

## **CONCEJAL-Pérdida de investidura por conflicto de intereses%CONFLICTO DE INTERESES-Interés directo: provecho, conveniencia o utilidad**

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 17 de octubre de 2000, precisó el alcance de la causal en estudio, con ocasión de proceso de pérdida de investidura de congresistas: «[...] Entonces, el conflicto de intereses surge cuando el congresista tenga interés directo en la decisión de que se trate, porque le afecte de alguna manera, o afecte a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a sus parientes, o a sus socios; y así lo observe o advierta, y debe entonces declarar su impedimento. Es decir, viola el régimen de conflicto de intereses el que, a sabiendas de la situación de conflicto, no manifieste su impedimento y en su provecho participe en el asunto, o en provecho de su cónyuge o compañero o compañera permanente, o de sus parientes, o de sus socios. Ese interés, con tales características, ha de ser particular, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los congresistas, todos ellos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto. La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del congresista o su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes, o sus socios, y de su conducta, en cada caso. El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría mas gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.<sup>a</sup> de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos [...]».

## **LEY 136 DE 1994 ARTICULO 55 NUMERAL 2; LEY 617 DE 2000 ARTICULO 48 NUMERAL 1**

## **CONFLICTO DE INTERESES-Noción, finalidad y características%INTERES PRIVADO EN CONFLICTO DE INTERESES-Alcance**

A su vez la Sala de Servicio y Consulta Civil de esta Corporación, en concepto de 28 de abril de 2004 definió así la noción, finalidad y características del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura: 2. El conflicto de intereses. Es una institución de transparencia democrática que por su alcance y fundamento debe analizarse en forma concreta. 2.1. Noción. En términos generales es aquella cualidad de concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla. 2.2. Finalidad. El instituto del conflicto de intereses trata de impedir que prevalezca el interés privado del congresista sobre los intereses públicos, el cual, prevalido de su influencia, podría obtener provechos indebidos para sí o para terceros, es decir, evitar favorecer intereses que no sean los relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del congresista, a un aspecto esencialmente subjetivo, el que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación. 2.3. Fundamento. De allí que el fundamento del impedimento radica en que: a) el

conflicto de interés afecta la transparencia de la decisión -para el caso, la motivación del voto-. En efecto, en toda decisión siempre debe haber, en forma inequívoca, un solo interés: el interés general de la ley. Por tanto, en caso de conflicto se mezclan el interés privado y el público, con lo cual queda en duda cuál fue el interés dominante. b) En que el impedimento evita que la decisión sea determinada por el interés particular en detrimento del interés público. 2.4 Necesidad de análisis en cada caso particular: La Sala estima conveniente advertir que el tema, de por sí complejo, requiere para su tratamiento del análisis de cada caso concreto, pues la conducta humana admite de manera necesaria matices y, por tanto, el instituto del conflicto de intereses, al ser del resorte del fuero interno, debe ser valorado con especial cuidado para no vulnerar los derechos del congresista o hacer inanes los alcances de la ley. 3. Requisitos para la configuración del conflicto de intereses en el caso de los congresistas. Como quiera que dicho conflicto se configura por la concurrencia de interés privado e interés público, se hace indispensable tener en cuenta, entre otros, los siguientes requisitos: 3.1 Interés privado concurrente. De acuerdo con lo expuesto, resulta indubitable que este interés debe aparecer en tal forma que comprometa objetivamente la intangibilidad del interés general perseguido, para lo cual la Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones: (...).

#### **LEY 136 DE 1994 ARTICULO 55 NUMERAL 2; LEY 617 DE 2000 ARTICULO 48 NUMERAL 1**

**CONCEJAL-Pérdida de investidura por conflicto de intereses: asociado de cooperativa y exención de impuestos a éstas%COOPERATIVAS-Exención de impuestos y conflicto de intereses%CONFLICTO DE INTERESES-Excepción: igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general%IGUALDAD DE CONDICIONES A LAS DE LA CIUDADANIA EN GENERAL-Excepción en Conflicto de intereses; asociado a cooperativa y exención de impuestos**

Según estos pronunciamientos la causal solo se configura con un interés directo, particular y concreto, en este caso del Concejal, en el asunto objeto de estudio, frente al cual tenga poder de decisión, en razón de sus funciones. Debe tenerse en cuenta que esta Sala ya ha tenido la oportunidad de consignar su pensamiento en torno a la cuestión que vuelve a plantearse, con ocasión de apelación interpuesta, sustentada en hechos y argumentos similares a los que se alegan en el presente caso, donde se pretendía la pérdida de investidura de un concejal por violación de régimen de conflicto de intereses, por haber participado, siendo asociado de cooperativas, en la aprobación del acuerdo municipal que concedió una exención del Impuesto de Industria y Comercio y de Avisos y Tableros a ese sector del Municipio de Donmatías. Así, en sentencia de 31 de agosto de 2006 la Sala sostuvo: Estima la Sala que en la medida en que los beneficiarios de las Cooperativas no son solo sus asociados, sino la comunidad en general, no puede afirmarse que el beneficio que les reportaría a aquellas el Acuerdo que las exonera del pago del impuesto de industria y comercio y tablero y avisos, implique un interés directo para la demandada, asociada a una de ellas. Conforme lo ha advertido la jurisprudencia de esta Corporación, el interés que puede generar conflicto con el asunto de que se trate debe ser directo, al punto de que el efecto que pueda tener sobre las personas relacionadas en el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, resulte inmediato, sin consideración a circunstancias o elementos externos a la decisión y que se produzca de forma especial, particular y concreta, respecto de las mismas, ya sea en su beneficio o en su perjuicio y que no obstante esa situación no se manifieste el impedimento en cualquiera de las dos etapas por las que atraviesa un proyecto, es decir, en la de debate o en la de votación. Cabe resaltar, además, que la Cooperativa Financiera de Antioquia, de la cual es

asociada la demandada, no es la única beneficiaria del Acuerdo de exoneración de impuestos. De tal manera que puede afirmarse que el asunto al que se contrae el Acuerdo en cuyo trámite intervino la demandada afecta a la concejal en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general que son usuarios de las distintas Cooperativas, o forman parte, por ejemplo, de los 4.628 asociados a la Cooperativa Financiera de Antioquia, o de los 7.166 ahorradores de la misma. La Sala ha acogido esta tesis en sentencias de 4 de mayo y 13 de diciembre de 2001, 1° de agosto y 5 de diciembre de 2002. Considera la Sala que al participar en la aprobación del Acuerdo No. 007 de 2005 el concejal CATAÑO BETANCUR no incurrió en violación del régimen de conflicto de intereses, pues la exención del Impuesto de Industria y Comercio y de Avisos y Tableros se concedió a todo el Sector Cooperativo del Municipio de Donmatías y no sólo a la Cooperativa Financiera de Antioquia de que él es asociado, de modo que lejos de generar diferencia o discriminación entre los ciudadanos, el beneficio se predica por igual de todos los que logren asociarse y de las entidades pertenecientes al Sector Cooperativo. A juicio de la Sala el Acuerdo No. 007 de 2005 no estableció una prerrogativa o exclusión que beneficiara injustificadamente al demandado o a la Cooperativa de que es asociado, pues la exención tributaria no requiere condición diferente a pertenecer al Sector Cooperativo, lo que iguala a todos ciudadanos que acrediten la calidad de asociados y a las instituciones que lo integran, para lograr su aplicación.

NOTA DE RELATORIA: Este pronunciamiento fue reiterado más recientemente en sentencias de 23 y 30 de noviembre de 2006.

**LEY 136 DE 1994 ARTICULO 55 NUMERAL 2; LEY 617 DE 2000 ARTICULO 48 NUMERAL 1**

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente, CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2006-0032-01**

**PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL**

**Actor: CARLOS ALFREDO MOLINA GÚZMAN.**

**Demandado: JOSE RICARDO CATAÑO BETANCUR**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia de 23 de marzo de 2006, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia negó la pretensión de pérdida de investidura formulada contra JOSÉ RICARDO CATAÑO BETANCUR como Concejal de Donmatías.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. LA DEMANDA**

El 17 de enero de 2006 el ciudadano CARLOS ALFREDO MOLINA GÚZMAN presentó la siguiente demanda:

#### **1.1. Pretensión**

Que se decrete la pérdida de la investidura de JOSÉ RICARDO CATAÑO BETANCUR como Concejal de Donmatías por estar incurso en conflicto de intereses.

#### **1.2. Hechos**

- En los comicios del 26 de octubre de 2003 el ciudadano JOSÉ RICARDO CATAÑO BETANCUR resultó elegido Concejal de Donmatías para el período 2004-2007.
- El 27 de mayo de 2005, la Alcaldesa de Donmatías presentó el proyecto de Acuerdo No. 004 *«por medio del cual se concede una exención en el pago del Impuesto de Industria y Comercio a la Cooperativa Lechera de Antioquia COLANTA»*.
- En el Acta 026 de 25 de agosto de 2005 de la Comisión de Presupuesto consta que se dio primer debate al proyecto de Acuerdo No. 004, que fue modificado en el sentido de que la exención del Impuesto de Industria y Comercio sería para todo el sector cooperativo y solidario de Donmatías.
- En el Acta 026 de 30 de agosto de 2005 de la plenaria del concejo consta que se dio segundo debate al proyecto de Acuerdo No. 004, con participación activa del demandado.
- El proyecto se convirtió en el Acuerdo No. 007 de 2005 *«por medio del cual se concede una exención en el pago del Impuesto de Industria y Comercio y de Avisos y Tableros al Sector Cooperativo del Municipio de Donmatías»*.

- Desde el 15 de marzo de 1980, JOSÉ RICARDO CATAÑO BETANCUR es asociado de la Cooperativa Financiera de Antioquia.
- El demandado debió declararse impedido para discutir y posteriormente votar favorablemente la aprobación del proyecto que se convirtió en el Acuerdo No. 007 de 2005, pues se encontraba incurso en conflicto de intereses por ser asociado de una cooperativa que con él se benefició.

### **1.3. La causal invocada**

Se invoca la causal de pérdida de investidura contemplada en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, concordante con los artículos 55 numeral 2° y 70 de la Ley 136 de 1994:

#### **«LEY 617 DE 2000**

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.

[...]»

#### **«LEY 136 DE 1994**

Artículo 55. PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONCEJAL. Los concejales perderán su investidura por:

[...]

2. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses.

[...]

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.

[...]

## LA CONTESTACIÓN

Admitida la demanda por auto de 18 de enero de 2006, el apoderado del concejal propuso la excepción de «inexistencia de causal de pérdida de investidura», por considerar que la exención en el pago del Impuesto de Industria y Comercio aprobada a favor del sector cooperativo de Donmatías lo afecta en igualdad de condiciones que a la ciudadanía en general, lo que descarta el conflicto de intereses conforme al numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

Asimismo propuso la excepción de «buena fe y cumplimiento de una función legal», pues en la discusión y aprobación del Acuerdo No. 007 de 2005 primó su deber constitucional de participar en la toma de decisiones que conlleven apoyo institucional a sectores generadores de empleo, desarrollo y crecimiento económico, como el solidario.

Añadió que por expreso mandato de la Ley 79 de 1988<sup>1</sup> la promoción, protección y el ejercicio del cooperativismo fueron declaradas actividades de interés común.

Luego de ser discutido en la comisión de presupuesto y en la plenaria del concejo, el proyecto inicial fue modificado, y se acordó que la exención del Impuesto de Industria y Comercio no beneficiaría exclusivamente a COLANTA, sino a todo el sector cooperativo y solidario del Municipio de Donmatías. Asimismo el período de la exención pasó de 4 a 10 años.

El sector cooperativo es de vital importancia en la economía de la zona norte de Antioquia, y resulta imperativo que se le vincule la población, pues es la única forma de beneficiarse de sus servicios. El rol desempeñado por la Cooperativa Financiera de Antioquia es de tal magnitud que cuenta con 4.268 asociados y 7.166 ahorradores.

El Acuerdo No. 007 de 2005 es impersonal. Ni en su discusión, ni en su aprobación se colige búsqueda alguna de intereses particulares. Sólo propende por un beneficio tributario general para el sector cooperativo como fuente de crecimiento y desarrollo de la región.

La aprobación del Acuerdo No. 007 de 2005 no demuestra que el demandado lograra para sí efectos positivos representados en obtención de beneficios o en evitar gravámenes, y esto desvirtúa búsqueda o existencia de interés directo que determinase su conducta.

---

<sup>1</sup> «Por el cual se actualiza la legislación cooperativa».

La aplicación de la exención tributaria aprobada no se concede incondicionalmente a las instituciones del sector cooperativo; por el contrario estas deben allegar certificaciones en que conste el cumplimiento de sus «obligaciones como entidades solidarias» y de sus «obligaciones de gestión social», y estar a paz y salvo con el municipio.

A la luz del régimen de conflicto de intereses, no pueden equipararse la calidad de socio en una sociedad comercial y la de asociado de una cooperativa: con la primera se busca un lucro económico que repartir, mientras que en la segunda, - como acontece con la Cooperativa Financiera de Antioquia de que el demandado es asociado-, no existe ánimo de lucro y las utilidades no pueden ser repartidas por mandato del artículo 6° de la Ley 454 de 1998 <sup>2</sup>.

La demanda es temeraria según el artículo 74 del Código de Procedimiento Civil, por apoyarse en hechos infundados, incapaces de comprobar la causal endilgada, por ausencia de concepto de violación, que imposibilita el derecho de defensa.

Una demanda de pérdida de investidura encaminada a una sanción tan grave como es la inhabilidad futura, debe contar con la carga argumentativa que exige la limitación al derecho de ser elegido.

### **3. PRUEBAS**

**3.1.** Con la demanda se aportaron copias de los siguientes documentos:

- Acta Parcial de Escrutinios de Votos <sup>3</sup> (Formulario E-26 Municipal) mediante la cual la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró la elección de Concejales de Donmatías para el período 2004 – 2007.
- Oficio de 28 de septiembre de 2005 <sup>4</sup> (sin fecha de radicado) en que el Ciudadano CARLOS ALFREDO MOLINA GUZMÁN pidió al Director de la Cooperativa Financiera de Antioquia certificar la calidad de asociado de JOSÉ RICARDO CATAÑO BETANCUR.

---

<sup>2</sup> «Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones».

<sup>3</sup> Folio 10 del cuaderno No. 1.

<sup>4</sup> Folio 5 del cuaderno No. 1.

- Oficio de 6 de octubre de 2005 <sup>5</sup> en que el Director de la Cooperativa Financiera de Antioquia hizo constar que JOSÉ RICARDO CATAÑO BETANCUR es asociado de esta desde el 15 de marzo de 1980.
- Proyecto de Acuerdo No. 004 de 2005 <sup>6</sup> «*por medio del cual se concede una exención en el pago del Impuesto de Industria y Comercio a la Cooperativa Lechera de Antioquia COLANTA*».
- Acuerdo No. 007 de 2005 <sup>7</sup> «*por medio del cual se concede una exención en el pago del Impuesto de Industria y Comercio y de Avisos y Tableros al Sector Cooperativo del Municipio de Donmatías*».

**3.2.** Con la contestación se aportaron copias de los siguientes documentos:

- Proyecto de Acuerdo No. 004 de 2005 <sup>8</sup> «*por medio del cual se concede una exención en el pago del Impuesto de Industria y Comercio a la Cooperativa Lechera de Antioquia COLANTA*».
- Acta No. 015 <sup>9</sup> de 2005 (sesión del 27 de mayo) del Concejo de Donmatías, en que consta la radicación del proyecto de Acuerdo No. 004 de 2005.
- Oficio CM-118 de 14 de junio de 2005 <sup>10</sup> en que los miembros de la Comisión de Presupuesto del Concejo de Donmatías hicieron constar la iniciación del estudio del proyecto de Acuerdo No. 004 de 2005.
- Acta No. 022 <sup>11</sup> de 2005 (sesión de 24 de junio) de la Comisión de Presupuesto del Concejo de Donmatías en que se discutió el proyecto de Acuerdo No. 004 de 2005.
- Acta No. 025 <sup>12</sup> de 2005 (sesión de 18 de agosto) de la Comisión de Presupuesto del Concejo de Donmatías en que se discutió el proyecto de Acuerdo No. 004 de 2005 con los gerentes de las cooperativas.
- Acta No. 026 <sup>13</sup> correspondiente a la sesión de 25 de agosto de 2005 de la Comisión de Presupuesto del Concejo de Donmatías en la que se discutió y

---

<sup>5</sup> Folio 6 del cuaderno No. 1.

<sup>6</sup> Folios 11 y 12 del cuaderno No. 1.

<sup>7</sup> Folios 13 y 14 del cuaderno No. 1.

<sup>8</sup> Folios 19 y 20 del cuaderno No. 1.

<sup>9</sup> Folio 22 del cuaderno No. 1.

<sup>10</sup> Folio 24 del cuaderno No. 1.

<sup>11</sup> Folio 31 del cuaderno No. 1.

<sup>12</sup> Folio 40 del cuaderno No. 1.

<sup>13</sup> Folios 48 a 53 del cuaderno No. 1.



aprobó el proyecto de Acuerdo No. 004 de 2005, cuyos alcances fueron modificados extendiendo la exención del Impuesto de Industria y Comercio y de Avisos y Tableros a todo el sector cooperativo del Municipio de Donmatías.

- Actas Nos. 016<sup>14</sup>, 017<sup>15</sup>, 018<sup>16</sup>, 019<sup>17</sup>, 020<sup>18</sup>, 021<sup>19</sup>, 022<sup>20</sup>, 023<sup>21</sup>, 024<sup>22</sup> y 025<sup>23</sup> correspondientes a las sesiones de 31 de mayo, 3 de junio, 2, 5, 8, 12, 16, 19, 23 y 26 de agosto de 2005 del Concejo de Donmatías, en que consta el aplazamiento de la discusión del proyecto de Acuerdo No. 004 de 2005.
- Acta No. 026<sup>24</sup> correspondiente a la sesión de 30 de agosto de 2005 del Concejo de Donmatías en que consta la aprobación del proyecto de Acuerdo No. 004 de 2005 por el cual se concedió exención del Impuesto de Industria y Comercio y de Avisos y Tableros a todo el sector cooperativo del Municipio de Donmatías por un período de 10 años.
- Acuerdo No. 007 de 2005<sup>25</sup> *«por medio del cual se concede una exención en el pago del Impuesto de Industria y Comercio y de Avisos y Tableros al Sector Cooperativo del Municipio de Donmatías»*.

### 3.3. Por decreto del Tribunal se allegaron:

- Oficio RO-115/06 de 17 de febrero de 2006<sup>26</sup> en que el Representante Legal de la Cooperativa Financiera de Antioquia hizo constar que tiene 4.634 asociados en el municipio de Donmatías.
- Oficio 00183 de 20 de febrero de 2006<sup>27</sup> en que el Secretario de Hacienda de Donmatías hizo constar que el municipio se encuentran asentadas 6 Cooperativas –entre ellas la CFA–, 1 Precooperativa y dos Asociaciones Mutuales.

---

<sup>14</sup> Folios 27 y 28 del cuaderno No. 1.

<sup>15</sup> Folios 29 y 30 del cuaderno No. 1.

<sup>16</sup> Folios 32 y 33 del cuaderno No. 1.

<sup>17</sup> Folios 34 y 35 del cuaderno No. 1.

<sup>18</sup> Folio 36 del cuaderno No. 1.

<sup>19</sup> Folios 37 y 38 del cuaderno No. 1.

<sup>20</sup> Folio 39 del cuaderno No. 1.

<sup>21</sup> Folios 41 y 42 del cuaderno No. 1.

<sup>22</sup> Folios 43 y 44 del cuaderno No. 1.

<sup>23</sup> Folios 45 y 46 del cuaderno No. 1.

<sup>24</sup> Folios 55 a 68 del cuaderno No. 1.

<sup>25</sup> Folios 71 y 72 del cuaderno No. 1.

<sup>26</sup> Folio 94 del cuaderno No. 1.

<sup>27</sup> Folio 101 del cuaderno No. 1.

- Oficio 00187 de 20 de febrero de 2006 <sup>28</sup> en que el Secretario de Hacienda de Donmatías hizo constar que en el período de enero de 2004 a agosto de 2005 el municipio ha pagado al Concejal JOSÉ RICARDO CATAÑO BETANCUR la cantidad de \$4'599.466.00 por concepto de honorarios.

#### **4. LA AUDIENCIA**

El 20 de febrero de 2006 se llevó a cabo la audiencia pública, con las siguientes intervenciones:

**4.1.** El actor manifestó que no discute el ejercicio del derecho fundamental de asociación del que goza toda persona, pero sí censura que el demandado haya intervenido en la aprobación del Acuerdo No. 07 de 2005 que beneficia con una exención tributaria a la cooperativa de que es asociado.

La aprobación del Acuerdo no benefició a toda la comunidad por igual, pues no toda la población de Donmatías está agremiada en cooperativas. La exención tributaria no se extiende a todo el sector empresarial o productivo de la ciudad, sino que está limitado al sector cooperativo de que es miembro el demandado.

El beneficio tributario obtenido no puede desestimarse porque sea de baja cuantía. El municipio, dejando de percibir los recursos, ve afectada su capacidad de inversión en obras necesarias para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Con la intervención del demandado el proyecto inicial fue modificado para extender la exención tributaria a todo el sector cooperativo de Donmatías, lo que demuestra que usó su cargo para beneficiar a un sector de que es miembro como asociado de una de las cooperativas favorecidas.

Está libre de temeridad pues no actúa de mala fe, ni tiene motivos personales contra el demandado. Su intención es que se analice la posible ocurrencia del conflicto de intereses y en esa medida se garanticen la transparencia e imparcialidad que debe imperar en la conducta de los concejales.

**4.2.** El Agente del Ministerio Público pidió denegar la pérdida de investidura por considerar no demostrados ni el interés directo del demandado en la aprobación del Acuerdo, ni la obtención exclusiva o ventajosa de beneficios distintos de los recibidos por la comunidad en general.

---

<sup>28</sup> Folio 102 del cuaderno No. 1.

El conflicto de intereses no debe conducir al extremo de impedir a las corporaciones de elección popular aprobar leyes, ordenanzas o acuerdos que concedan beneficios económicos a la población.

**4.3.** El apoderado del concejal demandado citó la sentencia de 19 de marzo de 1996 <sup>29</sup> de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para hacer algunas precisiones en torno al conflicto de intereses. No se incurrió en conflicto de intereses pues el alegado interés directo del demandado quedó desvirtuado por la cantidad de asociados y ahorradores con que cuentan en ese municipio las cooperativas beneficiadas con la exención tributaria.

Según el concepto de 28 de abril de 2004 <sup>30</sup> de la Sala de Consulta y Servicio Civil, para que se configure la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses, es indispensable que exista un «interés privado concurrente» que se traduzca en una consecuencia jurídica o natural, en otras palabras, en un beneficio concreto y específico para el concejal demandado, situación que en el presente caso no se demostró y por tanto no es posible decretarla.

El carácter de interés común del cooperativismo y su impacto positivo en municipios como Donmatías, donde se ha afianzado como un factor de desarrollo y crecimiento económico y social.

La conducta del concejal encaja en la causal de exoneración contemplada en el artículo 48 de la Ley 617 de 2000, pues la exención tributaria aprobada en el Acuerdo No. 07 de 2005 le afecta en igualdad de condiciones que a la ciudadanía en general.

No existiendo impedimento, el demandado debía, participar como lo hizo, en la aprobación de decisiones que beneficiaban a la comunidad en general.

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Antioquia negó la pérdida de investidura por considerar que el beneficio otorgado con la aprobación del Acuerdo No. 07 de 2005 favorece a la Cooperativa Financiera de Antioquia, y no al demandado, pues ella no tiene ánimo de lucro, ni puede repartir utilidades, lo que descarta la

---

<sup>29</sup> Expediente: AC-3300. C.P. Dr. Joaquín Barreto Ruiz. Actor: Emilio Sánchez Alsina. Demandado: Gustavo Espinosa Jaramillo.

<sup>30</sup> Expediente: 1572. C.P. Dr. Flavio Augusto Arce Rodríguez. Actor: Ministro del Interior y de Justicia. Referencia: Congresistas. Conflicto de Intereses. Proyecto de Acto Legislativo para restablecer la institución de la reelección Presidencial.

posibilidad de que los recursos provenientes de la exención tributaria ingresen al patrimonio del concejal.

No se configuró la causal porque el interés del concejal es indirecto, pues sólo se beneficiaría de los mejores servicios que preste la cooperativa.

### **III. LA IMPUGNACIÓN**

El actor apeló la sentencia. Alega que la doble calidad del demandado, como concejal de Donmatías, y asociado de la Cooperativa Financiera de Antioquia, fueron determinantes para que ésta resultase beneficiada con la exención tributaria aprobada en el Acuerdo No. 07 de 2005.

Citó el fallo de 2 de febrero de 2006 de la Procuraduría Provincial de Rionegro y el de segunda instancia de 22 de febrero de 2006 de la Procuraduría 18 Judicial II en Asuntos Agrarios y Ambientales, dictados en el proceso No. 043-2245-2005, donde se sostiene que pese a aprobarse un Acuerdo que presente matices de interés general, existe el conflicto de intereses cuando se otorga un tratamiento particular y especial que beneficia exclusivamente a un sector, como ocurrió en éste caso, cuando se concedió una exención tributaria al sector cooperativo del Municipio de Donmatías, del que es miembro el concejal demandado, dándole un beneficio directo que no recibe toda la comunidad.

Precisa que en sentencia de 20 de enero de 1994 <sup>31</sup> la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conoció de una situación similar y decretó la pérdida de investidura.

El conflicto de intereses se estructuró con la participación del demandado en la discusión y aprobación del Acuerdo No. 07 de 2005, que concedió una exención del Impuesto de Industria y Comercio al sector solidario de Donmatías, disminuyendo la carga tributaria que debía asumir la Cooperativa Financiera de Antioquia de que es asociado.

Reiteró los argumentos de la demanda y de su intervención en la audiencia pública, con apoyo en la sentencia de 17 de octubre de 2000 <sup>32</sup> de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

---

<sup>31</sup> Expediente: AC-796. C.P. Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Actor: Enrique Maldonado Santos. Demandado: Cesar Pérez García.

<sup>32</sup> Expediente: AC-11116. C.P. Dr. Mario Alario Méndez. Actor: Luís Andrés Penagos Villegas. Demandado: Gustavo Ramos Arjona.

Insiste en la ausencia de temeridad en la demanda, que sólo pretende que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa verifique la imparcialidad que debió guardar el demandado en la discusión y aprobación del proyecto.

#### **IV. INTERVENCIONES DE LAS PARTES**

**4.1.** EL apoderado del demandado reitera los argumentos de su contestación y de la audiencia.

Insiste en que la aprobación del Acuerdo No. 007 de 2005 no reportó al demandado ni a sus familiares beneficio directo, particular o específico. La exención tributaria aprobada beneficia a todo el sector cooperativo de Donmatías y no exclusivamente a la cooperativa de que es asociado el demandado. Por tanto resulta imposible el conflicto de intereses. En su respaldo citó la sentencia de 30 de marzo de 2006 <sup>33</sup> de esta Sala.

**4.2.** El actor guardó silencio.

#### **V. ALEGACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado solicita revocar el fallo impugnado, pues considera que se rompió la imparcialidad e independencia que debe presidir la actuación de los concejales.

Citó las sentencias de 4 de mayo <sup>34</sup> y 20 de noviembre de 2001 <sup>35</sup>, de esta Sección y de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo respectivamente.

Estima que sí se configura el conflicto de intereses, porque la exención tributaria aprobada en el Acuerdo No. 007 de 2005 benefició a la Cooperativa Financiera de Antioquia y no a toda la comunidad, pues los bienes y servicios que presta y comercializa sólo están a disposición de sus asociados, calidad que ostenta el demandado.

#### **V.I. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

---

<sup>33</sup> Expediente: 2004-0600. C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Actor: Saúl Villar Jiménez. Demandado: Bruno Alberto Díaz Obregón y otros.

<sup>34</sup> Expediente: 2000-3812 (6799). C.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Actor: Luis Enrique Cerquera.

<sup>35</sup> Expediente: 2001-0130. C.P. Dr. Germán Rodríguez Villamizar. Actores: Rubiel Orlando Espinosa Triana y otro. Demandado: Lorenzo Rivera Hernández.

- **La competencia**

Esta Sala es competente para conocer de las apelaciones de sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de Concejales, en virtud del artículo 48 párrafo 2º de la Ley 617 de 2000, que establece la segunda instancia para tales procesos y según la decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de enero 25 de 1995, que adscribió estas impugnaciones a la Sección Primera del Consejo de Estado.

- **Marco Constitucional y Legal del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura de los concejales.**

La Sala estima oportuno reseñar el marco normativo de la pérdida de investidura de los Concejales:

«[...] **CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Artículo 312

[...]

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales[...].».

«[...] **LEY 136 DE 1994**

Artículo 55. PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONCEJAL. Los concejales perderán su investidura por:

[...]

2. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses.

[...]

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.

[...].».

«[...] **LEY 617 DE 2000**

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.

[...].».

- **El caso concreto**

Como se desprende del resumen que antecede, la demanda sostiene que el Concejal JOSÉ RICARDO CATAÑO BETANCUR incurrió en conflicto de intereses por cuanto en su condición de asociado a la Cooperativa Financiera de Antioquia (CFA), intervino en la discusión y aprobación del Acuerdo No. 007 de 2005 que concedió una exención del Impuesto de Industria y Comercio y de Avisos y Tableros al Sector Cooperativo del Municipio de Donmatías.

Está demostrada la calidad de Concejal del Municipio de Donmatías, ostentada por el ciudadano JOSÉ RICARDO CATAÑO BETANCUR, para el período 2004–2007 <sup>36</sup>. También está acreditado que intervino en las plenarias en que se discutió y aprobó el Acuerdo No. 007 de 2005 <sup>37</sup>.

La calidad de asociado del demandado está probada con el Oficio de 6 de octubre de 2005 <sup>38</sup> del Director de la Cooperativa Financiera de Antioquia.

La pertenencia de la Cooperativa Financiera de Antioquia al Sector Cooperativo de Donmatías está probada con el Oficio 00183 de 20 de febrero de 2006 <sup>39</sup> del Secretario de Hacienda del Municipio.

La controversia se circunscribe al alcance que debe dársele a la causal de conflicto de intereses alegada en la demanda y que no halló probada el a quo, por estimar que el beneficio otorgado con la aprobación del Acuerdo No. 07 de 2005 es para la Cooperativa Financiera de Antioquia, y no para el demandado, pues ella por su naturaleza no tiene ánimo de lucro, ni puede repartir sus utilidades, lo que descarta la posibilidad de que los recursos que obtenga producto de la exención tributaria ingresen al patrimonio del concejal.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 17 de octubre de 2000, precisó el alcance de la causal en estudio, con ocasión de proceso de pérdida de investidura de congresistas:

«[...] Entonces, **el conflicto de intereses surge cuando el congresista tenga interés directo en la decisión de que se trate, porque le afecte de alguna manera, o afecte a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a sus parientes, o a sus**

---

<sup>36</sup> Folio 10 del cuaderno No. 1.

<sup>37</sup> Folios 55 a 68 del cuaderno No. 1.

<sup>38</sup> Folio 6 del cuaderno No. 1.

<sup>39</sup> Folio 101 del cuaderno No. 1.

socios; y así lo observe o advierta, y debe entonces declarar su impedimento. Es decir, **viola el régimen de conflicto de intereses el que, a sabiendas de la situación de conflicto, no manifieste su impedimento y en su provecho participe en el asunto, o en provecho de su cónyuge** o compañero o compañera permanente, o de sus parientes, o de sus socios.

Ese interés, con tales características, ha de ser particular, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los congresistas, todos ellos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto.

La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del congresista o su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes, o sus socios, y de su conducta, en cada caso.

**El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto.** Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría mas gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.<sup>a</sup> de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.[...]»<sup>40</sup>.

A su vez la Sala de Servicio y Consulta Civil de esta Corporación, en concepto de 28 de abril de 2004 definió así la noción, finalidad y características del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:

«[...]

**2. El conflicto de intereses.** Es una institución de transparencia democrática que por su alcance y fundamento debe analizarse en forma concreta.

**2.1. Noción.** En términos generales es aquella cualidad de concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla.

**2.2. Finalidad.** El instituto del conflicto de intereses trata de impedir que prevalezca el interés privado del congresista sobre los intereses públicos, el cual, prevalido de su influencia, podría obtener provechos indebidos para sí o para terceros, es decir, evitar favorecer intereses que no sean los relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del

---

<sup>40</sup> C.P. Mario Rafael Alario Méndez. Expediente AC 11116. Actor Luis Andrés Penagos Villegas.



congresista, a un aspecto esencialmente subjetivo, el que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación.

**2.3. Fundamento.** De allí que el fundamento del impedimento radica en que: a) el conflicto de interés afecta la transparencia de la decisión -para el caso, la motivación del voto-. En efecto, en toda decisión siempre debe haber, en forma inequívoca, un solo interés: el interés general de la ley. Por tanto, en caso de conflicto se mezclan el interés privado y el público, con lo cual queda en duda cuál fue el interés dominante. b) En que el impedimento evita que la decisión sea determinada por el interés particular en detrimento del interés público.

**2.4 Necesidad de análisis en cada caso particular:** La Sala estima conveniente advertir que el tema, de por sí complejo, requiere para su tratamiento del análisis de cada caso concreto, pues la conducta humana admite de manera necesaria matices y, por tanto, el instituto del conflicto de intereses, al ser del resorte del fuero interno, debe ser valorado con especial cuidado para no vulnerar los derechos del congresista o hacer inanes los alcances de la ley.

**3. Requisitos para la configuración del conflicto de intereses en el caso de los congresistas.** Como quiera que dicho conflicto se configura por la concurrencia de interés privado e interés público, se hace indispensable tener en cuenta, entre otros, los siguientes requisitos:

**3.1 Interés privado concurrente.** De acuerdo con lo expuesto, resulta indubitable que este interés debe aparecer en tal forma que comprometa objetivamente la intangibilidad del interés general perseguido, para lo cual la Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones:

**a) Existencia:** Se configura el interés privado cuando hay “exigencia para la satisfacción de necesidades humanas” -Messineo, Tomo II, p. 10 -, lo cual acontece cuando surgen v. gr.: ventajas o provechos representados en derechos subjetivos, o en ventajas de tipo reparativo positivo (como indemnización por daños o detrimento de derechos) o negativo (reparación de gastos), o de tipo enriquecedor (como ganancias, utilidades, provechos, derechos, etc.), o cuando se refieren a la simple exoneración de desventajas (exoneración de obligaciones, cargas, etc.).

**b) Juridicidad:** Se da cuando el interés privado, protegible de ordinario, pero con la aptitud de afectar la transparencia, debido a que siendo actual y estando amparado por la ley puede perturbar el ánimo del interesado a actuar en su propio favor. Para ello debe tenerse en cuenta que el interés: 1) Es actual, cuando se ha adquirido y puede afectarse. De allí que por ausencia de éste requisito quede excluido el interés futuro. 2) Es jurídico, porque se encuentra amparado por la ley. Por tanto es inaceptable interés originado en el roce meramente social (v. gr. el de comunicación o trato) para generar conflicto de interés. y, 3) Es afectable, cuando puede extinguirse o modificarse el que se tiene. En cambio, no se da cuando el interés es inalienable (v. gr. La vida).

**c) Privado:** Se da cuando el interés es de naturaleza particular de manera inequívoca y, por lo mismo, se descarta cuando se actúa movido por el interés público o general -regulación abstracta en general-. El interés puede ser individual o colectivo, referido en el

primer caso, por ej., a la propiedad particular y, en el segundo, al interés común de los propietarios en una urbanización.

**d) Titularidad:** El interés debe radicar en el congresista o en su cónyuge, compañero (a), pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, en el caso bajo estudio.

**3.2 El interés público concurrente en la decisión pertinente.** Para que este interés público concurrente pueda verse menoscabado, también se hace indispensable tener en cuenta aquellos aspectos que puedan afectar que sea el único determinante de la decisión; lo cual implica que en la misma persona que tiene un interés privado, también concurren estos requisitos:

- a) Calidad de congresista.
- b) Intervención en las deliberaciones y votaciones.
- c) Proyecto de decisión de interés público.
- d) Afectación particular, consistente en que el proyecto a votar pueda afectar el interés directo del congresista, arriba mencionado.

**3.3 Conflicto de interés.** De la concurrencia objetiva de los dos intereses mencionados puede desprenderse inequívocamente la existencia de un conflicto de interés como causal de impedimento o recusación. En tanto que este fenómeno no se estructuraría, de una parte, cuando no concurre alguno de los requisitos mencionados para los referidos intereses, y, de otro, cuando simplemente se trata de mera apreciación subjetiva de conflicto sin sustento en elementos objetivos.  
[...]<sup>41</sup>.

Según estos pronunciamientos la causal solo se configura con un interés directo, particular y concreto, en este caso del Concejal, en el asunto objeto de estudio, frente al cual tenga poder de decisión, en razón de sus funciones.

Debe tenerse en cuenta que esta Sala ya ha tenido la oportunidad de consignar su pensamiento en torno a la cuestión que vuelve a plantearse, con ocasión de apelación interpuesta, sustentada en hechos y argumentos similares a los que se alegan en el presente caso, donde se pretendía la pérdida de investidura de un concejal por violación de régimen de conflicto de intereses, por haber participado, siendo asociado de cooperativas, en la aprobación del acuerdo municipal que concedió una exención del Impuesto de Industria y Comercio y de Avisos y Tableros a ese sector del Municipio de Donmatías. Así, en sentencia de 31 de agosto de 2006 la Sala sostuvo:

«[...]

---

<sup>41</sup> C.P. Flavio Augusto Arce Rodríguez. Expediente 1572. Actor Ministro del Interior y de Justicia. Referencia: Congresistas. Conflicto de intereses. Proyecto de Acto Legislativo para restablecer la institución de la reelección presidencial.

Estima la Sala que en la medida en que los beneficiarios de las Cooperativas no son solo sus asociados, sino la comunidad en general, no puede afirmarse que el beneficio que les reportaría a aquellas el Acuerdo que las exonera del pago del impuesto de industria y comercio y tablero y avisos, implique un interés directo para la demandada, asociada a una de ellas.

Conforme lo ha advertido la jurisprudencia de esta Corporación, el interés que puede generar conflicto con el asunto de que se trate debe ser directo, al punto de que el efecto que pueda tener sobre las personas relacionadas en el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, resulte inmediato, sin consideración a circunstancias o elementos externos a la decisión y que se produzca de forma especial, particular y concreta, respecto de las mismas, ya sea en su beneficio o en su perjuicio y que no obstante esa situación no se manifieste el impedimento en cualquiera de las dos etapas por las que atraviesa un proyecto, es decir, en la de debate o en la de votación.

Cabe resaltar, además, que la Cooperativa Financiera de Antioquia, de la cual es asociada la demandada, no es la única beneficiaria del Acuerdo de exoneración de impuestos, pues conforme al documento obrante a folio 105, emanado del Municipio de DONMATÍAS, en dicho Municipio también tienen asiento y están incluidas en el Acuerdo, además, la Cooperativa Transportadora Cootransda; la Cooperativa Transportadora de Santa Rosa Cootranda; la Cooperativa Lechera de Antioquia Colanta; Precotur Donmatías; Prosaico IPS; la Precooperativa Genytec; y las Asociaciones Mutuales Funeraria El Divino Rostro y Funeraria Cooperativa.

De tal manera que puede afirmarse que el asunto al que se contrae el Acuerdo en cuyo trámite intervino la demandada afecta a la concejal en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general que son usuarios de las distintas Cooperativas, o forman parte, por ejemplo, de los 4.628 asociados a la Cooperativa Financiera de Antioquia, o de los 7.166 ahorradores de la misma [...]»<sup>42</sup>

Este pronunciamiento fue reiterado más recientemente en sentencias de 23<sup>43</sup> y 30<sup>44</sup> de noviembre de 2006.

De la misma manera, la Sala Plena<sup>45</sup> tiene dicho que si el interés se confunde con el que asiste a todas las personas o a la comunidad en general en igualdad de condiciones, no existe conflicto, pues en tal caso estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio. Este argumento fue recogido en el artículo 48 de la Ley 617 de 2000, al siguiente tenor:

---

<sup>42</sup> C.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Expediente 2006-0033. Actor: Carlos Alfredo Molina Guzmán. Demandado: Amparo Yepes de Jaramillo.

<sup>43</sup> C.P. Dr. Rafael Ostauo de Lafont Pianeta. Expedientes 2006-0034 y 2006-0035. Actor: Carlos Alfredo Molina Guzmán. Demandados: Libardo Alfonso Yepes Ramirez y Astrid Elena Builes López respectivamente.

<sup>44</sup> C.P. Dra Martha Sofía Sanz Tobón. Expediente 2006-0031. Actor: Carlos Alfredo Molina Guzmán. Demandado: Luis Fernando Muñoz.

<sup>45</sup> Sentencia de 23 de agosto de 1998. Expediente AC-1675. Actora: Aura Nancy Pedraza Piragauta y Concepto de 27 de mayo de 1999. Expediente 1191. Actor: Ministro del Interior.

«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.»

La Sala ha acogido esta tesis en sentencias de 4 de mayo <sup>46</sup> y 13 de diciembre de 2001 <sup>47</sup>, 1º de agosto <sup>48</sup> y 5 de diciembre de 2002 <sup>49</sup>.

Considera la Sala que al participar en la aprobación del Acuerdo No. 007 de 2005 el concejal CATAÑO BETANCUR no incurrió en violación del régimen de conflicto de intereses, pues la exención del Impuesto de Industria y Comercio y de Avisos y Tableros se concedió a todo el Sector Cooperativo del Municipio de Donmatías y no sólo a la Cooperativa Financiera de Antioquia de que él es asociado, de modo que lejos de generar diferencia o discriminación entre los ciudadanos, el beneficio se predica por igual de todos los que logren asociarse y de las entidades pertenecientes al Sector Cooperativo.

A juicio de la Sala el Acuerdo No. 007 de 2005 no estableció una prerrogativa o exclusión que beneficiara injustificadamente al demandado o a la Cooperativa de que es asociado, pues la exención tributaria no requiere condición diferente a pertenecer al Sector Cooperativo, lo que iguala a todos ciudadanos que acrediten la calidad de asociados y a las instituciones que lo integran, para lograr su aplicación.

Así pues, estima la Sala que la situación del concejal demandado se subsume en el precitado numeral 1º artículo 48 de la Ley 617 de 2000, pues lo dispuesto en el Acuerdo No. 007 de 2005 lo afectó o benefició, así como a la Cooperativa Financiera de Antioquia de que es asociado, en igualdad de condiciones que al resto de la comunidad y a quien quiera que acreditase su condición de asociado a las instituciones que integran el sector cooperativo de Donmatías.

Es el caso de confirmar la providencia apelada.

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

---

<sup>46</sup> C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Expediente 2000-3812. Actor: Luis Enrique Cerquera.

<sup>47</sup> C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Expediente 2001-0596. Actor: Luis Eduardo Luna Trujillo.

<sup>48</sup> C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Expediente 2001-0278. Actor: Pedro Vicente Cubillos Caicedo.

<sup>49</sup> C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Expediente 2001-2666. Actor: Henry Antonio Anaya Arango.

**F A L L A :**

**CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de 24 de mayo de 2007.

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN  
Presidenta

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO    RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PLANETA  
Ausente con permiso