destinados; al respecto la Sala ha dicho:¹⁸

"[...] Como la causal de indebida destinación de dineros públicos no se encuentra definida en la Constitución ni en las normas legales que regulan el ejercicio de la acción de pérdida de investidura, resulta pertinente consignar el sentido y alcance con que esta Corporación le ha dado. En efecto, en sentencia de 3 de octubre de 2000¹⁹ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a este respecto precisó:

«[...] La causal de indebida destinación de dineros públicos se configura cuando el congresista destina los dineros públicos a unas finalidades y cometidos estatales distintos a los establecidos en la Constitución, en la ley o en los reglamentos, como ocurre en los siguientes casos:

- a) Cuando destina los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados;*
- b) Cuando los destina a objetos, actividades o propósitos autorizados pero diferentes a los cuales esos dineros se encuentran asignados;*
- c) Cuando aplica los dineros a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento.*
- d) Cuando esa aplicación se da para materias innecesarias o injustificadas.*
- e) Cuando la destinación tiene la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros.*

¹⁸ Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera. Sentencia del 14 de abril de 2016. C.P. María Claudia Rojas Lasso. Expediente radicación nro. 85001-23-33-000-2015-00001-01(PI).

¹⁹ C.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla. Expediente AC-10529 y AC-10968. Actores Emilio Sánchez Alsina y Pablo Bustos Sánchez.



- f) *Cuando la destinación tiene la finalidad de derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o en el de terceros. [...]»*

Por su parte, **el tráfico de influencias** «[...] *presupone anteponer la investidura de Congresista [diputado] ante un servidor público, quien, bajo tal influjo sicológico, realiza una actividad que no adelantaría de no ser por la calidad de quien se lo solicita. Consiste en una relación de doble envío en donde el Congresista, gracias a la investidura que posee, crea en el destinatario de su influencia la decisión de realizar el hacer solicitado*»²⁰.

3.2. Lo probado en el proceso

De las pruebas aportadas al expediente se verifica lo siguiente:

3.2.1. El 22 de octubre de 2018 el Presidente de la Asamblea Departamental del Meta José Manuel Sandoval Garzón dirigió una comunicación a Adecco- Colombia, donde solicitó una cotización para adelantar el proceso de pruebas y resultado de la lista de elegibles para la elección de secretario general de la corporación, allí se dijo²¹:

"[...] La Asamblea Departamental del Meta en cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo transitorio de la Ley 1904 de 2018 y el Reglamento Interno de la Asamblea Departamental del Meta adoptado mediante ordenanza No. 906 de 2016, requiere adelantar la Convocatoria Pública para seleccionar al profesional idóneo para ocupar el cargo de Secretario General de la entidad para el período 2019.

En atención a lo anterior me permito solicitar propuesta que contenga:

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de noviembre de 2000, radicado AC-11349, C. P. Olga Inés Navarrete Barrero. Citada en sentencia del 27 de agosto de 2019 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter. Expediente radicación número: 11001-03-15-000-2018-00317-01(PI).

²¹ Folio 13 cuaderno principal.



PROPUESTA TÉCNICA: *Este componente deberá contener la metodología que será aplicada en los siguientes aspectos:*

1. *La aplicación de una (1) prueba de conocimiento de carácter eliminatorio, relacionada con las funciones del cargo a proveer, a los candidatos habilitados.*
2. *La evaluación de dicha prueba que deberá arrojar la lista de los elegibles.*

PROPUESTA ECONÓMICA: *Deberá constar en pesos colombianos, en números y letras, incluir el IVA y los impuestos y demás gastos a que haya lugar.*

Si es de su interés allegar la propuesta a más tardar dentro de los dos (2) días siguientes al recibo del presente oficio. [...].”

3.2.2. Mediante la Resolución nro. 136 del 26 de octubre de 2018, suscrita por los diputados José Manuel Sandoval Garzón, en calidad de presidente; Mauricio Niño Guayacán, primer vicepresidente y Lucy Fernanda Tamayo Fierro, segunda vicepresidente, la asamblea departamental del Meta invitó a las instituciones de educación superior pública o privada a presentar oferta para adelantar la etapa de pruebas dentro del proceso de selección del secretario general de dicha corporación por el término de un año, iniciando el 1 de enero y finalizando el 31 de diciembre de 2019, donde se establecieron las reglas que debían atenderse para presentar la respectiva propuesta²².

3.2.3. El 31 de octubre de 2018 el presidente de la asamblea departamental del Meta suscribió el acta de cierre de la invitación que se hizo a las instituciones de educación superior pública o privada, dejando constancia que ninguna universidad presentó propuesta²³.

