



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN C**

**CONSEJERA PONENTE: ADRIANA POLIDURA CASTILLO**

**Bogotá D.C., nueve (9) de abril de dos mil veinticinco (2025)**

**Radicación: 25000-23-36-000-2017-01849-02 (70224)**  
**Demandante: Héctor Javier Vergara Sierra y otros**  
**Demandado: Nación – Rama Judicial**  
**Referencia: Reparación directa – CPACA**

TEMAS: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑOS CAUSADOS POR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA - Pérdida de investidura de congresista - Privación del derecho al ejercicio de derechos políticos como Representante a la Cámara. SENTENCIA QUE SE DEJA SIN EFECTOS EN SEDE DE TUTELA – No corresponde a un evento de responsabilidad extracontractual por error jurisdiccional. El asunto debe examinarse desde la perspectiva de una falla del servicio. DAÑO ANTIJURÍDICO – Las sentencias que la Corte Constitucional deja sin efectos con ocasión de la expedición de una sentencia hito, que enmarca un cambio jurisprudencial, no entrañan un daño antijurídico siempre que hayan sido adoptadas de manera fundamentada, de conformidad con las normas y la jurisprudencia vigentes al momento en que se proferieron - No se acreditó el carácter antijurídico del daño padecido por el demandante.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 8 de junio de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**I. SÍNTESIS DEL CASO**

El 20 de julio de 2010, Héctor Javier Vergara Sierra tomó posesión del cargo de Representante a la Cámara, para el periodo constitucional 2010-2014. Luego, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia del 21 de agosto de 2012, decretó la pérdida de su investidura por encontrarlo incurso en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 5° del artículo 179 de la Constitución Política, que prohibía ser congresista a quien tuviera vínculo de parentesco en tercer grado de consanguinidad con funcionario que ejerciera autoridad civil o política. No obstante, posteriormente, la Corte Constitucional, a través de sentencia SU-424 de 2016, dejó sin efectos la decisión restrictiva de los derechos políticos del actor, al encontrar que ella había incurrido en un defecto sustantivo por falta de análisis del elemento de culpabilidad.

Los demandantes consideran que la Nación – Rama Judicial es patrimonialmente responsable por el error jurisdiccional en el que incurrió la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 21 de agosto de 2012, ya que decretó la pérdida de investidura de Héctor Javier Vergara Sierra con desconocimiento de la



jurisprudencia de la Sección Quinta de dicha Corporación y sin tener en cuenta que, conforme a ese mismo precedente, Héctor Javier Vergara Sierra se hallaba amparado por los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y favorabilidad.

## II. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

El 29 de septiembre de 2017<sup>1</sup>, Héctor Javier Vergara Sierra, Katiana Aguirre de Oro, Valeria Vergara Cruzado, Héctor Jesús Vergara Cruzado, Héctor Alejandro Vergara Aguirre y Luciana Vergara Aguirre, mediante apoderado judicial, presentaron demanda, en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra la Nación – Rama Judicial, para que fuera declarada patrimonialmente responsable por los perjuicios ocasionados por el error jurisdiccional contenido en la sentencia proferida el 21 de agosto de 2012 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que decretó la pérdida de investidura del primero de ellos.

En consecuencia, solicitaron condenar a la entidad demandada a pagar: i) por perjuicios morales, 100 SMLMV para Héctor Javier Vergara Sierra y 80 SMLMV para Katiana Aguirre de Oro, Valeria Vergara Cruzado, Héctor Jesús Vergara Cruzado, Héctor Alejandro Vergara Aguirre y Luciana Vergara Aguirre; ii) por daño a la vida de relación, 200 SMLMV para Héctor Javier Vergara Sierra y 100 SMLMV para los demás demandantes; iii) por lucro cesante consolidado, la suma de \$603.810.336 para Héctor Javier Vergara Sierra; y iv) por lucro cesante futuro, la suma de \$1.361.616.713, en favor de este último.

Como antecedentes fácticos, la parte actora narró que Héctor Javier Vergara Sierra fue elegido Representante a la Cámara por el departamento de Sucre para el periodo constitucional 2010 – 2014 y que, para ese cargo, tomó posesión el 20 de julio de 2010.

Asimismo, señaló que el ciudadano Jesús Enrique Vergara Barreto presentó demanda de pérdida de investidura contra Héctor Javier Vergara Sierra, en la que sostuvo que éste último no podía haber sido elegido Congresista en razón a su vínculo de parentesco con un funcionario que ejercía autoridad política y civil, así como dirección administrativa en el municipio de Sincelejo.

También, indicó que, mediante sentencia del 21 de agosto de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decretó la pérdida de investidura de Héctor Javier Vergara Sierra por considerar que, cuando fue elegido Representante a la Cámara por el departamento de Sucre, para el periodo 2010 – 2014, estaba incurso en la causal de inhabilidad prevista en el artículo 179.5 de la Constitución Política, pues su padre desempeñaba el cargo de Secretario General

---

<sup>1</sup> Fl. 1 a 50, C.1.



de la Alcaldía de Sincelejo, esto es, un empleo en el que ejercía autoridad política en la misma circunscripción territorial por la que el señor Vergara Sierra resultó electo.

Manifestó que, en cumplimiento de esa decisión judicial, Héctor Javier Vergara Sierra ocupó el cargo de Representante a la Cámara hasta el 31 de octubre de 2012, cuando el Congreso de la República procedió a apartarlo de su curul a través de Resolución M.D. 2666.

A su turno, refirió que el 16 de enero de 2013 Héctor Javier Vergara Sierra interpuso recurso extraordinario especial de revisión contra la decisión que decretó la pérdida de su investidura, el cual fue declarado infundado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado mediante sentencia del 4 de agosto de 2015.

Advirtió que, el 16 de enero de 2013, el directo afectado presentó acción de tutela contra la decisión de pérdida de investidura, que fue negada en única instancia por la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante fallo de 31 de julio de 2014, y remitida a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Finalmente, agregó que la acción de amparo fue seleccionada para revisión por la Corte Constitucional, y que mediante sentencia SU-424 de 2016 esa Corporación dejó sin efectos la decisión que había decretado la pérdida de investidura como Representante a la Cámara de Héctor Javier Vergara Sierra, al encontrar que había incurrido en un defecto sustantivo por falta de aplicación del principio de culpabilidad.

En el *sub lite* los demandantes consideran que la decisión que decretó la pérdida de investidura de Héctor Javier Vergara Sierra incurrió en error jurisdiccional, pues fue adoptada: i) en aplicación de un régimen objetivo de responsabilidad; ii) con desconocimiento del precedente judicial de la Sección Quinta del Consejo de Estado, según el cual, tratándose de Representantes a la Cámara, las circunscripciones departamental y municipal no coincidían para efectos de aplicar la inhabilidad prevista en el artículo 179.5 de la Constitución Política; y iii) sin tener en cuenta que ese mismo precedente no solo era más favorable a Héctor Javier Vergara Sierra, sino que, además, le otorgaba la confianza y seguridad jurídica para participar en las elecciones al Congreso, pese al vínculo laboral que su padre mantenía con el municipio de Sincelejo.

## **2. Contestación**

**2.1.** La Rama Judicial<sup>2</sup> presentó la contestación de la demanda de forma extemporánea.

---

<sup>2</sup> Fl. 66 a 73, C.1.



### **3. Alegatos de conclusión en primera instancia**

**3.1.** La Rama Judicial<sup>3</sup> argumentó que la decisión cuestionada se encontraba ajustada a la ley y a la jurisprudencia vigente para la época de los hechos.

**3.2.** La parte actora<sup>4</sup> insistió en los argumentos expuestos en la demanda y, además, agregó que la Sala Plena del Consejo de Estado incurrió en error jurisdiccional, porque omitió valorar en forma adecuada las pruebas aportadas por el demandado en el proceso de pérdida de investidura.

**3.3.** El Ministerio Público guardó silencio.

### **4. Sentencia de primera instancia**

Mediante sentencia del 8 de junio de 2023<sup>5</sup> el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, al advertir que el fallo de pérdida de investidura no incurrió en error jurisdiccional, pues fue proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en forma razonada y coherente.

Al efecto, consideró que la decisión censurada aplicó un régimen objetivo de responsabilidad, siguiendo un criterio interpretativo razonable de la causal de pérdida de investidura y que, aunque la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia sancionatoria se decantó por un entendimiento de la circunscripción territorial distinto al de la Sección Quinta de la misma Corporación, dicha diferencia de posturas, en torno a un mismo supuesto inhabilitante, en modo alguno implicaba un desconocimiento del precedente judicial. Afirmó que la Sala Plena del Consejo de Estado no estaba obligada a seguir la jurisprudencia de la Sección Quinta para la aplicación de la causal de inhabilidad prevista en el artículo 179.5 de la Constitución Política, por lo que no podía predicarse vulneración de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica y que, contrario a lo expuesto por los demandantes, la decisión de pérdida de investidura halló sustento en las pruebas oportunamente allegadas al proceso.

En la parte resolutive el Tribunal condenó a la parte demandante al pago de costas y agencias en derecho.

### **5. Apelación**

**5.1.** La parte actora<sup>6</sup> solicitó acceder a las pretensiones de la demanda, afirmando que la decisión que decretó la pérdida de investidura fue calificada como errónea

<sup>3</sup> Samai, índice 2. Archivo denominado ED\_19\_RECIBEMEMORIALES\_(.docx) NroActua 2.docx

<sup>4</sup> Samai, índice 2. Archivo denominado ED\_17\_RECIBEMEMORIALES\_(.pdf) NroActua 2.pdf

<sup>5</sup> Samai, índice 2. Archivo denominado ED\_23\_SENTENCIAQUENIEGA(.pdf) NroActua 2.pdf

<sup>6</sup> Samai, índice 2. Archivo denominado ED\_26\_RECIBEMEMORIALES\_(.pdf) NroActua 2.pdf



por la Corte Constitucional mediante sentencia SU-424 de 2016, pues aplicó un régimen objetivo de responsabilidad en desconocimiento de los derechos fundamentales de Héctor Javier Vergara Sierra.

Luego de insistir en los demás argumentos expuestos en la demanda, afirmó que la decisión de pérdida de investidura incurrió en error jurisdiccional porque omitió valorar en forma adecuada las pruebas aportadas por Héctor Javier Vergara Sierra en el proceso sancionatorio y analizó indebidamente los argumentos del recurso extraordinario especial de revisión que aquel formuló en contra del fallo que afectó sus derechos políticos.

Igualmente, indicó que al señor Vergara Sierra se le causó un verdadero daño antijurídico, al retirársele su investidura como congresista e impedirle la terminación de su periodo constitucional, bajo el amparo de la sentencia que posteriormente fue dejada sin efectos.

Finalmente, también reprochó la condena en costas y agencias en derecho impuesta por el Tribunal en la sentencia de primera instancia, pues aseguró que su tasación debió observar el comportamiento de la demandada al contestar el libelo introductorio.

## **6. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

Como no se decretaron pruebas, ni se solicitaron en el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011<sup>7</sup>, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, no hubo lugar a correr traslado para alegar de conclusión en segunda instancia<sup>8</sup>.

## **III. CONSIDERACIONES**

La Sala seguirá el siguiente orden para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante: (1) presupuestos procesales, (2) problema jurídico, (3) hechos probados, (4) caso concreto, (5) conclusión y (6) costas.

### **1. Presupuestos procesales**

#### **1.1. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer**

<sup>7</sup> “Artículo 247. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento: (...) 5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso”.

<sup>8</sup> Samai, índice 10.



del asunto, según lo previsto en el artículo 104<sup>9</sup> del CPACA, porque se demanda la responsabilidad extracontractual de la Nación - Rama Judicial. Igualmente, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 8 de junio de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dada la vocación de doble instancia del proceso, debido a que la cuantía excedió los 500<sup>10</sup> SMLMV, en concordancia con los artículos 150<sup>11</sup> y 152<sup>12</sup> del CPACA.

**1.2.** El medio de control de reparación directa es el mecanismo procesal idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato o a un acto administrativo, en los términos del artículo 140<sup>13</sup> del CPACA.

En este caso el medio de control procedente es el de reparación directa, porque se reclama la reparación de un daño proveniente de una decisión de la administración de justicia que, posteriormente, fue dejada sin efectos en sede de tutela. En efecto, en el presente asunto se tiene que mediante sentencia SU-424 de 2016, la Corte Constitucional dejó sin efectos aquella proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 21 de agosto de 2012, que declaró la pérdida de investidura de Representante a la Cámara de Héctor Javier Vergara Sierra.

<sup>9</sup> “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa... [de] 1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable [...]”

<sup>10</sup> La pretensión mayor de la demanda se estima en \$1.965.427.049 por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, lo cual es superior a 500 SMLMV del año en que ésta se presentó.

<sup>11</sup> “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [modificado por el artículo 615 del CGP]. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación [...]”.

<sup>12</sup> “Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. [...]”.

<sup>13</sup> “Artículo 140. Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma. [...]. En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño”.



Ahora bien, en razón al pronunciamiento adoptado por la Corte Constitucional, no es posible hablar de un “*error jurisdiccional*” en la providencia dictada por el Consejo de Estado el 21 de agosto de 2012, que en este proceso es objeto de reproche, porque uno de los presupuestos para la configuración del yerro judicial es que la providencia cuestionada se encuentre ejecutoriada<sup>14</sup>, lo que no sucede en el caso que en esta oportunidad es sometido a consideración.

Así pues, siguiendo el derrotero trazado en forma previa por esta Subsección de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>15</sup>, se estima que lo correcto es encauzar el análisis de este asunto bajo la óptica de una eventual falla en el servicio.

**1.3.** Bajo el escenario expuesto, se tiene que la demanda fue ejercida en tiempo, pues fue presentada dentro del término de dos (2) años previsto en el artículo 164<sup>16</sup> del CPACA para formular pretensiones de reparación directa, toda vez que: (i) la sentencia SU-424 del 11 de agosto de 2016 – *que vino a denotar el defecto fáctico en la decisión que decretó la pérdida de investidura de Representante a la Cámara de Héctor Javier Vergara Sierra* – fue comunicada por la Corte Constitucional en esa misma fecha<sup>17-18</sup>; (ii) el 11 de agosto de 2017 la parte demandante presentó solicitud de conciliación prejudicial, la cual se declaró fallida el 11 de septiembre de esa anualidad<sup>19</sup>; y (iii) la demanda se presentó el 29 de septiembre de 2017.

**1.4.** Héctor Javier Vergara Sierra está legitimado en la causa por activa, pues fue a quien la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado le decretó la pérdida de su investidura como Congresista, mediante sentencia del 21 de agosto de 2012, decisión que reprocha de haberle ocasionado un daño antijurídico.

De otro lado, Katiana Aguirre de Oro, Valeria Vergara Cruzado, Héctor Jesús Vergara Cruzado, Héctor Alejandro Vergara Aguirre y Luciana Vergara Aguirre no se encuentran legitimados en la causa por activa, pues no reposa en el expediente ninguna prueba que dé cuenta que, quienes dijeron comparecer a este proceso como familiares del entonces Representante a la Cámara hayan sufrido algún daño

<sup>14</sup> Artículo 67.2 de la Ley 270 de 1996.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 23 de septiembre de 2014, Rad.: 70018. Al respecto, véase también Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 24 de abril de 2024, Rad.: 66898.

<sup>16</sup> “Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: [...] Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.”

<sup>17</sup> Comunicado número 33 de la Corte Constitucional visible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2033%20comunicado%2010%20y%2011%20de%20agosto%20de%202016.pdf>

<sup>18</sup> Sobre el carácter informativo de los comunicados de prensa emitidos por la Corte Constitucional, véase autos 201 de 2013 y 521 de 2016, proferidos por esa Corporación.

<sup>19</sup> Fl. 222 a 234, C.2.



con la decisión proferida en el proceso de pérdida de investidura, del cual tampoco fungieron como parte.

Finalmente, la Nación está legitimada en la causa por pasiva y se encuentra debidamente representada por la Rama Judicial, toda vez que fue un órgano perteneciente a su estructura quien, en el marco de un proceso de pérdida de investidura, profirió la sentencia a la que se le atribuye “*error jurisdiccional*”.

## **2. Problema jurídico**

De conformidad con el recurso de apelación, corresponde a esta Sala verificar si la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado incurrió en una falla del servicio al proferir la sentencia del 21 de agosto de 2012.

## **3. Hechos probados**

Examinado el acervo probatorio que reposa en el expediente, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos relevantes para dar respuesta al problema jurídico planteado en el presente asunto:

**3.1.** Está probado que Héctor Javier Vergara Sierra fue elegido Representante a la Cámara por la circunscripción electoral del departamento de Sucre, para el periodo constitucional 2010-2014, pues así se desprende de la certificación expedida el 22 de septiembre de 2016 por la Subsecretaria General de la Cámara de Representantes<sup>20</sup>.

**3.2.** Asimismo, consta que Héctor Javier Vergara Sierra tomó posesión del cargo de Representante a la Cámara para el periodo constitucional 2010-2014, el día 20 de julio de 2010<sup>21</sup>.

**3.3.** También se encuentra acreditado que, en fecha indeterminada, el ciudadano Jesús Enrique Vergara Barreto presentó demanda de pérdida de investidura en contra del Representante a la Cámara Héctor Javier Vergara Sierra, por considerar que con su elección se había quebrantado el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas, específicamente los artículos 179.5 de la Constitución Política y 280.2 de la Ley 5ª de 1992. Del contenido de la sentencia que puso término a ese proceso<sup>22</sup> se extrae que, para aquel demandante, Héctor Javier Vergara Sierra no podía haber sido elegido parlamentario porque, para la fecha de su elección como congresista, su padre se desempeñaba como Secretario General de la Alcaldía de Sincelejo, esto es, un empleo en el que ejercía autoridad

<sup>20</sup> Certificación expedida el 22 de septiembre de 2016 por la Subsecretaria General de la Cámara de Representantes. Folio 183, C.2.

<sup>21</sup> Gaceta del Congreso No. 505 de 2010. Folios 172 a 181, C.2.

<sup>22</sup> Sentencia proferida el 21 de agosto de 2012 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Fl. 1 a 54, C.2.



política y civil, así como dirección administrativa en la misma circunscripción territorial por la que el señor Vergara Sierra fue elegido Congresista.

**3.4.** Consta, igualmente, que Héctor Javier Vergara Sierra se pronunció frente a la demanda de pérdida de investidura. El fallo que culminó ese proceso<sup>23</sup> da cuenta que el señor Vergara Sierra se opuso a la pretensión sancionatoria porque, según la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, la circunscripción departamental por la que fue elegido Representante a la Cámara difería de la circunscripción municipal en la que su pariente pudo haber ejercido la autoridad civil y política.

**3.5.** Del mismo modo, está probado que mediante sentencia del 21 de agosto de 2012<sup>24</sup> la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decretó la pérdida de investidura de Héctor Javier Vergara Sierra, por considerar que cuando fue elegido Representante a la Cámara por el departamento de Sucre para el periodo constitucional 2010 – 2014 se hallaba incurso en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 5° del artículo 179 de la Constitución Política, pues su padre, antes, durante y después de aquellos comicios, había ocupado el cargo de Secretario General de la Alcaldía de Sincelejo, en el que había ejercido autoridad política dentro de la misma circunscripción territorial que eligió al señor Vergara Sierra.

Dicha providencia refirió que la Sala Plena de la Corporación, concretamente en sentencias de 28 de mayo de 2002 (Rad.: PI-033 y PI-034) y del 15 de febrero de 2011 (Rad.: 11001-03-15-000-2010-01055-00), había sido enfática en señalar que, para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarían una circunscripción territorial, integrada también por los municipios que conformaban el departamento. Por ello, estimó que estaba inhabilitado para inscribirse como Representante a la Cámara quien tuviera vínculos por matrimonio, unión permanente o parentesco en los términos señalados por la ley, con funcionarios que ejercieran autoridad civil o política en municipios del mismo departamento por el que se llevaba a cabo la inscripción.

La misma sentencia anotó que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con anterioridad a la fecha de los comicios en los que resultó electo Héctor Javier Vergara Sierra, había expresado su criterio sobre la circunscripción territorial en material electoral, lo que desvirtuaba un cambio de jurisprudencia frente a la causal inhabilitante o un desconocimiento del principio de confianza legítima; aspecto frente al cual, siguiendo su mismo precedente

<sup>23</sup> Sentencia proferida el 21 de agosto de 2012 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Fl. 1 a 54, C.2.

<sup>24</sup> Sentencia proferida el 21 de agosto de 2012 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Fl. 1 a 54, C.2.



(sentencias del 19 de marzo de 2002, Rad.: 0155-01 y de 21 de mayo de 2002, Rad.: 2002-0042-01), explicó:

*“[...]en cada juzgamiento se actualiza la actividad del juez, la misma no está supeditada a delimitados enfoques o posiciones reinantes en algún momento de la historia, por lo que si surgen cambios en la percepción de los hechos o que los mismos se adapten a una nueva visión del entorno social, económico o cultural, ello hace parte de la misma labor y la decisión del juez debe dar cuenta de ellos, como ocurre en el presente caso”*

A su vez, frente al análisis del elemento subjetivo de la causal inhabilitante, la aludida providencia sostuvo:

*“[...] la ‘intencionalidad o elemento subjetivo’ no es un factor integrante de la causal de pérdida de investidura que en el presente caso sustenta la demanda, comoquiera que la circunstancia inhabilitante puede ser preexistente a la elección, la que en todo caso se materializa en la fecha de los comicios, en vista de la filosofía que la inspira, que no es otra que, se repite, procurar salvaguardar el derecho a la igualdad de todos los candidatos y eliminar la posibilidad de que alguno de ellos obtenga ventajas partidistas, por lo que la estructuración de esta causal debe valorarse de manera objetiva sin que tenga incidencia el que se haya o no, aprovechado de alguna forma el vínculo con el familiar que ostenta una posición de autoridad civil o política en la correspondiente circunscripción electoral, ya que lo que el constituyente quiso, fue evitar esta situación que va en desmedro del principio de igualdad de todos los candidatos”*

**3.6.** Está también demostrado que, en cumplimiento del fallo proferido el 21 de agosto de 2012 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la mesa directiva de la Cámara de Representantes, mediante resolución M.D. 2666, declaró la falta absoluta de Héctor Javier Vergara Sierra a partir del día 31 de octubre de esa anualidad<sup>25</sup>.

**3.7.** Del mismo modo, está probado que, en fecha indeterminada, Héctor Javier Vergara Sierra interpuso recurso extraordinario especial de revisión contra la sentencia del 21 de agosto de 2012 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. La providencia que resolvió aquel medio de impugnación<sup>26</sup> da cuenta que el señor Vergara Sierra invocó como causales de

<sup>25</sup> Certificación expedida el 22 de septiembre de 2016 por la Subsecretaria General de la Cámara de Representantes. Fl.183, C.2.

<sup>26</sup> Así se desprende del fallo dictado el 4 de agosto de 2015 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Fl. 75 a 113, C.2. Como sustento de su demanda, el recurrente formuló los siguientes cargos que la Sala Plena del Consejo de Estado, en la providencia del 4 de agosto de 2015, refirió de la siguiente manera: i) falta al debido proceso y derecho de defensa por desconocimiento del precedente jurisprudencial vigente del Consejo de Estado; ii) violación de los derechos al debido proceso y de defensa por la interpretación y aplicación de la causal de inhabilitación que establece el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política, en abierto desconocimiento de los principios de interpretación restrictiva, *pro homine* y de favorabilidad que rigen la materia; iii) violación de los derechos al debido proceso y de defensa por la declaración de su pérdida de investidura, en desconocimiento de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y proscripción de la responsabilidad objetiva; iv) violación de los derechos al debido proceso y de defensa por la omisión en el decreto, práctica y valoración de pruebas relevantes dentro del proceso; y, v) aplicación de la responsabilidad objetiva pese a su proscripción en nuestro ordenamiento jurídico.



revisión las previstas en los literales a) y b) del artículo 17 de la Ley 144 de 1994, esto es, falta del debido proceso y violación del derecho de defensa por desconocimiento del precedente del Consejo de Estado relativo a la interpretación de la circunscripción territorial en materia electoral y por desconocimiento del principio de proscripción de responsabilidad objetiva, entre otros.

**3.8.** Consta, igualmente, que el 4 de agosto de 2015 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Héctor Javier Vergara Sierra contra la sentencia que había decretado su pérdida de investidura como Representante a la Cámara. Así se extrae del texto de dicha decisión<sup>27</sup>, en la cual se afirmó que los cargos invocados - *en estricto sentido* - no estaban relacionados con ninguno de los elementos violatorios del debido proceso y del derecho de defensa decantados por esta Corporación como causales de revisión.

**3.9.** Quedó establecido que, el 16 de enero de 2013, Héctor Javier Vergara Sierra presentó acción de tutela contra la decisión que decretó la pérdida de su investidura de congresista, la cual fue negada en única instancia por la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 31 de julio de 2014<sup>28</sup>.

Del contenido de esta última providencia se extrae que, como fundamentos del escrito de tutela, el señor Vergara Sierra aludió a un defecto fáctico por desconocimiento del precedente<sup>29</sup>, por interpretación errada de principios y preceptos constitucionales<sup>30</sup> y por indebida aplicación de la norma<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Fallo dictado el 4 de agosto de 2015 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Fl. 75 a 113, C.2.

<sup>28</sup> Sentencia SU-424 de 2016 dictada por la Corte Constitucional. Fl. 123 a 156, C.2.

<sup>29</sup> Porque el fallo cuestionado desatendió la regla interpretativa vigente en el Consejo de Estado, consignada por lo menos en 9 sentencias proferidas por la Sección Quinta (sentencia del 11 de marzo de 1999, Rad.1999-N1847; del 6 de mayo de 1999, Rad.1999-N1868; del 14 de diciembre de 2001, Rad. 2000-1544; del 18 de septiembre de 2003, Rad. 2002-0007; del 11 de agosto de 2005, Rad.2003-04747 y 2004-00023; del 3 de febrero de 2006, Rad.2004-9001; del 23 de febrero de 2007, Rad.2006-00018; del 9 de agosto de 2007, Rad.2006-00026 y del 31 de julio de 2009, Rad.2007-00240).

<sup>30</sup> En relación con este defecto afirmó que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la decisión reprochada: "(i) interpretó de manera analógica y extensiva la causal de inhabilidad contenida en el artículo 179.5 de la Constitución al aplicar a los congresistas el régimen de inhabilidades de los diputados, de tal forma que conculcó los principios hermenéuticos de favorabilidad, in dubio pro homine y de interpretación restrictiva de la causal de inhabilidad allí consagrada y, (ii) soslayó el análisis de la buena fe que los acompañó en el proceso electoral, desestimando la configuración de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica que se desprendían del precedente judicial vigente sobre la materia, que sirvió como fundamento de la decisión de inscribirse como candidatos y participar en el proceso electoral que culminó con sus elecciones como Representantes a la Cámara (...)"

<sup>31</sup> En relación con este defecto, manifestó el tutelante que la autoridad judicial demandada, al privarlo de su investidura "sin analizar el carácter funcional del cargo que desempeñó su padre y la estructura orgánica del empleo, aplicó una responsabilidad objetiva, la cual está proscrita en nuestro ordenamiento jurídico".



Para el tutelante, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con la decisión de desinvestidura, desconoció sus derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad y la participación política, porque aplicó una responsabilidad objetiva que estaba proscrita en el ordenamiento jurídico y porque desconoció que la jurisprudencia reiterada de la Sección Quinta del Consejo de Estado generaba en él la confianza legítima de que uno de los presupuestos de la prohibición contenida en el artículo 179.5 superior, relacionado con la coincidencia de las circunscripciones territoriales, no se configuraba, porque la autoridad civil o política de su familiar debía ser ejercida a nivel departamental y no municipal.

**3.10.** Finalmente, consta que la Corte Constitucional, mediante sentencia SU-424 de 2016<sup>32</sup> proferida en el trámite de revisión de la acción de amparo propuesta por Héctor Javier Vergara Sierra, revocó la decisión dictada en única instancia por la Sección Primera del Consejo de Estado y, al conceder el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la participación política y al ejercicio de cargos y funciones públicas del actor, dejó sin efectos la sentencia dictada el 21 de agosto de 2012 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Se extrae del texto de aquella providencia, que la Corte Constitucional encontró en la decisión restrictiva de los derechos políticos del señor Vergara Sierra la ausencia de desconocimiento del precedente y la existencia de un defecto sustantivo por falta de aplicación del principio de culpabilidad que guiaba el procedimiento de pérdida de investidura.

En cuanto a la ausencia de defecto sustantivo por desconocimiento del precedente, dicha providencia refirió que la Sala Plena del Consejo de Estado no se encontraba vinculada por la interpretación que del artículo 179.5 de la Constitución Política había realizado la Sección Quinta de esa Corporación - *en el curso de los procesos electorales sometidos a su conocimiento* -, sino que estaba sometida a su propio precedente, al que se remitió y de conformidad con el cual dictó su fallo, es decir, que se hallaba vinculada por su propio criterio interpretativo del artículo 179.5 de la Constitución.

A su turno, frente al defecto sustantivo por omisión en la aplicación del principio de culpabilidad, la Corte Constitucional concluyó que, el análisis de la responsabilidad realizado por el juez en el proceso de pérdida de investidura debía ser subjetivo, porque en un Estado Social de Derecho los juicios sancionatorios, por regla general, no podían operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva. Así, señaló que las sanciones adoptadas en ejercicio del *ius puniendi* debían verificar la ocurrencia de un conducta típica, antijurídica y culpable. Al punto, sostuvo:

*“En el caso concreto no se valoró la diligencia en la averiguación del estado de la jurisprudencia, la buena fe y la confianza que generó la jurisprudencia reciente de la*

<sup>32</sup> Sentencia SU-424 de 2016 dictada por la Corte Constitucional. Fl. 123 a 156, C.2.



*Sección Quinta del Consejo de Estado, que de manera reiterada interpretó la causal de inhabilidad contenida en el artículo 5° del artículo 179 superior de la misma manera. Así pues, la sanción impuesta a los demandados no correspondió a un análisis de culpabilidad y, en esa medida resultó desproporcionada respecto de la conducta por ellos asumida en la configuración del hecho inhabilitante reprochado. En consecuencia, esta Corporación encuentra que se configuró un defecto sustantivo, pues se omitió la aplicación del principio de culpabilidad que guía el procedimiento de pérdida de investidura”*

#### **4. Caso concreto**

En el recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida el 8 de junio de 2023 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el extremo activo, además de los argumentos expuestos en la demanda, afirmó que la decisión de pérdida de investidura incurrió en error jurisdiccional porque omitió valorar en forma adecuada las pruebas aportadas por Héctor Javier Vergara Sierra en el proceso sancionatorio y analizó indebidamente los argumentos del recurso extraordinario especial de revisión que aquel formuló en contra del fallo que afectó sus derechos políticos.

La Sala, en el marco del problema jurídico formulado, se relevará de estudiar dichos argumentos propuestos en el recurso de apelación, porque se trata de cargos que no fueron planteados con el escrito de demanda, frente a los cuales la entidad demandada no tuvo la oportunidad de pronunciarse en la oportunidad procesal pertinente<sup>33</sup>. Pasar por alto esta circunstancia configuraría, además de una modificación del juez a la *causa petendi* expresada en las consideraciones fácticas y jurídicas de la demanda, una transgresión al derecho de defensa del ente accionado, que derivaría en una sentencia violatoria del principio de congruencia contemplado en el artículo 281<sup>34</sup> del Código General del Proceso.

<sup>33</sup> “(...) debe recordarse que el juez de segunda instancia debe tomar la decisión de forma congruente con la demanda, la sentencia y el recurso; en tal sentido, no puede abordar materias que se señalan en la apelación, que correspondan a nuevos cuestionamientos que no fueron planteados al inicio del proceso o sobre los cuales no se haya cumplido la carga procesal de sustentación que permita cuestionar la sentencia impugnada, pues se vulneraría la garantía del derecho fundamental al debido proceso a las partes en el proceso judicial. En efecto, en la referida sentencia del 24 de septiembre de 2020, exp. 44707, esta Corporación se pronunció sobre la improcedencia de la “variación en segunda instancia de la causa petendi”, ya que el principio de congruencia que rige la función del juez al proferir sentencias se constituye como una garantía del derecho fundamental al debido proceso, por lo que, el pronunciamiento judicial únicamente puede recaer sobre lo alegado, pedido y excepcionado oportunamente. En este orden de ideas, explicó que no le era dable al juez ni a las partes modificar la causa petendi mediante señalamientos alegados por fuera de las etapas procesales previstas legalmente para ello, esto es, la demanda, su corrección o adición, momentos que la ley dispuso para que se precise la extensión, contenido y alcance de la controversia que se propone y frente a los cuales se garantiza la oportunidad de la contraparte para pronunciarse. (...)”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 12 de diciembre de 2022, Rad.: 05001-23-33-000-2012-00576-01.

<sup>34</sup> “Artículo 281. Congruencias. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley. No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta. [...]”.



Así pues, en los términos del artículo 328<sup>35</sup> *ejusdem*, a continuación se analizará exclusivamente si la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado causó un daño antijurídico a Héctor Javier Vergara Sierra, por haber proferido la sentencia de pérdida de investidura del 21 de agosto de 2012 en aplicación de un régimen objetivo de responsabilidad, bajo un precedente de la causal inhabilitante distinto al de la Sección Quinta del Consejo de Estado y con desconocimiento de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y favorabilidad.

#### 4.1. El daño antijurídico

En el presente asunto el daño se hace consistir en la imposibilidad de que Héctor Javier Vergara Sierra hubiese podido culminar su periodo constitucional como congresista, por causa de una sentencia de pérdida de investidura que posteriormente fue dejada sin efectos por la Corte Constitucional.

Lo probado en el proceso permite constatar: i) que Héctor Javier Vergara Sierra fue elegido Representante a la Cámara por el departamento de Sucre, para el periodo constitucional 2010-2014 (hecho probado 3.1.); ii) que el día 20 de julio de 2010 tomó posesión del cargo para el que fue elegido (hecho probado 3.2.); iii) que mediante sentencia de fecha 21 de agosto de 2012 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decretó la pérdida de su investidura de congresista, por encontrar reunidos los elementos constitutivos de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 5° del artículo 179 de la Constitución Política (hecho probado 3.5.); y iv) que en cumplimiento de dicho fallo, la mesa directiva de la Cámara de Representantes declaró la falta absoluta del señor Vergara Sierra, a partir del día 31 de octubre de 2012 (hecho probado 3.6.).

Lo anterior permite concluir que Héctor Javier Vergara Sierra sufrió un daño, al no poder permanecer en el cargo para el cual había sido elegido por voto popular, porque como efecto de la sentencia que decretó su pérdida de investidura se vio obligado a dejar su curul en el Congreso, antes de terminar el período constitucional para el cual había sido electo.

Sin embargo, como lo ha expuesto esta Subsección de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>36</sup>, siguiendo la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, para que el daño tenga carácter antijurídico – y *por*

<sup>35</sup> “Artículo 357. Competencia del Superior. La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...] Cuando se hubiere apelado de una sentencia inhibitoria y la revocare el superior, éste deberá proferir decisión de mérito aun cuando fuere desfavorable al apelante”

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 23 de enero de 2015, Rad.: 76001-23-31-000-1997-03251-01(20507)A.



*ello pueda tener vocación de llegar a ser indemnizable* -, es necesario verificar que aquello derivado de la actuación de la administración resulte contrario a la Carta Política o a una norma legal o sea “irrazonable” en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos.

En el presente asunto, se tiene que a Héctor Javier Vergara Sierra le fue demandada su investidura con fundamento en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 5° del artículo 179 de la Constitución Política, que exige, para su configuración, la existencia de vínculo de matrimonio, unión permanente o parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil del candidato al congreso con funcionario que ejerza autoridad civil o política en la correspondiente circunscripción territorial, el día en que se lleven a cabo las elecciones (hecho probado 3.3.).

Al efecto, se demostró que, posteriormente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al resolver la demanda de pérdida de investidura, consideró que Héctor Javier Vergara Sierra violó el régimen de inhabilidades de los congresistas, porque para el día de su elección como Representante a la Cámara por el departamento de Sucre tenía vínculo de consanguinidad con un funcionario que ejercía autoridad política en la circunscripción de su elección, es decir, en un municipio del departamento por el que fue elegido parlamentario (hecho probado 3.5.).

La problemática que se ha venido planteando por el actor encuentra relevancia en uno de elementos constitutivos de la causal inhabilitante, relativo a la circunscripción territorial en la que su pariente ejerció la autoridad política. Ello, porque la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y la Sección Quinta de esta Corporación habían interpretado de manera distinta la circunscripción territorial en materia electoral, para efectos de la inhabilidad descrita en el artículo 179.5 Constitucional, pues mientras la primera, en sentencia del 28 de mayo de 2002<sup>37</sup>, proferida en un proceso de pérdida de investidura, expuso que los municipios que integran un departamento hacen parte de la misma circunscripción territorial; la Sección Quinta ha sostenido, en procesos de nulidad electoral<sup>38</sup>, que las circunscripciones departamental y municipal no son coincidentes para la configuración de la prohibición por la que fue sancionado el demandante.

Para el señor Vergara Sierra, la sentencia sancionatoria se equivocó al analizar la incidencia que tenía la circunscripción departamental con la municipal, precisamente, porque la Sección Quinta del Consejo de Estado, en varios

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala Plena. Sentencia del 28 de mayo de 2012, Rad.: PI-033 y PI-034.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencias del 11 de marzo de 1999, Rad.: 1999-N1847; 6 de mayo de 1999, Rad.: 1999-N1868; 18 de septiembre de 2003, Rad.: 2002-0007; 11 de agosto de 2005, Rad.: 2003-04747 y 2004-00023; 3 de febrero de 2006, Rad.: 2004-90011; 23 de febrero de 2007, Rad.: 2006-00018; 9 de agosto de 2007, Rad.: 2006-00026 y 31 de julio de 2009, Rad.: 2007-00240.



pronunciamientos anteriores a su elección, había señalado que las circunscripciones departamental y municipal no resultaban coincidentes para aplicar la aludida causal de inhabilidad. En su criterio, dicha postura argumentativa, que le brindó la seguridad jurídica para participar en las elecciones al congreso, fue desconocida por la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado en el fallo de pérdida de investidura.

Sin embargo, pese a que el recurrente reprocha en la sentencia sancionatoria un desconocimiento del precedente de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que le era más favorable de cara a sus aspiraciones al Congreso de la República, lo cierto es que no existen razones que otorguen mérito a tal argumento. Ello, porque las decisiones proferidas por la Sección Quinta de esta Corporación en procesos de nulidad electoral no pueden catalogarse como precedente<sup>39</sup> para la Sala Plena del Consejo de Estado, al ser este último órgano la autoridad judicial competente de superior jerarquía en materia de pérdida de investidura de congresistas<sup>40</sup>.

En efecto, los pronunciamientos de la Sala Plena de esta Corporación obligan a las demás secciones del Consejo de Estado y a todos los jueces a resolver ese tipo de procesos sancionatorios de los derechos políticos, mientras que la jurisprudencia de la Sección Quinta vincula a esa misma sección y a todos los jueces de inferior jerarquía, en el marco de los procesos de nulidad electoral. En esos términos, siguiendo el derrotero trazado por la Corte Constitucional en la sentencia que dejó sin efectos el proveído que declaraba la pérdida de investidura del actor, era la Sala Plena del Consejo de Estado quien en los procesos electorales sometidos a su conocimiento se hallaba obligada por su propia línea interpretativa, que, dicho sea de paso, resultaba también vinculante para la Sección Quinta de esta Corporación.

En línea con lo expuesto por el juez constitucional en la sentencia de unificación que trae ahora el accionante como fundamento de su pretensión de reparación, la

---

<sup>39</sup> Debe precisarse que existen dos clases de precedentes judiciales: i) el vertical, esto es, aquel que es fijado por una autoridad judicial de superior jerarquía, y el ii) horizontal definido como el lineamiento dictado por un mismo juez o corporación. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia T-360-14, indicó: “[...] La Corte ha diferenciado dos clases de precedentes teniendo en cuenta la autoridad que profiere la providencia previa: el horizontal y el vertical. El primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial. El segundo, se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales lo determina la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores [...]”.

<sup>40</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 184. “La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano”. Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: [...] “5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley [...]”.



Sala Plena del Consejo de Estado, en el fallo de pérdida de investidura, aludió y se sustentó en su propio precedente del hecho inhabilitante previsto en el artículo 179.5 Superior<sup>41</sup>, siendo así su línea interpretativa una regla consistente.

Nótese que la decisión sancionatoria, así proferida, lejos de incurrir en desconocimiento del precedente, fue razonablemente sustentada. En ella, la Sala Plena de esta Corporación, como juez competente para dirimir las competencias relativas a la pérdida de investidura de los congresistas, argumentó suficientemente las razones de su determinación y ofreció los motivos que la llevaron a disentir de los pronunciamientos adoptados por la Sección Quinta, que según el accionante le brindaron la confianza suficiente para participar en la contienda electoral que dio lugar a su elección.

La decisión sancionatoria del actor procuró el respeto por el principio democrático de la autonomía funcional del juez que reserva para éste la valoración probatoria y la aplicación razonada del derecho, pues acogió la interpretación del juez natural en aras de preservar la independencia y especialidad de la labor judicial. En otras palabras, fue adoptada en garantía del precedente fijado en esa materia, que desde antes de la fecha de su elección le brindaba a Héctor Javier Vergara Sierra la seguridad jurídica en torno a la interpretación que sobre el supuesto inhabilitante seguía inequívocamente la Sala Plena del Consejo de Estado.

En este punto, conviene señalar que la interpretación de los hechos, la valoración probatoria y la aplicación del derecho no siempre arrojan resultados hermenéuticos unificados, por lo que es perfectamente válido dentro del ordenamiento jurídico que distintos operadores judiciales apliquen la misma norma o examinen la misma situación fáctica a partir de entendimientos o conceptos diferentes que, igualmente, proyectan tesis dispares. No obstante, esa falta de unidad interpretativa entre órganos judiciales en modo alguno puede conducir a la causación de un daño con caracteres de antijuridicidad, cuando la postura acogida como única respuesta ha sido razonada y jurídicamente argumentada. Tampoco, ello puede conllevar a la configuración de un daño antijurídico cuando, como en este evento, no se contrarió la Carta Política o una norma legal, cuya aplicación fuera exigible para ese momento.

Ello, porque aunque la Corte Constitucional, en la sentencia SU-424 de 2016, concluyó que el análisis de responsabilidad realizado por el juez en el proceso de pérdida de investidura era subjetivo y que la Sala Plena del Consejo de Estado, en el fallo sancionatorio del actor, había omitido valorar la diligencia en la averiguación del estado de la jurisprudencia, la buena fe y la confianza que generó en Héctor Javier Vergara Rojas la postura interpretativa de la Sección Quinta de esta Corporación en cuanto a la causal de inhabilidad contemplada en el artículo 179.5

---

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala Plena. Sentencia del 28 de mayo de 2002, expedientes PI-033 y PI-034.



Superior; lo cierto es que fue solo a partir de aquella sentencia de unificación que la Corte Constitucional introdujo la exigencia de evaluar el elemento de la culpabilidad, es decir, de realizar un juicio de responsabilidad de carácter subjetivo.

Como lo explicó aquella Corporación en sentencia SU-326 de 2022, durante muchos años en la jurisdicción de lo contencioso administrativo la acción de pérdida de investidura de los congresistas se tramitó como un juicio de responsabilidad objetiva – *puntualmente, en aquellos eventos en los que se evaluó la causal inhabilitante por parentesco o vínculo con autoridad civil o administrativa* –, habiendo sido solo con la expedición de la sentencia SU-424 de 2016 que la Corte Constitucional unificó el alcance de la figura y armonizó en el orden jurídico la aplicación del elemento de la culpabilidad; de ahí que, para el momento en que fue adoptada por la Sala Plena del Consejo de Estado la decisión sancionatoria, la ausencia de valoración del ingrediente subjetivo en la conducta inhabilitante no implicaba desconocimiento de una norma constitucional o legal que otorgara antijuridicidad al daño sufrido por el señor Vergara Sierra<sup>42</sup>.

Así pues, concluye la Sala que las sentencias que la Corte Constitucional deja sin efectos con ocasión de la expedición de una sentencia hito, que enmarca un cambio jurisprudencial, no entrañan un daño antijurídico, siempre que hayan sido adoptadas de manera fundamentada, de conformidad con las normas y la jurisprudencia vigentes al momento en que se profirieron.

En consecuencia, teniendo en cuenta que las pruebas arrojadas a este contencioso de reparación impiden considerar que la sentencia de pérdida de investidura haya sido irrazonable, o que para el momento en que se adoptó haya sido contraria a la Carta Política o a una norma legal, se impone en la parte resolutive confirmar la sentencia del 8 de junio de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda.

## 5. Conclusión

Héctor Javier Vergara Sierra, Katiana Aguirre de Oro, Valeria Vergara Cruzado, Héctor Jesús Vergara Cruzado, Héctor Alejandro Vergara Aguirre y Luciana Vergara Aguirre presentaron demanda contra la Nación – Rama Judicial, con el fin de que fuera declarada patrimonialmente responsable por los perjuicios sufridos por el error jurisdiccional en el que, a su juicio, incurrió la sentencia proferida el 21 de agosto de 2012 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,

---

<sup>42</sup> Fue a raíz de la sentencia SU 424 de 2016 que el legislador se vio en la necesidad de expedir la Ley 1881 de 2018, reformada por la Ley 2003 de 2019, que estableció la doble instancia para los procesos de desinvestidura de congresistas y determinó que ese juicio implicaba un reproche de responsabilidad subjetiva.



que decretó la pérdida de investidura de Representante a la Cámara del primero de ellos.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, por considerar que la decisión censurada no incurrió en error jurisdiccional, pues fue proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en forma razonada y coherente.

Apelada la decisión anterior por la parte demandante, la Sala encontró que el daño que sufrió Héctor Javier Vergara Sierra no fue antijurídico, porque la sentencia sancionatoria de pérdida de investidura fue proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en forma razonable y sin contrariar la aplicación de un ingrediente normativo ni la jurisprudencia vigente al momento de los hechos.

## 6. Costas

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la sentencia de primera instancia, condenó al extremo activo al pago de costas y agencias en derecho, teniendo en cuenta su condición de parte vencida en juicio y en atención al encargo desempeñado por el apoderado de la entidad demandada. Esta decisión fue recurrida por la parte demandante, pues aseguró que la tasación de agencias en derecho debió observar el comportamiento de la demandada al momento de contestar la demanda.

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo preceptúa que, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

Nótese como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contrario a lo establecido en el Código Contencioso Administrativo<sup>43</sup>, adoptó un criterio objetivo para la imposición de costas, es decir, no tiene en consideración el comportamiento de las partes. La única excepción a esa regla general es que se trate de un proceso en el que se “ventile un interés público”, supuesto que no aplica en este asunto.

Precisado lo anterior, debe concluirse que no le asiste razón al recurrente por cuanto, al tenor del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

---

<sup>43</sup> “Artículo 171. Condena en costas. Subrogado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998. En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil”.



Administrativo y en armonía con lo dispuesto en el Código General del Proceso sobre la materia<sup>44</sup>, procede la condena en costas a la parte vencida sin que sea relevante analizar un elemento subjetivo.

Por consiguiente, en lo que atañe a la imposición de costas, lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca acató la normativa y deberá confirmarse en esta instancia, máxime cuando la parte demandante resultó vencida en primera instancia y se demostró que el ente accionado, si bien contestó la demanda extemporáneamente, presentó alegatos de conclusión dentro de la oportunidad procesal dispuesta para ello.

De otro lado, se tiene que el numeral 1 del artículo 365 del CGP<sup>45</sup> dispuso que, en segunda instancia, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso “o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación”, siempre que se demuestre en el expediente su causación y en la medida de su comprobación<sup>46</sup>.

Así pues, atendiendo a lo allí ordenado, se condenará en costas en segunda instancia a la parte actora, por resultar vencida en esta instancia.

Las agencias en derecho se fijarán con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud del numeral 4 del artículo 366 del CGP<sup>47</sup>, para lo cual deberá atenderse la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales.

De acuerdo con lo anterior, en el *sub lite*, teniendo en cuenta que la entidad demandada no desplegó actuación alguna en segunda instancia, la Sala se abstendrá de imponer una orden para que se proceda al pago de agencias en derecho, en la medida que no existe una causación material que así las sustente.

<sup>44</sup> Los artículos 365.1 y 366 del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prescriben que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

<sup>45</sup> Aplicable en virtud de lo previsto en el artículo 188 del CPACA, a cuyo tenor se expone: “[...] la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]”.

<sup>46</sup> “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, suplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. [...] 8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

<sup>47</sup> “Artículo 366. Liquidación [...]. 4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas”.



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

### **RESUELVE**

**MODIFICAR** la sentencia del 8 de junio de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda, la cual quedará así:

**PRIMERO: DECLARAR** la falta de legitimación en la causa por activa respecto de los demandantes Katiana Aguirre de Oro, Valeria Vergara Cruzado, Héctor Jesús Vergara Cruzado, Héctor Alejandro Vergara Aguirre y Luciana Vergara Aguirre, de acuerdo con las consideraciones planteadas en este proveído.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por los motivos expuestos en las consideraciones de esta providencia.

**TERCERO: CONDENAR** en costas a la parte demandante, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de origen, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 366 y 365.8 del Código General del Proceso.

**CUARTO:** En firme esta providencia **ENVIAR** el expediente al Tribunal de origen.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**WILLIAM BARRERA MUÑOZ**  
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**ADRIANA POLIDURA CASTILLO**  
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Magistrado