

## **PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL - Conflicto de intereses / CONFLICTO DE INTERESES - Configuración de la causal. Interés directo**

Al inculpado, señor MIGUEL ANDRÉS POVEDA DORADO, se le atribuye haber incurrido en un conflicto de intereses, previsto como causal de pérdida de la investidura en el artículo 48, numeral 1° de la Ley 617 de 2000, en razón de haber intervenido en la discusión y aprobación en segundo debate del Proyecto de Acuerdo N° 11 – “Plan de Desarrollo 2008-2011 Cajicá de pie, el cambio es con todos”, del cual fue ponente el hoy demandante, señor SAÚL ORLANDO LEÓN CAGUA. Los hechos por los cuales se le formula dicha sindicación, consistieron en que el señor POVEDA DORADO, al intervenir en la sesión precitada, no se declaró impedido a pesar de ostentar la condición de Presidente del Consejo de Administración de la Cooperativa de Transportadores de Cajicá COOTRANCAJICÁ LTDA, entidad en la cual tenía afiliados algunos vehículos de su propiedad. Así las cosas, es preciso establecer si los hechos reseñados configuran o no la causal de pérdida de la investidura que se le endilga al concejal enjuiciado. Al respecto se tiene que el conflicto de intereses está previsto en el artículo 48, numeral 1, de la Ley 617 de 2000 (...) Según la jurisprudencia de esta Sala, el interés que genera el conflicto debe ser directo, es decir que la decisión debe redundar en beneficio del servidor público en forma inmediata, esto es, sin necesidad de que medien circunstancias o elementos externos a la misma; que se produzca un beneficio especial, particular y concreto en favor suyo, de su cónyuge o de un pariente; y que además no se manifieste el impedimento por esa situación personal o familiar en el trámite del asunto, tal como lo ha señalado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, al pronunciarse de fondo en procesos de pérdida de investidura de los congresistas. (...) Asimismo, se ha dicho que el aspecto deontológico de esa figura radica en que es deber de los referidos servidores públicos poner de manifiesto ante la corporación respectiva, las circunstancias que por razones económicas o morales pueden afectar su objetividad, imparcialidad o independencia frente al asunto oficial o institucional que les compete decidir. De suerte que la causal no se configura por el sólo hecho de encontrarse en una situación personal o familiar que puede ser directa y específicamente afectada por la respectiva decisión, sino por no manifestarla, a sabiendas de encontrarse en situación de impedimento para tomar parte en aquélla.

**FUENTE FORMAL:** LEY 617 DE 2000 – ARTICULO 48 NUMERAL 1 / LEY 136 DE 1994 – ARTICULO 70

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el régimen del conflicto de intereses sentencia, Consejo de Estado, Sala Plena, del 20 de noviembre de 2001, Radicado IP-0130, M.P. Germán Rodríguez Villamizar.

**PERDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONCEJAL - Improcedencia por no configurarse conflicto de intereses / CONCEJAL - Improcedencia de desinvestidura por no configurarse violación del régimen de conflicto de intereses / CONFLICTO DE INTERESES - No configuración en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo 2008-2011. Asuntos de interés general. Ausencia de interés directo e inmediato.**

La Sala observa que en el plenario aparece debidamente acreditado que el día 31 de mayo de 2008, el Concejal POVEDA DORADO intervino de manera activa en la discusión y aprobación en segundo debate del Proyecto de Acuerdo N° 11 – “Plan de Desarrollo 2008-2011 Cajicá de pie, el cambio es con todos”, sin haberse declarado impedido para ello, a pesar de ostentar la condición de miembro del

Consejo de Administración de la Cooperativa de Transportadores de Cajicá COOTRANCAJICÁ LTDA., en la cual tenía afiliados dos vehículos de su propiedad, tal como lo declaró al momento de tomar posesión de su cargo como Concejal del precitado Municipio (...) Si se analiza con detenimiento la intervención realizada por el Concejal demandado, se advierte en ella la reafirmación de la necesidad de adoptar medidas encaminadas a organizar la prestación del servicio público de transportes en el municipio de Cajicá, mediante la construcción de un Terminal de transportes, la regulación de las rutas y horarios y la realización de unos estudios técnicos encaminados a la adopción del plan vial de transporte urbano y rural, todo lo cual se proyecta en beneficio de la comunidad. A juicio de la Sala, la sola referencia a esos temas, no significa que la intervención del Concejal POVEDA DORADO haya estado inspirada en el mezquino propósito de defender intereses particulares, directos e inmediatos, o los de terceros, de su cónyuge o de los parientes mencionados en el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, es decir, que haya abogado por intereses distintos a los de la comunidad. Si bien podría llegar a pensarse que por su condición de transportador tenía un interés directo, particular y concreto en el resultado de los debates y en la aprobación del Plan de Desarrollo, lo cierto es que la organización de ese servicio y la construcción de un Terminal de transportes a partir de los estudios de factibilidad que se ordenó adelantar, son asuntos de innegable interés general, en cuanto atañen a todos y cada uno de los habitantes del municipio, incluyendo al propio demandado y a la Cooperativa a la cual pertenece. En virtud de lo anterior, el interés que en este caso le asiste a la comunidad en general, se confunde con el interés particular del Concejal demandado y con el del mencionado ente asociativo, situación que se subsume en el supuesto consagrado en el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 (...) En ese orden de ideas, en tratándose de la aprobación de un plan de desarrollo que se limitaba simplemente a definir unos objetivos y adoptar unas estrategias orientadas al mejoramiento del “Sector vial vehicular” en el municipio de Cajicá, las cuales debían concretarse posteriormente mediante la realización de unos estudios de factibilidad y de la contratación y ejecución de unas obras de infraestructura, se concluye que el eventual beneficio que podría reportar el demandado de la aprobación de dicho acuerdo no tenía realmente un efecto directo ni inmediato.

**FUENTE FORMAL:** LEY 136 DE 1994 – ARTICULO 70 / LEY 617 DE 2000 – ARTICULO 48

**PERDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONCEJAL - Improcedencia por no configurarse conflicto de intereses / COOPERATIVAS - Objeto. Beneficiarios / CONFLICTO DE INTERESES - Asociado a cooperativa. Interés directo. Inexistencia / PLAN DE DESARROLLO - Beneficio para la comunidad en general**

Según el artículo 6° de la Ley 454 de 1998 las cooperativas, en cuanto organizaciones pertenecientes al sector solidario, contemplan en su objeto social “el ejercicio de una actividad socioeconómica, tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario”, no es dable predicar que se haya incurrido en este caso en un conflicto de intereses, en la medida en que los beneficiarios de las cooperativas no son sólo sus asociados sino la comunidad en general. Por lo mismo, no puede afirmarse válidamente que la aprobación del Plan de Desarrollo 2008-2010, conlleve un beneficio o privilegio directo para el demandado, por el hecho de estar asociado a una de tales entidades, destacándose que los beneficios que se pueden derivar de la ejecución del plan de desarrollo beneficiarían por igual a todas las personas naturales y jurídicas del municipio de Cajicá, e incluso a las de los municipios vecinos,

incluyendo a las que en la actualidad se encuentran involucradas en la prestación del servicio público de transporte en esa entidad territorial (...) En todo caso, debe ponerse de relieve que las medidas contempladas en el Plan de Desarrollo, de materializarse en la práctica, de seguro van a generar beneficios que también van a cobijar a esos transportadores, toda vez que la eventual construcción de la Terminal y la ordenación del Servicio Público en esa entidad territorial, son medidas que van a favorecerlos y que van a contribuir al mejoramiento de los estándares de calidad en la prestación del servicio. (...) Aún en el evento de que su intervención en el debate y aprobación del Acuerdo llegare a constituir una irregularidad, que valga advertir que no se evidencia que lo sea, vista en sí misma la Sala considera que ello no comporta un interés que genere conflicto respecto del concejal demandado, ni tiene la fuerza demostrativa o indicadora de dicho interés, es decir, de una situación jurídica personal y concreta que pudiera ser afectada de manera favorable o positiva con la aprobación de la iniciativa, y por ende que esa afectación se pudiera traducir en un beneficio económico exclusivo o de manera directa y especial para el titular de esa situación.

**FUENTE FORMAL:** LEY 454 DE 1998 - ARTICULO 6

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el conflicto de intereses de los concejales asociados a cooperativas, sentencias, Consejo de Estado, Sección Primera, del 30 de noviembre de 2006, Radicado 2006-00031, M.P. Martha Sofía Sáenz Tobón; del 31 de agosto de 2006, Radicado 2006-00033, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y del 5 de febrero de 2009, Radicado 2008-937-01-PI, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de marzo de dos mil once (2011)

**Radicación número: 25000-23-15-000-2010-001610-01(PI)**

**Actor: SAUL ORLANDO LEON CAGUA**

**Demandado: MIGUEL ANDRES POVEDA DORADO**

**Referencia: APELACION SENTENCIA. PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL**

Decide la Sala el recurso de apelación que el solicitante interpuso contra la sentencia de 30 de agosto de 2010 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual niega la pérdida de investidura del concejal del Municipio de Cajicá, MIGUEL ANDRÉS POVEDA DORADO.

## I.- ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA

El ciudadano **SAUL ORLANDO LEÓN CAGUA**, solicitó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que se decretara la pérdida de investidura de concejal del Municipio de Cajicá, para el período constitucional 2008-2011 ostentada por el señor MIGUEL ANDRÉS POVEDA DORADO, por violación del numeral primero del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, esto es por haber incurrido en conflicto de intereses.

Los hechos que sirvieron de fundamento a la anterior solicitud, se refieren fundamentalmente a que el inculpado, quien fue elegido como concejal en los comicios realizados el 28 de octubre de 2007 para el periodo constitucional 2008-2011, participó activamente en la discusión y aprobación del Acuerdo número 11 de 2008, mediante el cual se adoptó el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 *“Cajicá de pie, el cambio es con todos”*. Según se pone de relieve en la demanda, el Concejal POVEDA DORADO durante la discusión de dicha iniciativa formuló algunas consideraciones relacionadas con la organización del sector transporte y la construcción del Terminal de Transportes en ese Municipio, según consta en el Acta 040 correspondiente a la sesión realizada el día 31 de mayo de 2008, a pesar de que en la declaración juramentada de bienes y rentas que presentó al tomar posesión de su cargo, había manifestado pertenecer en calidad de Presidente al Consejo de Administración de COOTRANCAJICÁ, entidad del sector transporte que opera en ese municipio y en la cual tiene afiliados dos (2) vehículos: un microbús de su propiedad y otro automotor que presta el servicio intermunicipal de transporte hacia Sopó, en el que tiene una participación del 25%. Así las cosas, al intervenir en la discusión y aprobación del aludido proyecto de Acuerdo, el precitado Concejal abusó de su condición para satisfacer sus propios intereses y los de la cooperativa anteriormente mencionada, incurriendo en la violación del artículo 70 de de la Ley 136 de 1994.

En razón de lo anterior el actor considera violados los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; 48 numeral 1° de la Ley 617 de 2000; 70 de la Ley 136 de 1994 y 40 de la Ley 734 de 2002.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El acusado, obrando por medio de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, negando que con sus actuaciones hubiese incurrido en un conflicto de intereses, por cuanto lo que se discutió en la sesión del 31 de mayo de 2008, fue el proyecto de Plan de Desarrollo Municipal presentado por el Alcalde, en donde uno de los ejes temáticos es el relativo al “*Desarrollo físico*”, que contempla el “*Sector vial y vehicular*”. Además de ello, puso de relieve que en dicha sesión no se adoptó ninguna determinación con respecto a la celebración de convenios o contratos con empresas del sector ni con la asignación de rutas, de lo cual se infiere que no estaban de por medio sus intereses personales ni menos aún los de la Cooperativa anteriormente mencionada. Argumenta además a su favor que el hecho de realizar una actividad productiva como transportador no lo inhabilita para ser Concejal. Por último, puso de presente que al incoar la demanda, el demandante buscaba intimidarlo y evadir las investigaciones que se adelantan en su contra.

### **II.- LA SENTENCIA APELADA**

El *a quo*, tras referirse la actuación procesal adelantada, a la normatividad aplicable, a la causal invocada y a los medios de prueba allegados al proceso, decidió denegar las pretensiones de la demanda, argumentando que no existe evidencia alguna de que el Concejal MIGUEL ANDRÉS POVEDA DORADO, estuviese abogando por sus propios intereses ni por los de la cooperativa de transportadores de la cual es Presidente, pues en realidad se limitó a hacer algunos comentarios referidos a la conveniencia de organizar la prestación del servicio de transporte y a la necesidad de construir un Terminal en el Municipio Cajicá. En esas circunstancias, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca estimó que el eventual beneficio que se derivaría de la organización de ese servicio público en el Municipio de Cajicá, sería para toda la comunidad y para todas las personas afiliadas a las Cooperativas de transporte existentes en esa entidad territorial, sin discriminación alguna, de lo cual se colige que el interés personal que hubiese podido tener el Concejal, se confunde con el interés general. Así las cosas, el Tribunal tuvo en cuenta que el propio artículo 48 es claro al disponer que “*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.”*

Aparte de lo expuesto, el a quo consideró igualmente que el Concejal no participó en ninguna Comisión encargada de realizar los estudios encaminados a la organización de ese servicio público; que la Cooperativa de Transportadores de Cajicá –COOTRANCAJICA LTDA- no celebró contrato o convenio alguno con el municipio con ese propósito; y que al aprobarse los presupuestos para las vigencias fiscales subsiguientes, tampoco realizó recomendaciones ni solicitudes relativas a la asignación de recursos para financiar tales inversiones.

### **III.- EL RECURSO DE APELACION**

El solicitante interpuso en tiempo recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, alegando que a diferencia de lo que piensa el Tribunal de origen, el Concejal POVEDA DORADO sí incurrió en un claro conflicto de intereses al participar en la discusión de aprobación del Plan de Desarrollo ostentando la condición de propietario de algunos de los vehículos con que se presta el servicio público de transporte a la comunidad. Si bien es cierto que el Plan en mención contempla algunos proyectos e iniciativas en materia de transporte que benefician a la comunidad, no puede pasarse por alto que en el fondo el edil estaba defendiendo sus propios intereses y los de la empresa en la cual tiene la condición de cooperado, prevaliéndose precisamente de su posición de ventaja o privilegio, para restringir o limitar la cobertura de la competencia en la explotación de ese preciso sector económico.

El recurrente puso de relieve que el Concejal cuya investidura es objeto de cuestionamiento, a pesar de haber admitido su condición de Presidente del Consejo de Administración de la Cooperativa de Transportadores de Cajicá COOTRANCAJICÁ LTDA, no se declaró impedido para participar en la votación del Plan de Desarrollo, a pesar de contener disposiciones que lo beneficiaban. En consecuencia, solicita el recurrente que se revoque la sentencia impugnada y se acceda a sus pretensiones.

### **IV.- ALEGATOS DE LAS PARTES**

Dentro del término de traslado para alegar de conclusión, las partes guardaron silencio.

## **V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Primero Delegado ante la Corporación, luego de una detenida valoración probatoria y jurídica del asunto, concluye que están dadas las condiciones para decretar la pérdida de la investidura del Concejal inculcado, por lo cual considera que debe revocarse la decisión de primera instancia y accederse a las pretensiones de la demanda.

Al formular su concepto, el señor agente del Ministerio Público considera que la participación activa del Concejal demandado en el debate y aprobación del Plan de Desarrollo 2008-2011, constituye una inequívoca manifestación del interés particular que le asistía en su aprobación, por encima del interés general, pues dicha normatividad puede representar una restricción o limitación de la competencia en la explotación de la actividad de servicio público de la Cooperativa, de la cual reporta beneficios económicos particulares.

## **V.- DECISIÓN**

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto planteado, previas las siguientes

### **CONSIDERACIONES**

#### **1. Competencia de la Sala**

La Sala es competente para conocer de la apelación de las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de concejales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 parágrafo 2º de la Ley 617 de 2000, que instituye la segunda instancia para tales procesos y del artículo 1º, Sección Primera, numeral 5, del Acuerdo núm. 55 de 2003 expedido por el Consejo de Estado, en donde se establece que el conocimiento de los recursos de apelación contra las sentencias

de pérdida de investidura, proferidas por los Tribunales Administrativos, corresponde a la Sección Primera del Consejo de Estado.

## **2. Procedibilidad de la acción**

Se encuentra acreditado que el demandado adquirió la condición de concejal del Municipio de Cajicá para el período constitucional comprendido entre el 1° de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2011, según consta en los documentos visibles a folios 48, 56 y 57 del expediente. Significa lo anterior que el encausado es sujeto pasivo de la presente acción de pérdida de la investidura.

## **3. Examen de la situación procesal**

Al inculpado, señor MIGUEL ANDRÉS POVEDA DORADO, se le atribuye haber incurrido en un conflicto de intereses, previsto como causal de pérdida de la investidura en el artículo 48, numeral 1° de la Ley 617 de 2000, en razón de haber intervenido en la discusión y aprobación en segundo debate del Proyecto de Acuerdo N° 11 – *“Plan de Desarrollo 2008-2011 Cajicá de pie, el cambio es con todos”*, del cual fue ponente el hoy demandante, señor SAÚL ORLANDO LEÓN CAGUA.

Los hechos por los cuales se le formula dicha sindicación, consistieron en que el señor POVEDA DORADO, al intervenir en la sesión precitada, no se declaró impedido a pesar de ostentar la condición de Presidente del Consejo de Administración de la Cooperativa de Transportadores de Cajicá COOTRANCAJICÁ LTDA, entidad en la cual tenía afiliados algunos vehículos de su propiedad. Así las cosas, es preciso establecer si los hechos reseñados configuran o no la causal de pérdida de la investidura que se le endilga al concejal enjuiciado.

Al respecto se tiene que el conflicto de intereses está previsto en el artículo 48, numeral 1, de la Ley 617 de 2000, es en los siguientes términos:

**Artículo 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.

En concordancia con lo anterior, el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, establece lo siguiente:

**Artículo 70.- Conflicto de interés:** Cuando para los concejales exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

Los concejos llevarán un registro de intereses privados en el cual los concejales consignarán la información relacionada con su actividad económica privada. Dicho registro será de público conocimiento. Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún concejal, que no se haya comunicado a la respectiva corporación, podrá recusarlo ante ella.

Según la jurisprudencia de esta Sala, el interés que genera el conflicto **debe ser directo**, es decir que la decisión debe redundar en beneficio del servidor público en forma **inmediata**, esto es, sin necesidad de que medien circunstancias o elementos externos a la misma; que se produzca un **beneficio especial, particular y concreto** en favor suyo, de su cónyuge o de un pariente; y que además **no se manifieste el impedimento** por esa situación personal o familiar en el trámite del asunto, tal como lo ha señalado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, al pronunciarse de fondo en procesos de pérdida de investidura de los congresistas. Así por ejemplo, en la sentencia de 20 de noviembre de 2001, exp. núm. IP-0130, Consejero Ponente, Dr. Germán Rodríguez Villamizar, la Sala señaló:

“Por consiguiente, el conflicto de interés se presenta cuando el congresista se ve afectado por alguna situación de orden moral o económico que le impide tomar parte en el trámite o decisión de algún asunto sometido a su consideración, de tal manera que rompería la imparcialidad e independencia para atender su propia conveniencia o beneficio personal, o el de su cónyuge o compañero permanente, el de sus socios, o el de sus parientes en los grados antes señalados”

Asimismo, se ha dicho que el aspecto deontológico de esa figura radica en que es deber de los referidos servidores públicos poner de manifiesto ante la corporación

respectiva, las circunstancias que por razones económicas o morales pueden afectar su objetividad, imparcialidad o independencia frente al asunto oficial o institucional que les compete decidir. De suerte que la causal no se configura por el sólo hecho de encontrarse en una situación personal o familiar que puede ser directa y específicamente afectada por la respectiva decisión, sino por no manifestarla, a sabiendas de encontrarse en situación de impedimento para tomar parte en aquélla.

En ese orden de ideas y confrontando los hechos denunciados por el solicitante como fundamento de la acción, la Sala observa que en el plenario aparece debidamente acreditado que el día 31 de mayo de 2008, el Concejal POVEDA DORADO intervino de manera activa en la discusión y aprobación en segundo debate del Proyecto de Acuerdo N° 11 –, *“Plan de Desarrollo 2008-2011 Cajicá de pie, el cambio es con todos”*, sin haberse declarado impedido para ello, a pesar de ostentar la condición de miembro del Consejo de Administración de la Cooperativa de Transportadores de Cajicá COOTRANCAJICÁ LTDA., en la cual tenía afiliados dos vehículos de su propiedad, tal como lo declaró al momento de tomar posesión de su cargo como Concejal del precitado Municipio (*Folios 48 a 55*).

En el Acta número 040 del 31 de mayo de 2008, correspondiente a dicha sesión, se lee textualmente lo siguiente:

El concejal Miguel Poveda expresa que en cuanto al Terminal la administración ha hecho gestión al respecto, en cuanto a estudios con el fin de afectar predios en la entrada de Capellanía o el Banco, y esto para enviar lo que es la parte de talleres y organizar lo que es el transporte. No con una Terminal por ahora, porque según el reglamento de terminales es para poblaciones mayores a 100.000 habitantes, pero municipios como Sopó tiene (sic) Terminal y trata de organizar en su jurisdicción (sic). Y si Cajicá tiene 45.000 habitantes y no se da orden a esto se seguirá desbordando, porque está desordenado y el problema es latente en Cajicá, porque día a día el servicio de transporte es complicado, y se tienen dos empresas y no se han organizado, y es que hay que tratar de que esto salga adelante con alguna figura, porque la ley 50 faculta a los alcaldes para organizar sus sistemas de transporte.

Es una queja que se presenta porque aquí se da a una empresa de colectivos que está mejor organizada en el servicio de transporte, porque cumplen (sic) todos los requerimientos de ley y técnicas exigidas por el ministerio y el municipio. Comenta que cada que hay cambio de administración y otra empresa quiere que se le revisen los documentos, porque hay que cumplir los requerimientos y es que ellos se inventan rutas, horarios y se crean caos (sic) para el transporte de pasajeros y los organizados se ven perjudicados. No es posible que se de una ruta

provisional a una empresa por el simple hecho de entorpecer la labor a otra. Se están haciendo rutas de Granjitas al Nariño sin autorización. Pide que se de revisión de las rutas de estas empresas.

Afirma que es importante que lo que pasó con el estudio y diseño del plan vial de transporte urbano y rural, dentro de esté (sic) este (sic) incluido un estudio técnico del transporte de Cajicá. (folio 28)

Más adelante, al referirse a la propuesta de complementación del plan en discusión mediante la realización de un estudio de factibilidad, el Concejal POVEDA DORADO añadió que la denominación del referido estudio *“debiera quedar calidad vial, pero como meta “estudio y diseño vial del transporte urbano y rural del municipio.”* (folio 29)

En relación con el tema, no puede perderse de vista que el acto en discusión era el Plan de Desarrollo 2008-2010, en cuyos numerales 6.2 y 6.2.1. se preveía lo siguiente:

## **6.2.- MOVILIDAD**

Terminal de transporte de pasajeros: organizar el transporte municipal e intermunicipal con salida y llegada en un único lugar y con la infraestructura adecuada cumpliendo con lo establecido en el PBOT.

### **6.2.1.- PLAN VIAL**

El tránsito vehicular será más ágil y la seguridad peatonal se priorizará mediante la implementación de paraderos estratégicos de los vehículos de servicio público dentro del área urbana especialmente.

Se adelantarán las gestiones necesarias para la consolidación de la variante EL MOLINO-MANAS para la circulación, especialmente de vehículos pesados entre los municipios de Tabio y Zipaquirá, que permita el descongestionamiento de la malla vial urbana.

Proyectar y ampliar la malla vial urbana para conectarla a la red vial primaria regional.

Diseño y ampliación de andenes y senderos peatonales acorde con las normas nacionales y municipales, velando siempre por la seguridad de los niños, minusválidos y adultos mayores principalmente.

La malla vial rural tendrá el mantenimiento adecuado y permanente mejorando la movilidad y el desarrollo económico del habitante rural. (folios 98 y 99)

Más adelante, en el numeral 12.4.1., “SECTOR VIAL VEHICULAR”, el Plan señala como uno de los objetivos sectoriales el de *“Garantizar permanentemente la*

*movilidad y el transporte vehicular por corredores viales seguros y con buen grado de transitabilidad, para generar mayor competitividad y productividad del municipio y facilitar la convivencia, el uso y ocupación del territorio.”* Con ese propósito, se definen como estrategias la construcción de vías urbanas y rurales, la realización de estudios y el diseño del plan vial y de transporte urbano-rural con enfoque regional, la actualización de la nomenclatura vial, el mantenimiento, mejoramiento, demarcación, señalización y pavimentación de la malla vial, así como la realización de los estudios y diseño del Terminal de transportes de Cajicá. (folios 119 y 120)

Si se analiza con detenimiento la intervención realizada por el Concejal demandado, se advierte en ella la reafirmación de la necesidad de adoptar medidas encaminadas a organizar la prestación del servicio público de transportes en el municipio de Cajicá, mediante la construcción de un Terminal de transportes, la regulación de las rutas y horarios y la realización de unos estudios técnicos encaminados a la adopción del plan vial de transporte urbano y rural, todo lo cual se proyecta en beneficio de la comunidad.

A juicio de la Sala, la sola referencia a esos temas, no significa que la intervención del Concejal POVEDA DORADO haya estado inspirada en el mezquino propósito de defender intereses particulares, directos e inmediatos, o los de terceros, de su cónyuge o de los parientes mencionados en el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, es decir, que haya abogado por intereses distintos a los de la comunidad.

Si bien podría llegar a pensarse que por su condición de transportador tenía un interés directo, particular y concreto en el resultado de los debates y en la aprobación del Plan de Desarrollo, lo cierto es que la organización de ese servicio y la construcción de un Terminal de transportes a partir de los estudios de factibilidad que se ordenó adelantar, son asuntos de innegable interés general, en cuanto atañen a todos y cada uno de los habitantes del municipio, incluyendo al propio demandado y a la Cooperativa a la cual pertenece. En virtud de lo anterior, el interés que en este caso le asiste a la comunidad en general, se confunde con el interés particular del Concejal demandado y con el del mencionado ente asociativo, situación que se subsume en el supuesto consagrado en el artículo 48 de la Ley 617 de 2000, según el cual *“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”*.

En ese orden de ideas, en tratándose de la aprobación de un plan de desarrollo que se limitaba simplemente a definir unos objetivos y adoptar unas estrategias orientadas al mejoramiento del *“Sector vial vehicular”* en el municipio de Cajicá, las cuales debían concretarse posteriormente mediante la realización de unos estudios de factibilidad y de la contratación y ejecución de unas obras de infraestructura, se concluye que el eventual beneficio que podría reportar el demandado de la aprobación de dicho acuerdo no tenía realmente un efecto directo ni inmediato.

Lo anterior es corroborado por la certificación AMC-OF-250 del 29 de junio de 2010, expedida por el Gerente Financiero de la Alcaldía Municipal de Cajicá, en donde se afirma que *“durante las vigencias 2008, 2009 y 2010, en los procesos de planeación y elaboración de los proyectos del presupuesto de las respectivas vigencias NO se incluyó ni se estudió la posibilidad de asignar recursos para el inicio de los estudios del TERMINAL DE TRANSPORTES del Municipio de Cajicá.”* (Folio 164); y por la certificación visible a folio 165 del expediente, suscrita por el Gerente de Planeación e Infraestructura del municipio, en la cual se expresa que si bien en el Plan de Desarrollo se contempló como estrategia el estudio y diseño del Terminal de Transporte, *“al verificar en el Banco del Proyectos Municipal no se encuentra inscrito ningún Proyecto, Estudio o Diseño de la construcción del Terminal de Transporte en el Municipio de Cajicá.”*

Aparte de ello y como quiera que según el artículo 6° de la Ley 454 de 1998 las cooperativas, en cuanto organizaciones pertenecientes al sector solidario, contemplan en su objeto social *“el ejercicio de una actividad socioeconómica, tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario”*, no es dable predicar que se haya incurrido en este caso en un conflicto de intereses, en la medida en que los beneficiarios de las cooperativas no son sólo sus asociados sino la comunidad en general.<sup>1</sup> Por lo mismo, no puede afirmarse válidamente que la aprobación del Plan de Desarrollo 2008-2010, conlleve un beneficio o privilegio directo para el demandado, por el hecho de estar asociado a una de tales entidades, destacándose que los beneficios que se

---

<sup>1</sup> La Sala ha formulado consideraciones parecidas mediante Sentencias del 30 de noviembre de 2006, Exp. N° 2006-00031, C. P. Dra. MARTHA SOFÍA SÁNZ TOBÓN; y 31 de agosto de 2006, Exp. N° 2006-00033, C. P. Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO; y del 5 de febrero de 2009, Exp. N° 2008-937-01-PI, C. P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO; al referirse al conflicto de intereses de los concejales asociados a cooperativas.

pueden derivar de la ejecución del plan de desarrollo beneficiarían por igual a todas las personas naturales y jurídicas del municipio de Cajicá, e incluso a las de los municipios vecinos,, incluyendo a las que en la actualidad se encuentran involucradas en la prestación del servicio público de transporte en esa entidad territorial.

Las referencias que hizo el Concejal demandado a aquellos transportadores que prestan el servicio en el municipio de Cajicá sin contar con las autorizaciones y licencias requeridas para operar ciertas rutas y horarios, corresponden a juicio de la Sala a la descripción de uno de los aspectos de la desorganización que el Plan de Desarrollo pretende corregir. En todo caso, debe ponerse de relieve que las medidas contempladas en el Plan de Desarrollo, de materializarse en la práctica, de seguro van a generar beneficios que también van a cobijar a esos transportadores, toda vez que la eventual construcción de la Terminal y la ordenación del Servicio Público en esa entidad territorial, son medidas que van a favorecerlos y que van a contribuir al mejoramiento de los estándares de calidad en la prestación del servicio.

Nótese además en las intervenciones de quienes participaron en el debate, que lo que se busca en últimas es diseñar el plan vial y de transporte urbano y regional, lo cual involucra, aparte de la construcción y mejoramiento de los equipamientos colectivos, la reorganización de todo el sistema de movilidad en función de la conectividad con los municipios vecinos, tal como lo puso de presente el ingeniero Díaz (*folio 28*). Por otra parte, *“se quiere con este terminal cobijar a las empresas de afuera”*, como las de Chía, Bogotá, Sopó, Tabio y demás, como lo aseguró el Concejal AGUSTÍN LOZANO, lo cual permite concluir que antes de eliminar o restringir la competencia, las medidas contempladas en el Plan de Desarrollo apuntan precisamente a estimularla, lo cual viene a ratificar que las medidas contenidas en el Plan de Desarrollo, se orientan al beneficio general.

Por otra parte, no puede soslayarse que en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial aparecía *“establecido el sitio que ya se concertó con los gerentes de las empresas en donde se desarrollará esa actividad.”*, tal como lo asevera el ingeniero Díaz, a folio 28 del expediente, de donde se infiere que la construcción del Terminal, si bien aparece como una estrategia del plan de desarrollo, en realidad ya había sido adoptada por las autoridades municipales a través del PBOT.

Aún en el evento de que su intervención en el debate y aprobación del Acuerdo llegare a constituir una irregularidad, que valga advertir que no se evidencia que lo sea, vista en sí misma la Sala considera que ello no comporta un interés que genere conflicto respecto del concejal demandado, ni tiene la fuerza demostrativa o indicadora de dicho interés, es decir, de una situación jurídica personal y concreta que pudiera ser afectada de manera favorable o positiva con la aprobación de la iniciativa, y por ende que esa afectación se pudiera traducir en un beneficio económico exclusivo o de manera directa y especial para el titular de esa situación.

En suma, la Sala no encuentra fundadas las razones del recurso de apelación interpuesto por el actor. Por lo mismo, procederá a confirmar la sentencia apelada, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

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

### **FALLA**

**Primero.-**        **CONFÍRMASE** la sentencia proferida el 30 de agosto de 2010 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se denegó la pérdida de investidura del concejal del Municipio de Cajicá, señor MIGUEL ANDRÉS POVEDA DORADO.

**Segundo.-**        En firme esta decisión, regrese el expediente al tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el día 17 de marzo de 2011.

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

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA G.**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**  
Ausente con Permiso