3.2.4. Por medio de la Resolución nro. 146 del 7 de noviembre de 2018 suscrita por los miembros de la mesa directiva de la asamblea departamental del Meta se dio apertura a una convocatoria pública con el

²² Folios 14 a 17 cuaderno principal.

²³ Folio 18 cuaderno principal.



fin de seleccionar a una institución de educación superior o una empresa que adelantara la convocatoria para la elección del secretario general para el período 2019²⁴, y allí se fijaron las reglas de la convocatoria; dentro de las consideraciones de dicho acto se determinó:

"[...] Que conforme a esta última disposición [refiriéndose al artículo 12 de la Ley 1904 de 2018] para el caso de la elección del Secretario General de la Asamblea Departamental del Meta, es aplicable en lo que corresponda la Ley 1904 de 2018, por la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de Contralor General de la República por el Congreso de la República.

Que, en aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 1904 de 2018, la elección del Secretario General de la Asamblea Departamental del Meta se hará por la Asamblea Departamental del Meta en pleno, de la lista de seleccionados conformada por convocatoria pública.

Que, la convocatoria pública previa a la elección del Secretario General por la Asamblea Departamental, deberá cumplir los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley 1904 de 2018, que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección (artículo 2)

Que dicha convocatoria pública, se hará por conducto de la mesa directiva de la Asamblea Departamental del Meta, la cual está facultada para seleccionar en el acto de convocatoria a una institución de educación superior pública o privada y con acreditación de alta calidad, con quien deberá suscribir contrato o convenio a fin de adelantar una convocatoria pública con quienes aspiren a ocupar el cargo. (artículos 5 y 6 numeral 1 de la Ley 1904 de 2018)

Que, para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 y 6 de la Ley 1904 de 2018, la Asamblea Departamental del Meta mediante Resolución 132 del 11 de octubre de 2018, realizó invitación en la página web de la corporación a las instituciones de educación superior, pública o privada, con acreditación de alta calidad, para que adelante las pruebas para la elección del Secretario General de la Asamblea Departamental de Meta período anual 2019, sin que ninguna universidad presentara interés.

Posteriormente mediante Resolución 136 del 26 de octubre de 2018, realizó invitación a las instituciones de educación superior pública o privada a presentar oferta para que adelante la etapa de pruebas dentro del proceso de elección del Secretario General de la Asamblea Departamental del Meta para el período 2019, publicada en la página

²⁴ Folios 24 a 29 del cuaderno principal.



web de la corporación, pero tampoco mostró interés ninguna universidad.

Que además de la invitación realizada en la página web de la corporación, se les envió invitación a las siguientes instituciones educativas:

(...)

Que teniendo en cuenta que ninguna universidad mostró interés por adelantar el proceso de pruebas y que se requiere adelantar dicha etapa, es necesario adelantar contrato de prestación de servicios de apoyo para que adelante la etapa de pruebas que dispone el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 1904 de 2028, por esta razón se tuvo en cuenta la amplia trayectoria y experiencia que tiene ADECCO SERVICIOS COLOMBIA S.A., en la gestión del talento humano, selección de personal, por esta razón se selecciona esta entidad para adelanta el proceso de convocatoria. [...].”

3.2.5. A través de la Resolución nro. 147 del 7 de noviembre de 2018 la mesa directiva de la asamblea departamental del Meta conformó una comisión accidental de acreditación para la revisión de las hojas de vida y verificación de requisitos, integrada por los diputados Henry Fernando Ladino González, Javier Eduardo Aranda Hernández y Oscar Orlando Bejarano Herrera²⁵.

3.2.6. Mediante la Resolución nro. 150 del 14 de noviembre de 2018 expedida por el presidente de la asamblea departamental del Meta se publicó la lista de admitidos y no admitidos en la convocatoria pública al cargo de secretario general período 2019 de dicha Corporación²⁶.

3.2.7. El 15 de noviembre de 2018, el Presidente de la Asamblea Departamental del Meta suscribió el Contrato nro. 062 de 2018 con la sociedad Adecco Servicios Colombia S.A. con el siguiente objeto: “PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO PARA ADELANTAR LA PRUEBA ESCRITA DENTRO DEL PROCESO DE CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL

²⁵ Folio 30 cuaderno principal.

²⁶ Folios 31 y 32 cuaderno principal.



META DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 4 DEL ARTICULO 6 DE LA LEY 1904 DE 2018", por un valor de un millón ochocientos seis mil pesos (\$1.806.000)²⁷.

3.2.8. Por medio de la Resolución nro. 152 del 16 de noviembre de 2018, proferida por el presidente de la asamblea departamental del Meta, se expidió la lista final de admitidos y se hizo una citación para la aplicación de pruebas²⁸.

3.2.9. Mediante la Resolución nro. 153 del 20 de noviembre de 2018, expedida por la mesa directiva de la asamblea departamental del Meta, se publicó el resultado de las pruebas realizadas dentro de la convocatoria pública al cargo de secretario general período 2019 de dicha Corporación²⁹.

3.2.10. Por Resolución nro. 155 del 22 de noviembre de 2018 de la mesa directiva de la asamblea departamental del Meta se publicó el resultado de la lista de elegibles dentro de la convocatoria pública realizada para el cargo de secretario general período 2019³⁰.

3.2.11. Mediante la Resolución nro. 156 del 29 de noviembre de 2018, expedida por la mesa directiva de la asamblea departamental del Meta, se publicó el listado final de elegibles para la elección al cargo de secretario general período 2019 de dicha Corporación³¹.

3.2.12. Por Resolución nro. 157 del 30 de noviembre de 2018, expedida por la mesa directiva de la asamblea departamental del Meta, se publicó el nombre del candidato electo al cargo de secretario general período

²⁷ Folios 54 a 57 cuaderno principal.

²⁸ Folios 33 y 34 cuaderno principal.

²⁹ Folios 35 y 36 cuaderno principal.

³⁰ Folios 37 y 38 cuaderno principal.

³¹ Folios 40 a 41 cuaderno principal.



2019 de dicha Corporación, señor Jorge Eliecer Parrado Guerrero³².

3.2.13. El contrato suscrito para adelantar la prueba escrita dentro de la convocatoria para la elección del Secretario General de la Asamblea Departamental del Meta, se hizo por la suma de \$1.806.000, con un término de ejecución de 15 días, contados a partir de la suscripción del acta de inicio (fl. 260 y 261 CI).

3.2.14. Por acta del 11 de marzo de 2019 se dio finalización por mutuo acuerdo al contrato nro. 062 de 2018 celebrado entre la asamblea departamental del Meta y la sociedad Adecco Servicios Colombia S.A., en donde se dejó constancia que el pago que debía realizar la asamblea al contratista era por valor de \$664.400 pesos³³.

3.3. Análisis del caso concreto

Las causales de pérdida de investidura son de aplicación restrictiva, dadas las consecuencias que conlleva la prosperidad de una acción de esta naturaleza ya que constituye una sanción jurisdiccional y un mecanismo de control político de los ciudadanos³⁴, lo que implica que, en cumplimiento de las reglas del debido proceso, para su prosperidad deban estar taxativamente señaladas en la ley.

En el asunto sometido a examen de la Sala, se les endilga a los diputados acusados de incurrir en violación al régimen de conflicto de intereses, indebida destinación de dineros públicos y tráfico de influencias por contratar en el año 2018 con una empresa el proceso para la selección del secretario general de la misma Corporación.

³² Folios 43 y 44 cuaderno principal.

³³ Folios 306 a 307 del cuaderno principal.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-254 A del 29 de marzo de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt.



Las disposiciones al efecto aplicables eran las siguientes:

El artículo 6 de la Ordenanza 906 de 2016 *“por medio del cual se expide el reglamento interno de la Asamblea Departamental del Meta”*, estableció dentro de las funciones y atribuciones legales de la Corporación: *“(…) 15. Elegir Secretario General de la Asamblea Departamental, y los servidores públicos que la ley determine como de elección de la Corporación. (…)”*.

A su vez, el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política dispuso: *“Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección. (…)”*.

Por su parte, la Ley 1904 del 27 de junio de 2018, *“por la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de Contralor General de la República por el Congreso de la República”*, en el párrafo transitorio del artículo 12 prescribió: *“Mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a la corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía”*.

El artículo 6 de la citada ley 1904 señaló que el proceso de elección del Contralor General de la República tendría obligatoriamente las siguientes etapas:

- “[...] 1. La convocatoria.*
- 2. La inscripción.*
- 3. Lista de elegidos.*
- 4. Pruebas.*
- 5. Criterios de selección.*
- 6. Entrevista.*



7. La conformación de la lista de seleccionados, y
8. Elección. [...]”

A su turno, el artículo 5 *ibídem* previó que la convocatoria pública debía hacerse “(...) *por conducto de la Mesa Directiva del Congreso de la República, a la cual se faculta para seleccionar en el acto de convocatoria a una institución de educación superior, pública o privada y con acreditación de alta calidad, con quien se deberá suscribir contrato o convenio a fin de adelantar una convocatoria pública con quienes aspiren a ocupar el cargo*”. (se destaca)

Ahora bien, aunque la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019³⁵, en el artículo 336, derogó el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, ello no eximía a la Asamblea Departamental del Meta de cumplir el procedimiento fijado en los actos ya expedidos, por lo que el principio de favorabilidad aquí no tiene ninguna aplicación, máxime cuando la derogatoria del párrafo transitorio citado se produjo el 25 de mayo de 2019.

En el caso concreto, como se evidencia de la Resolución nro. 146 del 7 de noviembre de 2018 firmada por los miembros de la mesa directiva de la asamblea departamental del Meta, se abrió una convocatoria pública con el fin de seleccionar a una institución de educación superior o una empresa que adelantara el proceso para la selección del secretario general de la asamblea departamental del Meta para el período 2019³⁶.

No obstante, de manera previa a la expedición de dicho acto, el 22 de octubre de 2018 el Presidente de la Asamblea Departamental del Meta José Manuel Sandoval Garzón había dirigido una comunicación a Adecco-Colombia donde solicitó una cotización para adelantar las pruebas y

³⁵ “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”.

³⁶ Folios 24 a 29 del cuaderno principal.



resultado de la lista de elegibles para la elección de dicho servidor público³⁷.

Así las cosas, aunque la invitación privada no era legalmente lo procedente atendiendo lo dispuesto por la Ley 1904 de 2018, también está acreditado que:

(i) A través de la Resolución nro. 136 del 26 de octubre de 2018 la mesa directiva de la asamblea departamental del Meta convocó a instituciones de educación superior pública o privada a presentar oferta para adelantar la etapa de pruebas dentro del proceso de selección del secretario general de dicha corporación;

(ii) Debido a que ninguna universidad presentó propuesta alguna³⁸, por medio de la Resolución nro. 146 del 7 de noviembre de 2018 la mesa dio apertura a una convocatoria pública con el fin de seleccionar a una institución de educación superior o una empresa que adelantara la convocatoria para la elección del secretario general de la asamblea departamental del Meta para el período 2019;

(iii) Por medio de la Resolución nro. 147 del 7 de noviembre de 2018 la mesa directiva conformó una comisión accidental de acreditación para la revisión de las hojas de vida y verificación de requisitos;

(iv) A través de la Resolución nro. 150 del 14 de noviembre de 2018 suscrita por el presidente de la asamblea se publicó la lista de admitidos y no admitidos en la convocatoria pública³⁹ y el 15 de noviembre de 2018, el Presidente de la Asamblea Departamental del Meta suscribió el Contrato nro. 062 de 2018 con la sociedad Adecco Servicios Colombia S.A. para

³⁷ Folio 13 cuaderno principal.

³⁸ Folio 18 cuaderno principal.

³⁹ Folios 31 y 32 cuaderno principal.



adelantar la prueba escrita para la elección del Secretario general, el cual se fijó en la suma de un millón ochocientos seis mil pesos (\$1.806.000)⁴⁰; pero acorde con el acta del 11 de marzo de 2019, el mismo se finalizó por mutuo acuerdo y el pago a realizar ascendió a la suma de \$664.400 pesos⁴¹.

Ahora bien, en punto de si el proceso que se surtió en el caso concreto configura, a la luz de las causales invocadas, la pérdida de investidura deprecada por el solicitante para los diputados acusados, es menester hacer las siguientes precisiones:

Aunque la demanda se dirigió en contra de los diputados José Manuel Sandoval Garzón, Mauricio Niño Guayacán, Lucy Fernanda Tamayo Fierro, Javier Eduardo Aranda Hernández, Héctor Fabio Vélez Bermúdez, Oscar Eduardo Apolinar y Natalia Rodríguez Oros, elegidos para el periodo constitucional 2016-2019, como bien lo afirma la señora agente del Ministerio Público, acorde con los hechos probados, el único que dirigió la comunicación el día 22 de octubre de 2018 a Adecco Colombia, esto es, antes de iniciarse el proceso de convocatoria para la selección del candidato a ocupar el respectivo cargo a proveer, fue el Presidente de la duma, José Manuel Sandoval Garzón.

Adicional a lo dicho, la convocatoria y el proceso surtido de manera posterior, solo fue responsabilidad de la mesa directiva de la Asamblea Departamental del Meta de la que hacían parte los señores José Manuel Sandoval Garzón, presidente; Mauricio Niño Guayacán, primer vicepresidente y Lucy Fernanda Tamayo Fierro, segunda vicepresidente.

Y por último, la comisión accidental de acreditación que conformó la mesa directiva de la asamblea departamental del Meta, por medio de la

⁴⁰ Folios 54 a 57 cuaderno principal.

⁴¹ Folios 306 a 307 del cuaderno principal.



Resolución nro. 147 del 7 de noviembre de 2018 para la revisión de las hojas de vida y verificación de requisitos, estuvo integrada por los diputados Henry Fernando Ladino González, Javier Eduardo Aranda Hernández y Oscar Orlando Bejarano Herrera⁴².

Quiere lo anterior significar que de manera general no hay lugar a imputar responsabilidad a la totalidad de los diputados por las eventuales irregularidades que se hubiesen presentado en dicho proceso, sino solo a cada uno de los concernidos, en lo de su resorte funcional.

Con todo, descendiendo al examen de las causales de pérdida de investidura en este evento invocadas, la Sala observa lo siguiente:

Frente a la primera causal, esto es, el conflicto de intereses, se recuerda que para su configuración era necesario que no solo estuviera acreditada la calidad de los diputados acusados, sino el interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza de cada uno o de su círculo cercano, lo que no se probó por ninguno de los medios establecidos en la ley.

Respecto de la segunda causal invocada, es decir, la **indebida destinación de dineros públicos**, pese a que está acreditado que se pagó con dineros públicos a la sociedad Adecco Colombia S.A. para que hiciera la prueba escrita del proceso para la selección del Secretario General de la Asamblea departamental del Meta para el período 2019, no es posible indicar que hubieran sido indebidamente destinados a actividades o propósitos no autorizados, o diferentes a lo asignados, o a actividades prohibidas por la Constitución, la ley o el reglamento o para materias innecesarias o injustificadas; ello máxime cuando no existía disposición que regulara los procedimientos iniciados y en todo caso el

⁴² Folio 30 cuaderno principal.



respectivo proceso adelantado por la Contraloría se declaró desierto, por lo que no podía predicarse que el gasto no estuviera autorizado.

Finalmente, en lo concerniente al **tráfico de influencias**, no se demostró que los diputados acusados hubieran aprovechado su investidura para influenciar el proceso al efecto adelantado o invocado su calidad para dar, prometer, ni para sí o para otro dinero, dádiva o beneficio.

En síntesis, habida cuenta que no se probó una injustificada destinación de dineros públicos, la configuración de un conflicto de intereses ni el endilgado tráfico de influencias, es dable concluir que el elemento objetivo no se configura y ello releva a la Sala de analizar el aspecto subjetivo de la conducta.

Por las razones explicadas, la Sala confirmará la decisión proferida por el Tribunal de instancia, en cuanto denegó las pretensiones de la demanda.

En lo relacionado con la solicitud de compulsas de copias al Consejo Superior de la Judicatura, a la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía para que investigaran la actuación de los magistrados del Tribunal Administrativo del Meta por “estar con su decisión promoviendo la apología del delito”, se le observa a la parte actora que todo ciudadano tiene el deber de denunciar la ocurrencia de hechos delictuosos sobre los cuales tenga conocimiento⁴³; por lo tanto, si ella considera que dichas autoridades judiciales han cometido alguna irregularidad deberá proceder de conformidad.

Por último, la apoderada del señor Héctor Fabio Vélez Bermúdez presentó renuncia al poder⁴⁴; sin embargo, la misma no cumple con los requisitos

⁴³ Al respecto el artículo 95 de la Constitución Política establece como deberes y obligaciones de los ciudadanos, entre otros, “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia”. (numeral 7 *ibídem*).

⁴⁴ Folios 99 y 100 cuaderno principal.



señalados por el artículo 76 del Código General del Proceso⁴⁵, en la medida que solo está dirigida al poderdante sin dirección o envío por correo certificado y figura recibida por el señor “Ricardo Mejía”, por lo que no se tiene por bien presentada.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 1 de agosto de 2019, por el Tribunal Administrativo del Meta, en cuanto denegó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal 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,

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

⁴⁵ El inciso cuarto del artículo 76 del Código General del Proceso dispone:“(…) La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido. (…)”.



Radicación: 50001-23-33-000-2019-00099-01
Solicitante: Saúl Onofre Villar Jiménez

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado