

**PERDIDA DE INVESTIDURA POR CONFLICTO DE INTERES-No basta declararse impedido sino separarse del debate y votación%CONCEJAL-Pérdida de investidura por conflicto de interés: no dar opinión es una forma de intervenir%CONFLICTO DE INTERES-Para eximirse se exige manifestar el impedimento y separarse del debate y la votación**

Si bien la jurisprudencia de esta Sala tiene dicho que uno de los supuestos sustanciales para que se genere conflicto de intereses es no manifestar el impedimento por situación personal o familiar en el trámite del asunto, ello no significa que la sola manifestación impide que se incurra en el mismo, pues este supuesto ha de entenderse en toda su implicación jurídica, la cual es sabido que cuando el impedimento es aceptado, el impedido queda separado de toda intervención o ingerencia en el diligenciamiento del asunto, en este caso en el debate y votación del proyecto de acuerdo en comento. Al respecto, la circunstancia de tomar parte en la sesión correspondiente como miembro de la reunión, sea de comisión o de plenaria, así no se manifieste opinión alguna sobre el proyecto de que se trate, es una forma de participar en el debate, pues no sólo participa en él quien tome la palabra para defender o cuestionar el proyecto o propuesta en discusión, sino quien frente al mismo asume cualquier posición, activa o pasiva. No dar opinión es una forma de intervenir en el debate si de todas formas se está presente como miembro y participe de la reunión, ya que con su integración a la reunión está ayudando a conformarla. Así lo ha precisado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 11 de marzo de 2003, al considerar que “El artículo 116 de la Ley 5ª de 1992 prevé que el quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir. En consecuencia, el primer paso para que pueda llevarse a cabo una sesión es la presencia de sus miembros, pues sin ella, o no se puede deliberar o no se puede decidir, lo que significa que la asistencia es presupuesto sine qua non de la validez de la deliberación o de la decisión y, desde luego, es una forma de participar en el trámite de los asuntos sometidos a consideración de la corporación”. De allí que en esa sentencia concluyera que “dicha participación con la cual se contribuye a la conformación del quórum y, por ende, a la adopción de la decisión, bien puede considerarse como una participación suficiente para configurar la causal en estudio. La configuración de la causal de pérdida de investidura invocada en la demanda no solo se presenta cuando el congresista asiste o interviene en las distintas votaciones a través de las cuales se aprueba el proyecto para convertirlo en ley, sino que, conforme se establece claramente en los artículos 286 de la Ley 5ª de 1992 y 16 de la Ley 144 de 1994 basta al efecto la sola participación en los debates. La regulación legal en tal sentido resulta incontrovertible en ese aspecto (...)”.

**LEY 617 DE 2000 ARTICULO 48; LEY 136 DE 1994 ARTICULO 70**

**CONCEJAL-Pérdida de investidura por conflicto de interés%CONFLICTO DE INTERES-Para enervarse exige manifestación de impedimento y separación del debate y votación%CONCEJO-EI presidir reunión sin opinar ni votar constituye causal de pérdida de investidura aunque se declare el impedimento%PERDIDA DE INVESTIDURA POR CONFLICTO DE INTERES-Declararse impedido presidiendo la sesión, sin opinar y votar configuran la causal**

Si esa es la implicación de la circunstancia de hacer parte de la sesión correspondiente, con mucha más razón debe serlo la del hecho de presidir esa sesión, toda vez que así se tiene control sobre el desarrollo de la misma, por ende de los debates y de las votaciones que en ella se hagan, como en efecto aparece

en el acta de la sesión extraordinaria en comento de 29 de diciembre de 2005, en la cual el demandado cumplió su función de manera atenta y activa como le correspondía encausando el debate y manteniendo el curso de la reunión hacia su objeto, dar el segundo debate al proyecto de acuerdo de adopción del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Candelaria. De modo que aunque no expresó su opinión sobre el proyecto ni depositó su voto sobre el mismo, sí participó en su debate y votación de manera activa, como quiera que fue quien lo dirigió y, como el mismo lo expresa en el acta, coordinó. De suerte que cabe concluir que tuvo ocurrencia el supuesto bajo examen, esto es, el de participar en el debate y votación, dirigiendo tales actuaciones, ya que el impedimento manifestado por el demandado y presuntamente aceptado por la plenaria no se hizo efectivo, como lo implica la causal, pues de no ser así ésta quedaría sin eficacia alguna, y reducida a una mera formalidad. Preciado lo anterior, es menester verificar el supuesto del interés personal del demandado en el asunto debatido y aprobado, el cual es evidente que se da por virtud de su condición de urbanizador, al parecer de hecho, en el municipio donde es concejal, pues por esa condición resulta afectado de manera directa y especial por el acuerdo adoptado, como quiera que dentro de sus regulaciones naturales o inherentes al mismo están las relacionadas con el uso del suelo y desarrollo urbanístico del municipio, que en este caso están contenidas, entre otros, en los artículos 350 y siguientes (Capítulo III del Título IV) del acuerdo, que se ocupa de las obligaciones del urbanizador y/o constructor. Por ende es claro que la situación personal en que se encontraba el demandado le implicaba un interés específico o directo en la medida en que se trataba de la regulación de su actividad económica en el momento en que se tramitó y aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial 2005-2015 del municipio de Candelaria, Valle del Cauca, pues pese a haber manifestado su impedimento por ese interés directo en el asunto, participó en la forma antes comentada en su debate y votación. De modo que el encausado faltó a la ética y transparencia con que debía actuar en el asunto, pues a sabiendas de su situación no se apartó totalmente de dicho trámite, que es la consecuencia de todo impedimento aceptado, para lo cual bien pudo haber dejado en manos del vicepresidente del Concejo o, si era del caso, de un presidente ad hoc, para que dirigiera la mencionada sesión de 29 de diciembre de 2005, y sin embargo no lo hizo.

**LEY 617 DE 2000 ARTICULO 48; LEY 136 DE 1994 ARTICULO 70**

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA ~~PLENA~~ DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

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

Bogotá, D. C., primero (1º) de noviembre de dos mil siete ~~uno(-2007+)~~

Radicación núm.: 4100123310002000398504

Actor: Aristóbulo Díaz Cleves

**Radicación número: 76001-23-31-000-2006-00737-01**

Ref.: Expediente núm. 69676113

Actor: GUSTAVO ADOLFO PRADO CARDONA y ELVIA LOZANO AGUADO  
Bogotá, D. C., diecisietrece (1713) de abril febrero .. de dos mil uno (2001).

Consejero Ponente: Dr. MANUEL S. URUETA AYOLA

Ref.: Expediente Núm. AC - 116963749

Actor : Aristóbulo Díaz Cleves Marco Antonio Urrea

**Demandado: JORGE LONDOÑO HOLGUIN**

**Pérdida de Inestidura**

Como quiera que el proyecto inicialmente presentado no fue aprobado, decide la Sala ~~La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado~~ decide, en sentencia de única instancia el recurso de apelación que el solicitante interpuso contra la sentencia de 28 de agosto de 2006 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual decreta la pérdida de investidura de un concejal del municipio de Candelaria, Valle del Cauca.

## **I.- ANTECEDENTES**

### **1.- LA DEMANDA a solicitud**

1.1. El 27 de febrero de 2006, los ciudadanos GUSTAVO ADOLFO PRADO CARDONA y ELVIA LOZANO AGUADO, en ejercicio de la acción instituida en los artículos 45, 55 y 70 de la Ley 136 de 1994, presentaron solicitud para que se decrete la pérdida de investidura de concejal ostentada por JORGE LONDOÑO HOLGUÍN en el municipio de Candelaria, Valle del Cauca, para el período 2004-2007.

1.2.

#### **I.1. La causal de pérdida de investidura invocada**

Los hechos que sirvieron de fundamento a la anterior solicitud se refieren a que el inculpado, elegido concejal para el periodo comprendido entre el 2004 y 2007, era urbanizador en el Corregimiento del Carmelo, y según Acta 082 de la sesión

plenaria de 29 de diciembre de 2005 manifestó estar impedido por esa condición de urbanizador para participar en los debates y votaciones del proyecto de Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) 2005-2015 para el municipio de Candelaria (Acuerdo 015 de 2005).

Pese a conocer y haber manifestado públicamente tal impedimento, presidió e intervino en la discusión y firma del Acuerdo 015 de 2005, y desde 2003, siendo también concejal e integrante de la Comisión del Plan y Desarrollo Económico y Social, suscribe promesas de compraventa sujetas a la aprobación del PBOT y vende lotes resultantes de la división material del inmueble «ubicado en el Corregimiento del Carmelo» e identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 378-126441, el cual adquirió mediante escritura pública 885 de 18 de marzo de 2003 de la Notaria 13 de Cali.

El interés particular del Concejal se concreta en el beneficio económico que percibe por la venta de lotes.

**1.3.** Esta situación lo hizo incurrir en la violación del artículo 48, numeral 1, de la Ley 617 de 2000, en concordancia con los artículos 55, numeral 2, y 70 de la Ley 136 de 1994.

## **2. Contestación de la demanda**

El **acusado**, mediante apoderado, manifiesta que cumplió el impedimento manifestado pues no participó en la discusión ni en la votación del Acuerdo 015 de 2005. Cosa diferente es que como Presidente del concejo, en cumplimiento del reglamento de la corporación, dirigió la sesión plenaria de 29 de diciembre de 2005 y firmó el acta respectiva, sin influir en favor o en contra en la decisión tomada por el pleno del concejo.

Su condición de urbanizador le impedía tomar partido en la discusión y votación del proyecto que se convirtió en el Acuerdo 015 de 2005, pero no presidir la sesión plenaria en que fue discutido, ni firmar el acta de la sesión. Aún impedido, debía suscribir el acta de la plenaria en que se discutió y votó el Acuerdo 015 de 2005, y su firma no tiene otro alcance que acreditar el cabal cumplimiento de sus funciones como Presidente del Concejo.

Nunca ocultó su condición de urbanizador y públicamente manifestó estar impedido para abordar la discusión del POBT por razones de orden ético que pudieran hacer dudar de su imparcialidad.

El conflicto de intereses se estudia a luz de la discusión y votación del Acuerdo 015 de 2005, no de la firma del acta de la sesión plenaria en que este fue aprobado.

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

El a quo, tras reseñar la actuación procesal, la normativa aplicable a este caso, las características o elementos de la causal invocada en la demanda y el acervo probatorio, decretó la pérdida de investidura por considerar que el demandado transgredió el régimen sobre conflicto de intereses, pues a sabiendas de su impedimento y habiéndolo manifestado públicamente, no se marginó, como era su deber, de la sesión plenaria extraordinaria de 29 de diciembre de 2005, cuando se aprobó el Acuerdo 015 de 2005 o PBOT, toda vez que el impedimento no debió limitarse a la discusión y votación del Acuerdo 015 de 2005. El concejal tenía la obligación de separarse absolutamente de cualquier actuación administrativa relacionada con el PBOT, incluso la de presidir la sesión plenaria en que fue discutido, aunque fuera propia de su dignidad de presidente de la Corporación.

Una vez manifestado su impedimento, JORGE LONDOÑO HOLGUÍN debió pedir relevo de sus funciones presidenciales a favor de quien el reglamento interno de la Corporación tuviese previsto para los casos de ausencia temporal, impedimento o recusación de los miembros de las Mesa Directiva.

Acreditado el interés directo del Concejal JORGE LONDOÑO HOLGUÍN por su calidad de urbanizador, y demostrada su asistencia y actuación como Presidente de la Corporación en la sesión plenaria extraordinaria de 29 de diciembre de 2005, en que se aprobó el PBOT, se realizaron los supuestos para que se configurase la violación al régimen de conflicto de intereses.

Para el efecto, las pruebas documentales, aunque aportadas en copias simples, merecen credibilidad pues el demandado las aceptó sin reserva alguna, y citó la

sentencia de 19 de marzo de 1996<sup>1</sup> de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para hacer algunas precisiones en torno al conflicto de intereses.

**III.- EL RECURSO DE APELACION** Señala en II la solicitud señala como causal de pérdida de investidura el actor que: “De acuerdo con lo dispuesto en la del artículo 183 numeral 4 de la Constitución Política de Colombia, esto es, ‘POR IIa INDEBIDA DESTINACIÓN DE DINEROS PÚBLICOS’, así como la violación del artículos 289 de la Ley 5ª de 1992, actual ‘Reglamento del Congreso.”

#### **I. 2. Los hechos que le sirven de fundamento**

E Señala el demandante afirma que el Representante a la Cámara, **Sergio Cabrera Cárdenas**, transgredió violó las normas constitucionales y legales antes citadas, pues al actuar como Vicepresidente de la Cámara de Representantes ordenó y autorizó gastos suntuarios e innecesarios para la Corporación Legislativa.

De esa forma Violó así las normas de austeridad en el gasto público expedidos por el Gobierno Nacional, como son los Decretos núms. 1737 y 22909, ambos de 1998, los cuales prohíben realizar recepciones, fiestas, agasajos o conmemoraciones con cargo a los recursos públicos.

De igual manera, continúa el solicitante, se autorizó la contratación de nóminas paralelas o supernumerarias cuando existía suficiente personal en la planta de la Corporación para cubrir todas sus necesidades y exigencias.

---

<sup>1</sup> Expediente: AC-3300. C.P. Dr. Joaquín Barreto Ruiz. Actor: Emilio Sánchez Alsina. Demandado: Gustavo Espinosa Jaramillo.

Ordenada la corrección de la demanda, el solicitante adjuntó las actas de la Mesa Directiva, desde la número 001 hasta la 022, las cuales no necesitan, en su concepto, de un análisis profundo para darse cuenta de los gastos innecesarios en el presupuesto de esa Institución.

## **II.- LA CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD**

Admitida la solicitud, según lo previsto en la Lley 144 de 1994, y surtida la correspondiente notificación al demandado, éste, por conducto de apoderado, que no es cierto que el Representante a la Cámara Sergio Cabrera Gárdenas Cámara de Representantes, haya autorizado y ordenado gastos prohibidos por los decretos de austeridad. que No precisa el demandante qué gastos se ordenaron y autorizaron y cuales, según su criterio, estaban prohibidos en aquella época, tTraslada ndo el El demandante traslada al juez la carga de la prueba al no dar la debida explicación y concretar los hechos denunciados, cuando ello es de vital importancia para el proceso.

No señala el actor en cuál de las actas, núms. 001 a 0022, de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes, constan las violaciones a que se alude en el escrito de corrección de la demanda. El Representante a la Cámara intervino en la autorización de contratos necesarios para el funcionamiento de la Corporación, pero no ordenó gasto alguno, ni celebró contrato alguno a nombre de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes, toda vez que no se hallaba facultado para ello. Ejerció el cargo de Vicepresidente con decoro.

Debe tenerse por no probado el cargo que sustenta la causal invocada, dada su vaguedad y generalidad.

### III. EL TRAMITE

III. 1. ~~Por auto de 2 de agosto de 2000 se concedió al solicitante un término de 10 días para que subsanara los defectos de que adolecía tectados en la solicitud de pérdida de investidura (v. folios 23 a 25), lo cual hizo dentro del término otorgado;~~

III. 2. ~~Una vez corregidas las falencias mencionadas, por auto de 24 de agosto del año anterior, se admitió a trámite la solicitud de pérdida de investidura, se ordenaron las notificaciones de rigor y se comunicó a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral Consejo Nacional Electoral y al Ministro del Interior (v. folios 95 a 96);~~

III. 3. ~~3. Por hallarse domiciliado el demandado fuera del país, se comisionó al Cónsul de Colombia en Valencia — España para que llevara a caboeefecto la diligencia mencionada (v. folios 99 a 100);~~

III. 4. ~~Una vez se constituyó en parte el demandado y habiendo otorgado poder, se abrió a pruebas el proceso y se señaló fecha y hora para la práctica de la aAudiencia pública de que trata el artículo 10 de la Ley 144 de 1994 (v. folios 162 a 167);~~

III. 5. ~~5. En la fecha y hora señaladas, se llevó a la cabo la aAudiencia pública ya mencionada.~~

## IV. PRUEBAS

Mediante auto de 23 de enero del año en curso, se abrió a pruebas el presente trámite, siendo decretadas las siguientes:

### IV. 1. Pruebas documentales

Los documentos aportados por el solicitante:

IV. 1. 1.) La certificación expedida por la Directora Nacional Electoral, en dd donde consta que **Sergio Cabrera Cárdenas** figura elegido como Representante a la Cámara por la Circunscripción de Bogotá, D. C., en las elecciones de 8 de marzo de 1998, para el período electoral 1998 -- 2002 (v. folio 4);

IV. 1. 2.) La certificación expedida por el Subsecretario General de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes, en donde se hace constar que **Sergio Cabrera Cárdenas** fue elegido Segundo Vicepresidente de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes para el período legislativo 1998 -- 1999, el día 20 de julio de 1998, según consta en la Gaceta del Congreso núm. 173 de julio de 1998, y que actuó hasta el 20 de julio de 1999, fecha en la cual terminó el mandato conferido por la p Plenaria de esa Corporación.

Además de lo anterior, que la Resolución núm. M.D. 0351 de 2000, mediante la cual se concedió al Representante a la Cámara Sergio Cabrera Cárdenas, mediante Resolución núm. M.D. 0351 de 2000, se le le concedi concedió al demandado da una licencia no remunerada, del 4 de abril al 30 de septiembre de 2000 y, toméando posesión en su reemplazo **Edgar Antonio Ruiz Ruiz**. (v. folio 5).

IV. 1. 3). Las copias de las actas de la Mesa Directiva núms. 001, de 20 de julio de 1998, a 0022, de 13 de julio de 1999 (v. folios 28 a 93).

#### IV. 2. Pruebas solicitadas

Mediante oficio, por Secretaría, se libraron los siguientes oficios a:

IV. 2. 1). A la Secretaría General de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes para que enviara con destino al expediente y a cargo del demandado, “... los soportes correspondientes sobre las necesidades provenientes de las áreas respectivas de la Cámara de Representantes, a fin de establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar sobre los hechos en que se basa la demanda”, durante el período en el cual el Representante **Sergio Cabrera Cárdenas** se desempeñó como miembro de la Mesa Directiva de esa Corporación, para lo cual se expidió profirió el Oficio núm. 127 de 25 de enero de 2001 (v. folio 170).

La respuesta a esa solicitud obra a folio 5 del cuaderno 1.

IV. 2. 2). A la Secretaría General de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes para que certificara “... si hubo delegación de la ordenación del gasto por parte de la Presidencia de la Mesa Directiva, al señor SERGIO CABRERA, durante el período comprendido entre el 20 de julio de 1998 al 20 de julio de 1999”, para lo cual se libró profirió el Oficio núm. 128 de 25 de enero de 2001 (v. folio 170).

La respuesta a esa solicitud obra a folio 4 del cuaderno 1.

IV. 2. 3). A la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes para que informara “... cuáles dependencias intervienen en la consecución de bienes y servicios y que pasos o trámites deben observarse para contratar los mismos”, para lo cual se expidió profirió el Oficio núm. 129 de 25 de enero de 2001 (v. folio 170).

La respuesta a esa solicitud obra a folios 1 a 2 del cuaderno 1.

IV. 2. 4). A la Secretaría General de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes para que certificara “... a fin de establecer si el señor ADULFO

~~ENRIQUE LAGO MENDOZA, identificado con la C.C. No. 12.724984 de Urumita (Guajira), trabaja allí y que cargo desempeña”, para lo cual se librprofirió el Oficio núm. 130 de 25 de enero de 2001 (v. folio 172).~~

~~La respuesta a esa solicitud obra a folio 3 del cuaderno 1.~~

#### **~~IV. 3. Prueba Testimonial~~**

~~Se negó la recepción del testimonio pedido por el apoderado del demandado, en razón de que no reunía los requisitos señalados en los artículos 219 y 220 del Código de Procedimiento Civil.~~

#### **~~IV. 4. Prueba técnica~~**

~~No se decretó la práctica de la prueba técnica pedida por el demandado, en razón de que resultaba abiertamente impertinente e inconducente al no guardar relación alguna con los hechos por probar, dado que éstos están referidos a la causal de pérdida de investidura alegada y a ella deben circunscribirse los medios probatorios.~~

#### **~~IV. 5. Inspección judicial~~**

~~Se negó la práctica de la inspección judicial pedida en la contestación de la solicitud de pérdida de investidura, dado que a través de las copias ordenadsolicitadas se cumple el objeto de la misma la inspección judicial pedida por el demandado.~~

#### **6.II. 6. Interrogatorio de parte**

~~Señalado para llevarse a cabo el lunes veintinueve (29) de enero del año en curso, a las 15:00 horas, el interrogatorio a instancia de parte pedido en la contestación de la demanda, los extremos procesales no acudieron.~~

## **V. AUDIENCIA PUBLICA**

~~S~~Habiéndose señaladao fecha y hora para llevar a cabo la aAudiencia pública de que trata el artículo 10 de la Ley 144 de 1994, a ésta solamente acudieron a ella el apoderado del demandado y el Procurador Segundo Delegado ante el Consejo de Estado.

El apoderado del demandado puntualiza que la Sala de Servicio y Consulta Civil de esta Corporación, en conceptos de 22 de julio de 2002 <sup>2</sup> y de 28 de abril de 2004 <sup>3</sup> definió la noción, finalidad y características del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura. Insiste en que el demandado no participó en la discusión y votación del PBOT, y en que su firma en el acta de la sesión plenaria extraordinaria de 29 de diciembre de 2005 y en el Acuerdo 015 de 2005 no demuestran nada distinto del cabal cumplimiento de sus funciones de Presidente, impuestas por el Reglamento Interno de la Corporación. La sola firma del acta y del Acuerdo 015 de 2005 no les da el carácter de decisiones administrativas productoras de efectos jurídicos.

Por el sólo hecho de ser propietario de un lote urbanizable no se configura el conflicto de intereses, pues de llegarse a ese extremo todos los concejales propietarios de inmuebles debieron declararse impedidos.

El Tribunal erró al considerar que el Acuerdo 015 de 2005 o PBOT le ocasionaba al Concejal JORGE LONDOÑO HOLGUÍN provecho o utilidad diferente del que reporta la comunidad en general, pues tal acto no es de contenido particular y no mejora ni deteriora su situación, sino que lo afecta o privilegia en las mismas

---

<sup>2</sup> Expediente 1135. C.P. Dr. César Hoyos Salazar. Actor Ministro del Interior. Referencia: Congresistas. Incompatibilidad para desempeñar cargo o empleo público o privado.

<sup>3</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.

condiciones que a cualquier propietario de un inmueble urbanizable dentro de la jurisdicción municipal.

La sesión plenaria extraordinaria de 29 de diciembre de 2005 lo único que demuestra es su proceder imparcial y ético como Presidente del concejo, pues en ningún momento impulsó o patrocinó posición alguna a favor o en contra del PBOT.

La alegada configuración del conflicto de intereses debe examinarse exclusivamente en torno a la discusión y votación del proyecto que se cree beneficia al concejal, no frente al cumplimiento de sus funciones como Presidente de la Corporación.

Solicita tener en cuenta lo decidido por la Procuraduría Provincial de Cali, que en auto de 23 de mayo de 2006 se inhibió de adelantar investigación disciplinaria por los mismo hechos en que se fundamenta la presente solicitud de pérdida de investidura.

~~Indica Que que sobre lo cual ndo al efecto° dictada dentro del , EenNon  
pencia del Componente y aduce, y aduceen el artículo , ,  
,actorademandada,dondeel queparaen la cual seiirsee,;, cualtantohacer  
Opues , Elsella óo que , . dD,,manifiesta que de ,onde diceeAaMmel cual fue  
Mmaans, oaoaoa, oaée~~

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

El actor y el demandado guardaron silencio.

#### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO**

El Procurador Primero Delegado ante la Corporación pide revocar la sentencia, pues JORGE LONDOÑO HOLGUÍN manifestó oportunamente su impedimento y no participó en la discusión y votación del Acuerdo 015 de 2005 o PBOT, y por tanto, no incurrió en violación del régimen de conflicto de intereses.

Para que se configure el conflicto de intereses se requiere que el concejal no haya manifestado oportunamente su impedimento, contraviniendo así la prohibición de participar en la discusión y votación de un proyecto que le acarree un beneficio o le evite un perjuicio.

La presencia del Concejal JORGE LONDOÑO HOLGUÍN en las sesiones en que se discutió y votó el PBOT no es un hecho capaz de influir en la intención de voto de sus colegas.

El artículo 70 de la Ley 136 de 1994 no contempla como causal de pérdida de investidura la sola circunstancia de que el concejal impedido se encuentre en el recinto donde se discute y vota la iniciativa de cuyo estudio se separó. Cualquier interpretación contraria atenta contra el principio de tipicidad que inspira el proceso sancionatorio especial de pérdida de investidura.

En su respaldo citó las sentencias de 13 de diciembre de 2001 <sup>4</sup> y 2 de octubre de 2003 <sup>5</sup> de esta Sección.

### Y, queúu;,, deV. 1. Intervención Alegato del Ministerio Público

~~Señala el Procurador Segundo Delegado ante el Consejo de Estado que la solicitud objeto de este proceso no cumple con el requisito de la debida explicación que señala la Ley 144 de 1994, en su artículo cuarto.~~

~~La demanda, presentada en forma tan elemental y el desgredo con que se hizo, fue presentada, acrecentado con la falta de interés y la ausencia de quien la firma en las distintas etapas del proceso, por ejemplo su no asistencia a esta audiencia, no cumple con los requisitos que señala la Ley 144 de 1994.~~

~~Constituye d constituye , presentada en forma tan elemental, señor ae el libeloel solicitante se correcciónl consejero sustanciadoráase dd ..LaEn eso consiste la corrección. Es decir, que la entonces, al haberse proseguido el proceso, se constituye configura en , demuestra que es una copia más de las varias solicitudes de pérdida de investidura plasmadas en el mismo modelo, incongruentes y carentes de la más elemental técnica jurídica, que, aunque firmadas por distintos ciudadanos para cada caso, nde las congresistaparlamentario Esta Agencia Fiscal ha puesto de relieve en anteriores intervenciones ante esta Honorable Sala, la trascendencia que tiene para la democracia colombiana la participación de los ciudadanos en la conformación del poder político, con el ejercicio de acciones concretas como las consagradas en los~~

<sup>4</sup> Expediente 2001-0308 (7527). C.P. Dra. Ola Inés Navarrete Barrero. Actor: Carlos Javier Gómez López. Demandado: Luis Isaac Jiménez Melo.

<sup>5</sup> Expediente 2003-0228. C.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola. Actor: Carlos Mario Díaz. Demandado: José Leonardo Díaz Serna.

artículos 40 y 184 de la Constitución. Pero ha insistido también, y lo reitera en esta oportunidad, en la necesidad de ponerle un detentor al abuso de esta prerrogativa ciudadana, tratando de corregirla y perfeccionarla. Además de

En esta modalidad, en la asamblea de

Para evitar que esta especie de testaferrato se imponga como sistema para eludir la sanción que la pérdida de investidura significa, es necesario, se reitera, que haya mayor severidad en la admisión de la solicitud o, en su defecto, que se exima la Sala de pronunciar sentencia de fondo estando tan patente, como en el presente caso, la ineptitud sustantiva de la demanda.

De los distintos memoriales del señor apoderado del congresista demandado que reposan en el expediente, se deduce la posibilidad de que la persona que subsanó la demanda no sea la misma que presentó el libelo inicial y que alguien, con fines no muy claros, está manipulando la solicitud.

En primer lugar, la , además en segundo lugar ., es decir, mucho antes del ejercicio parlamentario del señor **Cabrera**, el Representante demandado el Representante **Cabrera Cárdena** números **1** y **2** de la **Cámara de Representantes**, como dice su texto, de **En** **el** **H. doctor** **misma** **solicitud de desinvestidura** **impetra** **Agente del** **impetra** **Honorable** **se** **de** **hacer** **decidir**

## **V. 2. Intervención Alegato del apoderado del demandado**

Para la parte demandada, la

del congresista la

En el procedimiento especial de pérdida de investidura no hay investigación previa ni preliminar. Hay, en cambio, admisión de la solicitud y la concreción del cargo, con base en unos supuestos fácticos que le deben permitir al representante a la Cámara **SERGIO CABRERA** ejercer su derecho de defensa, lo cual no sucede aquí. No se da la debida explicación de conformidad con el art. 4, literal C de la Ley 144 de 1994. Ante esta situación se viola el derecho de defensa y el debido proceso.

juicio proceso, eoel — acusado — Cámara de Representantes Cámara de Representantesle — pidesolicitaesala — instancia — correspondiente — de esademandadoRepresentante **SERGIO CABRERA CARDENAS**, durante en el lapso de tiempo de "eofíaáoOgGeo". durante el ejercicio de su cargo RrdemandadoSergio Cabrera durante el ejercicio de su cargo, mientras durante el periodo en que en forma oportuna y transparente que le fueron a él oportuna y transparentementela Dependencia respectiva de la **Cámara de Representantes**Cámara de Representantesaraeéeáala **Cámara de Representantes**Cámara de RepresentantesaaLlla jJdDSsL2. En l se neE y, esta divisióneo**Cámara de Representantes**Cámara de RepresentantesAsí mismo, sEs de resaltar que a pesar de que el Despacho ordenó precisar cuáles o qué conducta y qué pruebas se tienen por parte del demandante para solicitar y exigir la pérdida de la investidura, esto no se cumplió.

También s **CARDENAS**íia norma en la cual fundamenta su acusación el demandante, tíllisSjJ, **Cámara de Representantes**Cámara de Representantesnúms.No. jJáa "''''", esta llostoel actor áanúms.No. se mos "''''"., contrariando lo dicho por el Consejo de Estado en sentencia de Octubre 10 de 2.000, expediente AC- 10526, Actor: Jaime Jurado Alvarán. Consejero Ponente. **Dr. TARSICIO CACERES TORO.**

,, por lo cual, . Es decir, la ,la ,citado **SERGIO CABRERA**ILa la Corporación a la Corporación , pues no se ha demostrado. Hasta esta etapa procesal no se demostró **CARDENAS**

Por el contrario se allegó la prueba solicitada por el Despacho a través de Oficio No. S.G.2.0084.01, de fecha 25 de Enero de 2001, emitido por el Secretario General de la Cámara de Representantes, en donde dice: En atención a su solicitud de la referencia, me permito manifestar que una vez revisados los archivos que reposan en esta Secretaria, no se halló acto administrativo alguno que delegó la ordenación del gasto por arte de la Mesa Directiva al señor **SERGIO FAUSTO CABRERA CARDENAS**, durante el periodo comprendido entro el 20 de Julio de 1.998 al 20 de Julio de 1999. Es decir, no se han señalado de manera concreta y sin equívocos un hecho o hechos o pruebas concretas, de donde se

pueda deducir que hay irregularidades, que configuran la causal invocada. Simplemente anexa las actas de Mesa Directiva y espera que el señor Consejero Ponente asuma la carga de prueba.

Sucedo lo anterior, como un reflejo de la falta de seriedad con que esta acción constitucional y pública se ha venido manejando por el ciudadano. Es claro, en esta demanda tipo pro forma, sabe Dios por quienes y con qué oscuro interés promovida, no se tiene de presente la naturaleza ético-política de la acción, por ende su competencia en cabeza del Consejo de Estado y menos aún el carácter disciplinario que le asiste y de donde se desprende la responsabilidad subjetiva que pretende endilgársele al Representante SERGIO CABRERA.

Olvida el actor que esta acción constitucional de pérdida de investidura esta plena de democracia y por ende le asiste derecho al ciudadano de utilizarla. Con ella lo que se quiere es proteger y salvaguardar la integridad del Congreso. Es evidente que estos postulados están ausentes de la motivación que impulsa al demandante a ocurrir ante el máximo tribunal de lo contencioso administrativo. El demandante no probó que se haya infringido la ley por parte del Representante SERGIO CABRERA, cuando invocó la causal de indebida destinación de dineros públicos. demandado Representante SERGIO CABRERA CARDENAS, alguna alguna algunolcuando se tipifica de pérdida de investidura,„suel de esta causal de pérdida de investidura, ( que lo es, aAonstitución .N.Política)inrevv,a folios 26 y 27 delen elna folio 26 y 27 corresubsanacque la cual había ado. ó corregir. t de correcciónii Además,

No aparece constancia de su recibo, siendo este un requisito de fondo pues se convierte en sustantivo al configurar la excepción de fondo por falta de requisitos formales y/o procedimentales, lo que hace nula la acción, viola el debido proceso, y por lo tanto debe tenerse por no cumplido este requisito ordenado por el Despacho. Pero la pregunta es: ¿ Porqué ocurrió esto?, y la respuesta es que la institución de la Perdida de Investidura de los Congresistas se convirtió en una institución a través de la cual, en este caso, se quiere atacar políticamente a miembros del Congreso y no la de aplicar su filosofía, cual es la probidad, transparencia y guarda de la integridad del Congreso y sus miembros en todas sus actuaciones. — Ello se demuestra por la línea de conducta asumida por el demandante o solicitante dentro de este proceso especial, el cual no tenía un interés real y verdadero en el proceso y no presentó el mismo el escrito de subsanación. Y ello es así, ya que es fácil concluir, se concluye — Es decir, que si

bien se realizó presentación personal de la solicitud inicial, no hubo presentación personal de la subsanación de la demanda ante la Secretaria General o autoridad competente, y que la firma que aparece a folio 27 (Subsanación de la demanda) no es la misma que aparece a folio 3 (Solicitud inicial), lo que nos lleva a concluir que el solicitante señor MARCO ANTONIO URREA, presentó su escrito inicial, más no así el de la subsanación, Eeme al apoderado del demandado ,.

Quién es realmente el señor MARCO ANTONIO URREA? Es un ciudadano Colombiano, que se desempeña actualmente como Asistente 1, en la Cámara de Representantes, en la Unidad legislativa del Honorable Representante ANTENOR DURAN CARRILLO, al igual que la señora CONSTANZA RUBIO, quien labora como asesor 111 de la misma Unidad Legislativa (Folio 77), y el señor ADULFO LAGO MANDOZA, abogado asesor de la Comisión Legal de Cuentas. Es decir, los abogados que aparecen coadyuvando la exigencia del solicitante son empleados de la Cámara de Representantes. Esto no sería relevante tratándose de una acción pública de rango constitucional, en donde todo ciudadano puede intervenir. Lo que no se puede hacer es que en empeño de lograr la pérdida de la investidura del Representante a la Cámara SERGIO CABRERA a toda costa, se cometan irregularidades dentro del proceso, por decir lo menos, y se asalte la buena fe del Consejo de Estado en Pleno. En verdad el señor URREA vive en la Carrera 7 Este No. 44-20 Sur y no en la Carrera 9 No. 50-20, Oficina 301, dirección relacionada en su escrito inicial como su lugar de residencia. Allí conocen es ha la Doctora Constanza Rubio, compañera de trabajo en la Unidad de Trabajo referida.

Por lo anterior solicito con todo respeto al Despacho, se decrete prueba técnica grafológica a mí costa, a fin de establecer si la firma que obra a folio 27, es hecha por la misma persona que firmo la solicitud que obra a folio 3, es decir si fueron hechas o no por el solicitante. Solicito se realice esta prueba técnica, sula del solicitante el escrito de corrección subsanación con nnHa quedado establecido entonces el interés que asiste a la parte actora en este expediente, es oscuro, fraudulento y torticero. Por lo anterior solicito respetuosamente al Despacho se DECRETE probada la excepción de INEPTITUD FORMAL DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS PROCEDIMENTALES y se proceda a tomar la medida pertinente.

.EPor el contrario ede la patria el país por motivos de seguridad donde se . El señor Sergio Cabrera se ó por motivos de seguridad o allí Cámara de

Representantes Cámara de Representantes., para ayudarlo en su situación personal de seguridad., de efectuado a invocados realizados en el escrito de corrección de la misma , cotejados sellos a su vez cotejados Representante a la Cámara ciudadano **CARDENAS**, congresista parlamentario o o par , u o o a !!

!

## **VI.- DECISIÓN**

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

## **CONSIDERACIONES**

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

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es la competente para conocer de la **apelación de las sentencias proferidas en procesos de solicitud de** pérdida de investidura de **concejales y diputados congresistas, de una parte,** en virtud del **artículo 48 párrafo 2º de la Ley 617 de 2000, que instituye la segunda instancia para tales procesos;** y, **de otra parte, atendiendo** el artículo 1º, Sección Primera, numeral 5, del Acuerdo núm. 55 de 2003 expedido por el Consejo de Estado, **en donde se que el cual establece señala que que el cual** las impugnaciones contra las sentencias de pérdida de investidura, proferidas por los Tribunales Administrativos, son de conocimiento de la Sección Primera del **Consejo de Estado la misma.**

~~lo dispuesto en los artículos 184 y 237, numeral 5, de la Constitución Política; 1º de la Ley 144 de 1994; y 37, numeral 7º, de la Ley 270 de 1996 –Estatutaria de la Administración de Justicia.~~

## **~~V. 2. La excepción de inepta demanda~~**

~~Tanto el Agente del Ministerio Público como el apoderado del demandado coinciden en proponer la excepción de inepta demanda y, por ende, solicitan, que así se declare.~~

~~La ineptitud formal de la demanda se presenta cuando le faltan requisitos formales o en ella se detecta una indebida acumulación de pretensiones, según así lo establece el numeral séptimo del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil.~~

~~En el presente caso, el artículo 4º de la Ley 144 de 1994, señala que la solicitud de pérdida de investidura de un congresista, debe formularse por escrito y contener, al menos:~~

~~———“a) Nombre y apellidos, identificación y domicilio de quien la formula;~~

~~———“b) Nombre del Congresista y con su acreditación expedida por la Organización Electoral Nacional;~~

~~———“c) Invocación torica de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y su debida explicación;~~

~~———“d) La solicitud de práctica de pruebas, si fuere del caso, u;~~

~~———“e) Dirección del lugar en donde el solicitante recibirá las notificaciones a que haya lugar.~~

~~“Parág.PAR. No será necesario formular la solicitud a través de apoderados.”.~~

~~En el análisis de los requisitos de la solicitud de pérdida de investidura de congresista, no debe olvidarse que se está frente a una acción pública, cuyo ejercicio no necesita de apoderado, razón por la cual el juez debe ser amplio al ejercer su facultad de interpretar la demanda, sin incurrir en tolerancia con el uso temerario de la acción.~~

~~ellos, **Cárdenas** ~~é~~ ~~di~~ ~~o~~ ~~á~~ ~~o~~ ~~e~~ ~~a~~ ~~s~~ ~~í~~ ~~r~~ ~~r~~ ~~e~~ ~~a~~ ~~l~~ ~~l~~ ~~o~~ ~~e~~ ~~l~~ ~~s~~ ~~u~~ ~~o~~ ~~p~~ ~~o~~ ~~r~~ ~~t~~ ~~u~~ ~~n~~ ~~o~~ ~~el~~ ~~material~~ ~~probatorio~~ ~~la~~ ~~intención~~ ~~del~~ ~~demandante~~~~

~~Las razones anteriores muestran que no prospera la excepción de ineptitud de la demanda que proponen el Ministerio Público y el demandado.~~

~~De otra parte, el Agente del Ministerio Público y el apoderado del Representante a la Cámara consideran que la demanda no ha debido tramitarse porque la firma que aparece en el escrito de corrección de la solicitud no es la misma de la persona que suscribió el escrito inicial, de donde concluyen que el actor no obedeció el auto que ordenó la corrección de la demanda. Decretada, de oficio, una prueba grafológica, pudo establecerse que la firmas procedían de la misma persona, lo cual deja sin fundamento la excepción de ineptitud formal de la demanda por falta de requisitos procedimentales.~~

~~Las razones anteriores demuestran que no prosperan las excepciones propuestas por el Ministerio Público y el demandado.~~

!

### V. 3. La pérdida de investidura.

~~El artículo 184 de la Carta Política estipula que cualquier ciudadano o la mesa directiva de la Cámara correspondiente puede solicitar la pérdida de investidura de los congresistas, y el artículo 183 *ibídem* señala las causales que se pueden invocar para el efecto. De conformidad con el artículo 277, numerales 6 y 7, *ibídem*, también la puede solicitar ejercer el Procurador General de la Nación, directamente, o por intermedio de sus delegados.~~

~~La Sala ha reiterado en varias ocasiones el carácter de mecanismo del control político y ético que tiene esta acción pública, y su consecuente finalidad de purificar las costumbres políticas, rescatar la dignidad e imagen del Congreso de la República y enaltecer la dignidad del Congresista, así como asegurar la necesaria dedicación de sus integrantes a las funciones que les corresponde por mandato de la Constitución y la Ley.~~

### 2. Procedibilidad de la acción

~~por cuanto Se encuentra acreditado que el demandado adquirió el señor la condición de concejal, mediante acta parcial de escrutinio de votos <sup>6</sup> (Formulario E-26 MUNICIPAL) en que la Registraduría Nacional del Estado Civil declaró la elección de concejales de Candelaria para el período 2004 – 2007, y el Acta 001 de la sesión plenaria de 2 de enero de 2004<sup>7</sup> del concejo de Candelaria, en la cual se posesionó JORGE LONDOÑO HOLGUÍN.~~

~~Ello significa que el acusado es sujeto pasivo de la presente acción de pérdida de la investidura que ha sido incoada, atendido el artículo 48 de la Ley 617 de 2000.~~

<sup>6</sup> Folio 1 del Cuaderno No. 1.

<sup>7</sup> Folios 11 a 18 del Cuaderno No. 1.

### 3. Examen de la situación procesal

#### 3.1. IV. Se encuentran igualmente demostrado en el proceso:

- Que el Concejal JORGE LONDOÑO HOLGUÍN ostentó la condición de Presidente de la Corporación desde el 1° de febrero de 2005 hasta el 1° de febrero de 2006, interregno que incluye el 29 de diciembre de 2005, fecha en que se discutió y votó el Acuerdo 015 de 2005 o PBOT <sup>8</sup>.
- La actuación del inculpado como presidente de la sesión plenaria extraordinaria del Concejo de 29 de diciembre de 2005 <sup>9</sup>, en la que se discutió y votó positivamente ese proyecto.
- Que como Presidente de la Corporación suscribió el Acta 082 de 2005<sup>10</sup> y el Acuerdo 015 de 2005 o Plan Básico de Ordenamiento Territorial 2005 – 2015 <sup>11</sup> del Municipio de Candelaria.
- Que es propietario de un predio rural de 6.322,064 metros cuadrados en el municipio de Candelaria, Valle del Cauca, denominado “La Suiza”, identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 378-126441, el cual adquirió mediante escritura pública 885 de 18 de marzo de 2003 de la Notaria 13 de Cali.
- Que sobre ese predio ha celebrado varios negocios, consistentes en compraventa y promesa de compraventa de predios de menor extensión (entre 90 y 115 metros cuadrados), indicativos de una actividad de loteo y consiguiente urbanización del predio (folios 237 a 242).

---

<sup>8</sup> Folios 243 a 244 del Cuaderno No. 1.

<sup>9</sup> Folio 26 del Cuaderno No. 1.

<sup>10</sup> Folio 57 del Cuaderno No. 1.

<sup>11</sup> Folios 59 a 235 del Cuaderno No. 1.

- A lo anterior se agrega y resulta concordante el reconocimiento expreso de su condición de urbanizador que hace el inculpado y la manifestación de impedimento que hizo por esa condición ante el Concejo de Candelaria respecto del trámite del PBOT, en primer debate y en debate de plenaria (folios 56 y 28 respectivamente).

3.2.- Así las cosas, la cuestión se contrae a establecer si la intervención del concejal LONDOÑO HOLGUIN como Presidente de la sesión de plenaria celebrada el 29 de diciembre de 2005, en la cual se aprobó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial y aquél se abstuvo de participar en el debate y votar el proyecto de acuerdo respectivo, tras manifestar encontrarse impedido para ello por su condición de urbanizador en el Municipio, configura o no la causal de pérdida de la investidura que se le endilga, cual es la descrita en el artículo 48 de la Ley 617 de 2000, violación del régimen de intereses, cuyo tenor es el siguiente:-  
~~incompatibilidades incompatibilidades~~ Se encuentra debidamente acreditado por los solicitantes que Cc el doctor JUAN IGNACIO CASTRILLÓN ROLDAN, es sujeto pasivo de la acción incoada, según certificación este núm. 1 atrás relacionada.

IV.

“ART. 55 (Ley 136 de 1994) Los concejales perderán su investidura

por:

“1. La aceptación o desempeño de un cargo público, de conformidad con el artículo 291 de la Constitución Política, salvo que medie

renuncia previa, caso en el cual deberá informar al presidente del Concejo o en su receso al alcalde sobre este hecho.

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

“3. Por indebida destinación de dineros públicos.

“4. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

“La pérdida de la investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la respectiva jurisdicción, siguiendo el procedimiento establecido para los congresistas, en lo que corresponda”.

“Artículo 48 ( Ley 617 de 2000 ) 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. 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.~~

~~“2. Por la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso.(...)”~~

El artículo 70 de la Ley

~~“3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de instalación de las asambleas o concejos, según el caso, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.~~

~~“4. Por indebida destinación de dineros públicos.~~

~~“5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.~~

~~“6. Por las demás causales expresamente previstas en la ley.~~

~~“Parágrafo 1º. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.~~

136 de 1994, a su turno, describe así el 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.*

*(...)”*

En este caso, como se ha dicho, el demandado se declaró impedido, en términos que conviene traer a colación, a saber:

Ante el requerimiento que un concejal le hizo a quienes tuvieran intereses que los colocaran en conflicto de intereses frente al trámite en esa sesión del proyecto de acuerdo contentivo del PBOT, el encausado dijo:

*“(...) yo si quiero comentarles que cuando se abrió a primer debate la discusión dejé la constancia de estar impedido, y ahora que llega el segundo debate [...] ratifico mi impedimento para votar y participar en la discusión del proyecto de acuerdo, por el cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Candelaria (...)”*

Al final de la sesión, a solicitud del Presidente, el Secretario leyó entre otras la siguiente constancia:

*“Yo, JORGE LONDOÑO HOLGUÍN (...) dejo constancia de que me declaro impedido para votar y participar en la discusión del proyecto de acuerdo, POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE CANDELARIA (...)”.*

En el acta respectiva no consta pronunciamiento alguno de la corporación edilicia sobre esa manifestación, pero como no aparece negado el impedimento, se puede inferir que le fue aceptado.

Lo que sí consta es que no obstante esa manifestación, el demandado presidió la sesión y como tal dirigió el debate y la votación del proyecto respectivo, concediendo la palabra y, cuando fue el momento, sometiéndolo a votación.

Si bien la jurisprudencia de esta Sala tiene dicho que uno de los supuestos sustanciales para que se genere conflicto de intereses es no manifestar el

impedimento por situación personal o familiar en el trámite del asunto, ello no significa que la sola manifestación impide que se incurra en el mismo, pues este supuesto ha de entenderse en toda su implicación jurídica, la cual es sabido que cuando el impedimento es aceptado, el impedido queda separado de toda intervención o ingerencia en el diligenciamiento del asunto, en este caso en el debate y votación del proyecto de acuerdo en comento.

Al respecto, la circunstancia de tomar parte en la sesión correspondiente como miembro de la reunión, sea de comisión o de plenaria, así no se manifieste opinión alguna sobre el proyecto de que se trate, es una forma de participar en el debate, pues no sólo participa en él quien tome la palabra para defender o cuestionar el proyecto o propuesta en discusión, sino quien frente al mismo asume cualquier posición, activa o pasiva. No dar opinión es una forma de intervenir en el debate si de todas formas se está presente como miembro y participe de la reunión, ya que con su integración a la reunión está ayudando a conformarla.

Así lo ha precisado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 11 de marzo de 2003<sup>12</sup>, al considerar que *“El artículo 116 de la Ley 5ª de 1992 prevé que el quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir. En consecuencia, el primer paso para que pueda llevarse a cabo una sesión es la presencia de sus miembros, pues sin ella, o no se puede deliberar o no se puede decidir, lo que significa que la asistencia es presupuesto sine qua non de la validez de la deliberación o de la decisión y, desde luego, es una forma de participar en el trámite de los asuntos sometidos a consideración de la corporación”*

De allí que en esa sentencia concluyera que *“dicha participación con la cual se contribuye a la conformación del quórum y, por ende, a la adopción de la decisión, bien puede considerarse como una participación suficiente para configurar la causal en estudio. La configuración de la causal de pérdida de investidura invocada en la demanda no solo se presenta cuando el congresista asiste o interviene en las distintas votaciones a través de las cuales se aprueba el proyecto para convertirlo en ley, sino que, conforme se establece claramente en los artículos 286 de la Ley 5ª de 1992 y 16 de la Ley 144 de 1994 basta al efecto*

---

<sup>12</sup> Expediente 2002-00519-01 (PI-047). C.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Actor: Armando José Peralta Verbel. Demandado: Jaime Vargas Suárez.

*la sola participación en los debates. La regulación legal en tal sentido resulta incontrovertible en ese aspecto (...)*”.

Si esa es la implicación de la circunstancia de hacer parte de la sesión correspondiente, con mucha más razón debe serlo la del hecho de presidir esa sesión, toda vez que así se tiene control sobre el desarrollo de la misma, por ende de los debates y de las votaciones que en ella se hagan, como en efecto aparece en el acta de la sesión extraordinaria en comento de 29 de diciembre de 2005, en la cual el demandado cumplió su función de manera atenta y activa como le correspondía encausando el debate y manteniendo el curso de la reunión hacia su objeto, dar el segundo debate al proyecto de acuerdo de adopción del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de candelaria.

De modo que aunque no expresó su opinión sobre el proyecto ni depositó su voto sobre el mismo, sí participó en su debate y votación de manera activa, como quiera que fue quien los dirigió y, como el mismo lo expresa en el acta, coordinó.

De suerte que cabe concluir que tuvo ocurrencia el supuesto bajo examen, esto es, el de participar en el debate y votación, dirigiendo tales actuaciones, ya que el impedimento manifestado por el demandado y presuntamente aceptado por la plenaria no se hizo efectivo, como lo implica la causal, pues de no ser así ésta quedaría sin eficacia alguna, y reducida a una mera formalidad.

Precisado lo anterior, es menester verificar el supuesto del interés personal del demandado en el asunto debatido y aprobado, el cual es evidente que se da por virtud de su condición de urbanizador, al parecer de hecho, en el municipio donde es concejal, pues por esa condición resulta afectado de manera directa y especial por el acuerdo adoptado, como quiera que dentro de sus regulaciones naturales o inherentes al mismo están las relacionadas con el uso del suelo y desarrollo urbanístico del municipio, que en este caso están contenidas, entre otros, en los artículos 350 y siguientes (Capítulo III del Título IV) del acuerdo, que se ocupa de las obligaciones del urbanizador y/o constructor.

~~*incompatibilidades incompatibilidades Se encuentra debidamente acreditado por los solicitantes que Cc el doctor JUAN IGNACIO CASTRILLÓN ROLDAN, es sujeto pasivo de la acción incoada, según certificación 1 este núm. 1 atrás relacionada.*~~

IV.

“

Por ende es claro que la situación personal en que se encontraba el demandado le implicaba un interés específico o directo en la medida en que se trataba de la regulación de su actividad económica en el momento en que se tramitó y aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial 2005-2015 del municipio de Candelaria, Valle del Cauca, pues pese a haber manifestado su impedimento por ese interés directo en el asunto, participó en la forma antes comentada en su debate y votación.

De modo que el encausado faltó a la ética y transparencia con que debía actuar en el asunto, pues a sabiendas de su situación no se apartó totalmente de dicho trámite, que es la consecuencia de todo impedimento aceptado, para lo cual bien pudo haber dejado en manos del vicepresidente del Concejo o, si era del caso, de un presidente ad hoc, para que dirigiera la mencionada sesión de 29 de diciembre de 2005, y sin embargo no lo hizo.

En consecuencia, la Sala no encuentra fundadas las razones del recurso de apelación interpuesto por el demandado, ya que en calidad de concejal del municipio de Candelaria, Valle del Cauca, sí incurrió en causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses y que por ello se debe confirmar la sentencia apelada, que decreta dicha medida, 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, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F-A-L-L-A:**

**Primero.-RIMERO. CONFIRMASE** la sentencia apelada, de 28 de agosto de 2006 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual decreta la pérdida de investidura de concejal del municipio de Candelaria, Valle del Cauca, que ostenta el ciudadano JORGE LONDOÑO HOLGUIN para el periodo 2004-2007.

**Segundo.- COMUNÍQUESE** esta providencia al Presidente de la Asamblea del departamento del Tolima para la de su competencia.

~~SEGUNDO., en sustitución del abogado JOSE EUDORO NARVÁEZ VITERI.~~

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 Plena en su sesión del 1º de noviembre de 2007.

**MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN  
ANDRADE**

**Presidenta**

**CAMILO      ARCINIEGAS**

**Salva Voto**

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

**MARCO ANTONIO VELILLA**