



CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá, D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicado número: 11001-03-15-000-2006-00281-00

Actor: EMILIO MARTÍNEZ ROSALES

Asunto: RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN

RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN-La Sala no tiene una potestad ilimitada para revisar la controversia. INFRACCIÓN AL DEBIDO PROCESO-Alcance de la causal de revisión. PRINCIPIO DE LEGALIDAD-El juez de la desinvestidura debe dar alcance a conductas que no tienen definición clara, pero que están sancionadas. FRACCIONAMIENTO DEL CONTRATO ESTATAL-Improcedencia en vigencia de la Ley 80 de 1993. FALLO DE DESINVESTIDURA-Se mantiene invariable porque la causal en que se fundó permanece.

La Sala decide el recurso extraordinario especial de revisión interpuesto por Emilio Martínez Rosales contra la sentencia del 3 de octubre de 2000 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decretó su desinvestidura.

SÍNTESIS DEL CASO

El exrepresentante a la Cámara Emilio Martínez Rosales interpuso recurso extraordinario especial de revisión contra la sentencia del 3 de octubre de 2000, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sostuvo que se configuraron las causales previstas por los literales a y b del artículo 17 de la Ley 144 de 1994.

ANTECEDENTES PREVIOS AL RECURSO

I. Las solicitudes de desinvestidura

Emilio Sánchez Alsina y Pablo Bustos Sánchez formularon solicitud de



desinvestidura contra Emilio Martínez Rosales con fundamento en las causales de indebida destinación de dineros públicos y de tráfico de influencias debidamente comprobado, pues, como Presidente de la Cámara de Representantes en la Legislatura 1998-1999, celebró contratos prohibidos por la Ley 80 de 1993 y por el Decreto 1737 de 1998 para retribuir favores políticos al vincular personal por prestación de servicios, promocionar su imagen con la entrega de condecoraciones, publicar libros innecesarios y comprar bienes y servicios superfluos.

II. Trámite procesal

El 31 de mayo de 2000 se admitieron las solicitudes de pérdida de investidura y se ordenó su notificación. El 25 de julio del mismo año se acumularon los procesos.

En el escrito de **contestación a las solicitudes**, el congresista pidió que se mantuviera su investidura, porque no incurrió en las causales invocadas. Afirmó que como las acusaciones fueron imprecisas no pudo ejercer apropiadamente el derecho de defensa.

Sostuvo que la vinculación de personal se justificó por las necesidades del servicio, que ordenó la publicación de libros para honrar convenios de difusión cultural y promover la labor legislativa de la Cámara de Representantes, que adquirió bienes y servicios para el mantenimiento de las instalaciones de esa Corporación y que como el Reglamento del Congreso lo facultaba para otorgar condecoraciones, compró las medallas y pergaminos según iba entregando esas distinciones.

El 22 de agosto de 2000 se celebró la **audiencia pública** con la participación de los solicitantes, del apoderado del congresista y del Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, quienes presentaron sus alegatos y concepto respectivamente.

III. La sentencia objeto del recurso extraordinario especial de revisión

El 3 de octubre de 2000, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo decretó la desinvestidura del congresista. Consideró que el representante incurrió en la



causal de indebida destinación de dineros públicos, porque: (i) a pesar de estar incurso en una causal de impedimento, vinculó como asesor a un integrante de su lista al Congreso para retribuirlo y favorecerlo; (ii) celebró contratos con la Imprenta Nacional para publicaciones prohibidas por las normas de austeridad del gasto (Decreto 1737 de 1998); (iii) derrochó el erario al entregar una cantidad excesiva de condecoraciones; (iv) fraccionó un contrato estatal para evadir un procedimiento de selección objetiva reglado y, en su lugar, contrató directamente, en un lapso corto, la compra sucesiva de medallas y pergaminos y, con ello, favoreció al contratista. Estimó que no se configuró la causal de tráfico de influencias debidamente comprobado.

EL RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN

El 22 de marzo de 2006, el excongresista recurrió el fallo de desinvestidura y afirmó que la decisión violó el debido proceso (art. 17, lit. a, Ley 144 de 1994), porque aplicó indebidamente el artículo 30.1 del CCA, pues no existió impedimento para contratar a su asesor y la sentencia no sustentó por qué esa vinculación retribuyó al contratista por su apoyo político; omitió una certificación de la Imprenta Nacional que demostraba que los libros se imprimieron con las características tradicionales de la Cámara de Representantes y no cuantificó el supuesto detrimento causado con esas publicaciones; infringió el principio de legalidad, porque la Ley 80 de 1993 no prohíbe el fraccionamiento de contratos y ninguna norma limitaba la entrega de condecoraciones.

El recurrente también sostuvo que se vulneró su derecho de defensa (art. 17, lit. b, Ley 144 de 1944), porque la sentencia agregó hechos nuevos a la controversia, se valió de razones que los solicitantes de la desinvestidura no arguyeron y pasó por alto que como las acusaciones fueron vagas e imprecisas, no pudo controvertirlas adecuadamente.

El 16 de abril de 2018, el Consejero de Estado, doctor Julio Roberto Piza Rodríguez, **manifestó impedimento** para conocer del asunto con apoyo en la causal prevista por el artículo 150.7 del CPC, retomada por el artículo 141.7 del CGP. Este impedimento se declaró infundado. El 24 del mismo mes, el Consejero de Estado, doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, también manifestó impedimento, conforme a la causal prevista por el artículo 150.1 del CPC,



retomada por el artículo 141.1 del CGP. Este impedimento se declaró fundado.

CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardiana del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se interpone el recurso extraordinario especial de revisión contra la sentencia que decreta la desinvestidura de un congresista, según el artículo 17 de la Ley 144 de 1994. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para conocer de este recurso, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 97 del CCA, reformado por el artículo 33 de la Ley 446 de 1998, en concordancia con los artículos 1 y 17 de la Ley 144 de 1994.

Recurso en tiempo

2. El término para formular el recurso extraordinario especial de revisión, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, es de 5 años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia de desinvestidura.

El recurso se interpuso en tiempo -22 de marzo de 2006- porque el fallo, proferido el 3 de octubre de 2000 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, cobró ejecutoria el 23 de marzo de 2001, según da cuenta la certificación expedida por el Secretario General del Consejo de Estado (f. 122 c. ppal).

La legitimación en la causa

3. Emilio Martínez Rosales es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate, porque la sentencia objeto del recurso decretó su desinvestidura como representante a la Cámara.

II. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se configura alguna de las causales del recurso extraordinario especial de revisión que alega el excongresista para que se



infirme la sentencia del 3 de octubre de 2000.

III. El recurso extraordinario especial de revisión

4. El recurso extraordinario especial de revisión, previsto por el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, es un mecanismo procesal que implica una excepción a la cosa juzgada, pues constituye un medio de impugnación de las sentencias de desinvestidura que han producido plenos efectos jurídicos¹.

Como este recurso afecta el carácter inmutable de la sentencia judicial ejecutoriada, las decisiones que se producen con ocasión de su interposición son de carácter excepcional, restrictivo y están sometidas a las causales taxativamente previstas en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994. El único propósito del recurso es remover una sentencia de desinvestidura que haya incurrido en una ilegalidad por haber sido proferida con violación de los derechos al debido proceso, de defensa o por las causales establecidas por el artículo 188 del CCA².

La jurisprudencia tiene determinado que la Sala no tiene una potestad ilimitada para revisar la controversia. El recurso no es pues un escenario para ampliar o mejorar los argumentos sostenidos en la instancia respecto de los cuales el recurrente no haya quedado conforme³.

La Sala reitera que, por la naturaleza excepcional del recurso, se exige, además del cumplimiento de los requisitos para presentar la demanda (art. 137 del CCA), que el recurrente señale con precisión la causal y exponga los motivos que justifican su procedencia⁴.

IV. El recurso extraordinario especial de revisión en el caso

Cargo: La sentencia violó el debido proceso al aplicar la prohibición del fraccionamiento del contrato estatal, que no está prevista por la Ley 80 de 1993 (artículo 17, literal a, de la Ley 144 de 1994).

¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 12 de junio de 2001, Rad. 11001-03-15-000-2001-00061-01 (REVPI) [fundamento jurídico 3.1.].

² Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de junio de 2001, Rad. REVPI-004 [fundamento jurídico A].

³ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 13 de agosto de 2002, Rad. 11001-03-15-000-2001-00280-01 (REVPI-004) [fundamento jurídico II].

⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 26 de febrero de 2013, Rad. 11001-03-15-000-2008-01027-00 (REVPI) [fundamento jurídico 2].



Sustentación

El recurrente esgrimió que la sentencia incurrió en la causal de revisión del literal a del artículo 17 de la Ley 144 de 1994. Adujo que se violó su derecho al debido proceso por desconocimiento del principio de legalidad, porque la causal de desinvestidura de indebida destinación de dineros públicos se fundó en el fraccionamiento del contrato estatal que la Ley 80 de 1993 no prohíbe, como sí sucedía en los estatutos contractuales anteriores. Agregó que, si el fallo estimó infringidos los principios de la contratación estatal por la compra sucesiva de medallas y pergaminos, debió justificar esa aseveración y no argüir ligeramente que se fraccionaron contratos, porque estos se celebraron en un lapso corto.

Oposición

Los solicitantes de la desinvestidura guardaron silencio.

Ministerio Público

Conceptuó que la sentencia analizó la prohibición del fraccionamiento del contrato estatal con base en los principios de la contratación pública de transparencia e imparcialidad, que disponen la selección objetiva del contratista a través de los procedimientos reglados de licitación o de concurso público. Como el excongresista no siguió esos mandatos, sino que favoreció a una persona al contratarla directamente para la compra sucesiva de medallas y pergaminos, incurrió en causal de desinvestidura de indebida destinación de dineros públicos.

Análisis de la Sala

5. La Sala tiene determinado que la causal de revisión extraordinaria de infracción al debido proceso se configura por: (i) desconocimiento de las normas que rigen el trámite de la pérdida de investidura y (ii) por la trasgresión del principio de legalidad, esto es, la garantía de ser juzgado conforme a las leyes preexistentes al acto imputado⁵.

⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 26 de febrero de 2013, Rad. 11001-03-15-000-2008-01027-00 (REVPI) [fundamento jurídico 3].



Ahora, la infracción al debido proceso por violación del principio de legalidad no se configura cuando el juez de la desinvestidura estudia una conducta que no tiene una definición precisa en el ordenamiento aplicable, pero que sí tiene expresamente prevista una sanción. Al evaluar si la conducta corresponde con el supuesto normativo de la sanción, el juez debe asegurar el cabal entendimiento de la norma con apoyo del sentido natural y obvio de las palabras, de las reglas gramaticales, de la lógica, de la razón, de la historia fidedigna del establecimiento precepto y de la sistematicidad del ordenamiento⁶.

6. La normativa de contratación pública anterior a la Ley 80 de 1993 prohibió expresamente el fraccionamiento del contrato estatal. En efecto, el artículo 44 del Decreto Ley 150 de 1976 previó que en ningún caso se podían fraccionar los contratos y que existía fraccionamiento cuando se suscribían dos o más contratos entre las mismas partes, dentro de un período de tres meses, con un mismo objeto. El artículo 56 del Decreto Ley 222 de 1983 retomó esa disposición y extendió el periodo en que se configuraba el fraccionamiento a 6 meses.

7. Ahora bien, aunque de una aproximación literal o gramatical de la Ley 80 de 1993 se concluye que no contiene una norma sobre el fraccionamiento del contrato estatal a semejanza de los estatutos que la precedieron, lo cierto es que esa conducta no está permitida para evadir los procedimientos reglados de selección objetiva de los contratistas.

En efecto, los distintos procesos de selección están instituidos para garantizar la escogencia objetiva del contratista, mediante la participación de todos los interesados en celebrar el contrato, en condiciones de igualdad. Estas reglas evitan el abuso o desvío de poder y, en consecuencia, el actuar arbitrario de los servidores públicos.

Así lo previó nuestra legislación desde las primeras normas sobre contratación pública (artículos 9, 13, 21 y 27 de la Ley 110 de 1912) y lo ha reconocido de vieja data esta Corporación, al resaltar la importancia de la licitación pública⁷.

⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 30 de agosto de 2005, Rad. 11001-03-15-000-2002-00250-01 (REVPI) [fundamento jurídico, párr. 12 y 13].

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. SCA 1916-05-15 del 15 de mayo de 1916 [fundamento jurídico párr. 19 y 24].



Con esta perspectiva, el numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993⁸, vigente al momento de los hechos, disponía que la escogencia del contratista debía hacerse siempre a través de los procedimientos reglados de licitación y concurso público, excepto cuando el mismo precepto autorizara la contratación directa, por ejemplo, en la contratación de menor cuantía⁹. En consonancia con este precepto, el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, aún vigente, prohíbe a las autoridades eludir los procedimientos reglados de selección objetiva.

De manera que, la regulación de los procesos de selección impide al servidor público, con competencia para contratar, la división del objeto de un contrato estatal en varios, esto es su “fraccionamiento”, cuando con ello se manipulen las cuantías exigidas por la ley, pues este proceder irregular implica disminuir artificiosamente el valor del contrato para eludir los procedimientos reglados de selección objetiva, contenidos en normas de orden público.

En otras palabras, al estar obligado el funcionario a aplicar los procesos de selección del contratista, no está autorizado para fraccionar el contrato, aunque tal conducta irregular no esté hoy expresamente prohibida, dado que, en virtud del principio de legalidad, los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones solo pueden hacer aquello que les esté expresamente permitido (art 6 C.N.).

La prohibición del fraccionamiento del contrato estatal, siempre y cuando no se manipulen las cuantías de los contratos para evadir los mecanismos reglados de selección objetiva, no implica una limitación a la Administración para que, en la planeación de procesos contractuales de envergadura económica o complejidad técnica, disponga la celebración de varios contratos o la desagregación tecnológica en los proyectos de inversión, dispuesta por el artículo 21 de la Ley 80 de 1993.

8. La sentencia recurrida encontró configurada la causal de desinvestidura de indebida destinación de dineros públicos, porque el excongresista infringió el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, al fraccionar un contrato estatal para disminuir artificiosamente su cuantía, eludir los mecanismos de selección objetiva reglada del contratista y favorecer a una persona con la celebración directa de 3 contratos

⁸ El artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 derogó el numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

⁹ El artículo 2, numeral 2, literal b, de la Ley 1150 de 2007 dispone la modalidad de selección abreviada del contratista para la contratación de menor cuantía.



para la compra de medallas y pergaminos. Así lo puso de relieve la sentencia al indicar:

[...] el Presidente de la Cámara celebró en el año 1999, en un periodo corto -entre el 15 de marzo y el 19 de julio- tres contratos con una misma persona [...] por valor de \$247.197.740. Esto evidencia el fraccionamiento de los contratos, figura que se encontraba expresamente prohibida en el artículo 56 del Decreto 222 de 1983 y que ahora lo está implícitamente en la Ley 80 de 1993, en cuanto esta, en virtud del principio de transparencia en la contratación estatal, dispone en su artículo 24 que, por regla general, la escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación [...] salvo en los casos que menciona en los que se podrá celebrar directamente. Ese procedimiento impidió la convocatoria de licitación pública para celebrar un solo contrato, pues dada la cuantía de esos tres contratos, según esa norma, no se presentaba la excepción para contratar directamente. Y ese fraccionamiento también condujo a la indebida destinación de dineros públicos, pues de esa manera se favoreció con la contratación directa a una persona que pudo no resultar beneficiada si, de acuerdo, con la ley, se hubiera celebrado la licitación pública [...] (f. 111 c. ppal).

Al confrontar el cargo de revisión extraordinaria con el fallo recurrido, se encuentra que la desinvestidura del excongresista por la causal de indebida destinación de dineros públicos se fundó en la interpretación sistemática del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, vigente al momento de los hechos. También, que ese estatuto estaba vigente y era aplicable al recurrente cuando desempeñó la presidencia de la Cámara de Representantes en la Legislatura 1998-1999 (art. 2, numeral 1, literal b y numeral 2, literal a, de la Ley 80 de 1993).

El excongresista sostiene que se vulneró su derecho al debido proceso por desconocimiento del principio de legalidad, pues la Ley 80 de 1993 no prohíbe el fraccionamiento del contrato estatal, como sí estaba en los estatutos contractuales anteriores. De modo que el recurrente reconoce que la Ley 80 de 1993 rigió los procesos contractuales a su cargo y que, aunque en su actuar no considerara la prohibición del fraccionamiento del contrato estatal, sí tuvo consciencia del deber previsto en esa norma de seleccionar objetivamente los contratistas a través de los mecanismos reglados, sin embargo, no lo hizo al contratar directamente la compra sucesiva de medallas y pergaminos.

Como el excongresista contrató directamente mediante el fraccionamiento del contrato, lo que implicó eludir el proceso de selección y el deber de selección objetiva, el fallo de desinvestidura respetó el debido proceso y se ciñó al principio de legalidad. O lo que es igual, la causal desinvestidura de indebida destinación de dineros públicos se configuró por la infracción de mandatos preexistentes al



acto sancionado. De allí que el cargo es infundado.

9. Si bien la Sala, en oportunidades anteriores, al decidir asuntos similares estudió todos los cargos formulados contra el fallo de desinvestidura, razón por la que podría pensarse que en este caso debe procederse igual, lo cierto es que un análisis de las otras censuras -aún si llegasen a prosperar- no sería suficiente para infirmar el fallo recurrido.

Como se mantiene la causal de desinvestidura de indebida destinación de dineros públicos por infringir la prohibición de fraccionamiento del contrato estatal, el sustento del fallo recurrido permanece invariable, por ello, la Sala se releva de estudiar los otros cargos propuestos por el recurrente, pues estos se dirigieron a controvertir otras modalidades en que el fallo recurrido encontró configurada la indebida destinación de dineros públicos.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE infundado el recurso extraordinario especial de revisión formulado por Emilio Martínez Rosales contra la sentencia de desinvestidura del 3 de octubre de 2000.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión celebrada en la fecha.

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente



ROCÍO ARAÚJO OÑATE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Aclara voto

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

MILTON CHAVES GARCÍA

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Aclara voto

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Ausente con excusa

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Ausente con excusa

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Ausente con excusa

MARÍA ADRIANA MARÍN

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CUÉTER

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Impedido

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

RAFAEL FRANCISCO SÚAREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Ausente con excusa

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Ausente con excusa

ALBERTO YEPES BARREIRO
Ausente con excusa



Expediente n°. 11001-03-15-000-2006-00281-00

Recurrente: Emilio Martínez Rosales

Declara infundado recurso extraordinario especial de revisión

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA