

**PÉRDIDA DE INVESTIDURA / RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES Y DE CONFLICTO DE INTERESES – Concejal / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL POR VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES - Presupuestos para su configuración / CONCEJAL – Participación en discusión y aprobación del proyecto de acuerdo por medio del cual se incorporó como suelo urbano cierta porción de terreno rural, requerido, según el mismo, para la construcción de parques ecológicos, de canales de recolección de aguas fluviales, de viviendas de interés social y de interés prioritario, de canchas deportivas, así como la legalización de asentamientos humanos / CONFLICTO DE INTERESES COMO CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Existencia de interés directo, personal y actual / CONFLICTO DE INTERESES DE CONCEJAL – Configuración por haber participado en la discusión y aprobación del acuerdo que incorporó unos terrenos rurales como suelo urbano, siendo su hermana propietaria de uno de ellos**

Esta Sala, entonces, encuentra acreditada la relación de parentesco entre los señores Rafael Antonio Teherán Lora, Evedith Terán Lora y Joaquín Pablo Terán Barros, esto es, siendo este último el padre de los señores Rafael Antonio Terán Lora y Evedith Terán Lora, quienes, por ende, son hermanos. [...] [L]a señora Evedith Terán Lora, identificada con C.C. 30.274.865 era propietaria del predio identificado con la matrícula inmobiliaria 062-2404, con base en la cual se abrieron las matrículas inmobiliarias 062-36224 y 062-36225, al momento en que se encontraba en discusión y aprobación el proyecto que dio origen al Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016, acto administrativo en el cual se incorporó como suelo urbano cierta porción de terreno rural, requerido, según el mismo, para la construcción de parques ecológicos, de canales de recolección de aguas fluviales, de viviendas de interés social y de interés prioritario, de canchas deportivas, así como la legalización de asentamientos humanos. Esta señora adquirió la propiedad del inmueble por compraventa que le hiciera el señor Joaquín Pablo Terán Barros, [...]. El señor Joaquín Terán Barros es padre de la señora Evedith Terán Lora, [...] y, en consecuencia, los señores Rafael Antonio Terán Lora y Evedith Terán Lora son hermanos y se encuentran en el segundo grado de parentesco de consanguinidad. Dicho inmueble sería empleado para la ejecución de un proyecto de vivienda de interés prioritario denominado «[...] Urbanización San Carlos [...]», de acuerdo con lo expuesto en la Resolución 013 de 4 de agosto de 2016, acto administrativo por medio del cual se le otorgó a la señora Evedith Terán Lora la respectiva licencia de construcción para desarrollar dicho proyecto, [...]. El mencionado inmueble fue incorporado como suelo urbano por el Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016, como puede evidenciarse del contenido de la Resolución 313 de 19 de mayo de 2016, del registro del acto administrativo en la matrícula inmobiliaria 062-2404, anotación 16, y del contenido de ese acuerdo. Al concejal Rafael Antonio Terán Lora, por lo tanto, le asistía una razón subjetiva que lo tornaba parcial en cuanto la aprobación del proyecto que dio origen al Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016; proyecto de acuerdo que beneficiaba a su hermana Evedith Terán Lora, quien, para la fecha de los hechos, era propietaria de uno de los inmuebles que resultaron incorporados como suelo urbano en el mencionado acto administrativo. Cabe resaltar que tan cierto es que la incorporación aprobada en dicho acuerdo benefició a la señora Terán Lora que, luego de aprobado el acuerdo, solicitó licencia de construcción para desarrollar el proyecto de vivienda de interés prioritario denominado «[...] Urbanización San Carlos [...]». Además, consta en la matrícula 062-36225 abierta con sustento en la matrícula 062-2404, que vendió el inmueble identificado con dicha matrícula a la Unión Temporal San Carlos, [...] Visto lo anterior, el interés del concejal demandado resultar directo, actual y personal en la medida en que con la aprobación del Acuerdo 002 de 2016,

en la que participó y votó favorablemente, se incorporó un área de terreno del Municipio de Zambrano (Bolívar) como suelo urbano, lo que produjo un beneficio a su hermana, Evedith Terán Lora, parientes suyos en el segundo grado de consanguinidad.

**PÉRDIDA DE INVESTIDURA / RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES Y DE CONFLICTO DE INTERESES – Concejal / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL POR VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES - Presupuestos para su configuración / CONCEJAL – Participación en discusión y aprobación de proyecto de acuerdo / FORMALIDADES DEL INTERROGATORIO – Los testigos no podrán escuchar las declaraciones de quienes les precedan / DECLARACIONES EXTRAPROCESALES – No pueden efectuarse de manera colectiva**

La Sala observa, en relación con las declaraciones extra-procesales rendidas por los concejales en la mencionada notaría que esta tienen carácter colectivo, esto es, que fueron presentadas todas al mismo tiempo, lo cual resulta contrario a los postulados del artículo 220 del Código General del Proceso que al tenor indica que «[...] Los testigos no podrán escuchar las declaraciones de quienes les precedan [...]» y, en consecuencia, los testimonios fueron recaudados irregularmente, en la medida en que el medio probatorio no se ciñó a la ley que lo disciplina. Sumado a lo anterior, como se anotó, las declaraciones extra-procesales de los concejales del Municipio de Zambrano (Bolívar) y del secretario de la corporación de elección popular rendidas ante notario, son exactamente iguales, lo cual, nuevamente, advierte un interés de los deponentes por narrar un libreto preestablecido, lo que les resta credibilidad en la medida en que resulta cuando menos inusitado que todos hayan percibido en la misma forma los hechos sobre los cuales deponen. Adicionalmente, resulta cuestionable que las precitadas declaraciones extra-procesales notariales hayan sido rendidas cuando este proceso judicial ya se había iniciado, se había proferido el respectivo auto admisorio de la demanda [15 de enero de 2017] y tan solo un día antes de que se hubiera notificado de la misma al apoderado judicial del concejal demandado [16 de febrero de 2017]. Es preciso resaltar que la similitud en las declaraciones fue advertida por el Despacho instructor del proceso y, por esta razón, se ordenó, en el Auto de 10 de agosto de 2017, la práctica de pruebas testimoniales de oficio.

**TESTIMONIOS SIN CITACIÓN DE LA CONTRAPARTE – Ratificación / RATIFICACIÓN DE TESTIMONIOS RECIBIDOS FUERA DEL PROCESO – Trámite / DECLARACIONES EXTRAPROCESALES – Valor probatorio / VALOR PROBATORIO DE LAS DECLARACIONES EXTRAPROCESALES - No se surtió el trámite de ratificación**

[C]onforme con los artículos 188 y 222 del Código General del Proceso, las declaraciones extra-procesales rendidas sin citación de la parte contraria deben ser ratificadas siempre que la parte contra quien se aduzcan así lo solicite expresamente, lo cual no ocurrió en este proceso pues la parte demandante no hizo uso de esta posibilidad, por lo que, en principio, podrían tener valor probatorio. Sin embargo, el valor probatorio de las citadas declaraciones extra-procesales, tanto de aquellas que dieron sustento a la Resolución 072 de 2016 como las que fueron recaudadas notarialmente, quedó en entredicho, tanto por los defectos advertidos anteriormente, como por el hecho consistente en que el señor Guillermo Enrique Mulford Ospino, al rendir su testimonio ante autoridad judicial y con el lleno de las formalidades previstas en el Código General del Proceso, expresamente señaló que lo que había narrado en las mismas, no correspondía a la realidad.

**PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL POR VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES - Presupuestos para su configuración / CONCEJAL – Participación en discusión y aprobación de proyecto de acuerdo / CONFLICTO DE INTERESES – Prueba de la manifestación de impedimento**

En este punto cabe reiterar y resaltar que pese a que el Tribunal Administrativo de Bolívar, cumpliendo la comisión para la práctica de los testimonios decretados por el despacho sustanciador del proceso, citó a los señores Horacio Antonio Ávila Mejía, Guillermo Henrique Ospino Mulford y Rafael Enrique Palmera Sulbarán, concejales del Municipio de Zambrano (Bolívar), y al señor Jaime Ricardo De Ángel Sarmiento, secretario del Concejo Municipal, para efectos de que procedieran a ratificar la versión suministrada en las declaraciones extra-procesales antes mencionadas, solo acudió el señor Guillermo Henrique Ospino Mulford, quien no solo se abstuvo de ratificar su contenido, sino que manifestó, en forma contundente, que había faltado a la verdad y que el concejal cuestionado no había presentado impedimento alguno en la sesión del Concejo Municipal de día 21 de febrero de 2016, expresando que la versión expuesta en dichas declaraciones se obtuvo bajo coacción del aquí demandado. A lo anterior se suma que el testigo Francisco Javier Causado Rojano, a quién también le fue recibida su declaración en este proceso judicial, como concejal asistente a la sesión de 21 de febrero de 2016 en la que se dio aprobación al Acuerdo 002 de 2016, claramente indicó que el señor Rafael Antonio Teherán Lora no había presentado impedimento alguno. Adicionalmente, es claro que no existe evidencia alguna de que el impedimento formulado por el concejal cuestionado hubiere sido presentado por escrito al Presidente del Concejo Municipal, tal como lo puso de presente el agente del Ministerio Público en su intervención en este proceso judicial, [...] La Sala, por todo lo anterior, considera acreditado que el señor Rafael Antonio Teherán Lora no se declaró impedido en el trámite de aprobación del Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016, emitiendo su voto favorable, lo que indica que el contenido de la Resolución 72 de 1 de septiembre de 2016 no consulta la realidad de lo que ocurrió en la sesión del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar).

**NOTA DE RELATORÍA:** Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Primera, de 1 de febrero de 2018, Radicación 66001-23-33-000-2017-00089-01(PI), C.P. Oswaldo Giraldo López.

**PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL POR VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES – Configuración / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL - Valoración factor subjetivo / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL POR VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES – Porque participó, sin declararse impedido, y votó favorablemente el acuerdo que incorporó unos terrenos como suelo urbano, siendo su hermana propietaria de uno de ellos**

Siendo beneficiado el inmueble denominado «Los Azores» por el Acuerdo 002 de 2016, resultaba apenas lógico que conociera que el predio de su hermana, Evedith Terán Lora, también era beneficiado por aquel acto administrativo, puesto que los inmuebles son vecinos; además del hecho consistente en que el predio denominado «Los Azores» se encuentra en una controversia en la que participan el padre del concejal y el demandado mismo; y de la situación consistente en que el señor «[...] Joaquín Teherán Barros [...]», padre del concejal y de la señora Evedith Terán Lora, fue quien vendió ese inmueble a la señora Terán Lora, como

consta en la anotación nro. 10 del certificado de tradición y libertad de la matrícula 062-2404. No puede decirse, entonces, que el demandado actuó con la diligencia debida pues está establecido en este proceso que no obstante que ha debido conocer que el predio de su hermana, Evedith Terán Lora, se vería beneficiado por el Acuerdo 002 de 2016, no se declaró impedido para participar en los debates y votaciones que dieron lugar a la aprobación del mencionado acto administrativo, transgrediéndose así, el artículo 70 de la Ley 136 [...] La conducta descrita corresponde, según el citado artículo 63, a la falta de cuidado que los hombres emplean ordinariamente en los negocios propios, en la medida en que, se reitera, la Ley 136 establece, en su artículo 70, la actuación que debe desplegar el concejal en el evento en él concurre un interés directo en la decisión que debe adoptar en la precitada condición, cual es, declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

**FUENTE FORMAL:** LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 55 NUMERAL 2 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 70 / LEY 617 DE 2000 – ARTÍCULO 48 NUMERAL 1 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 188 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 220 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 222 / LEY 1537 DE 2012 – ARTÍCULO 47 / LEY 1753 DE 2015 – ARTÍCULO 91 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 63

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Bogotá, D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 13001-23-33-000-2016-01192-01(PI)**

**Actor: SEBASTIÁN CAÑAS ASÍS, HELDER LUÍS ZAMBRANO CASTRO Y CARMEN ESTHER ARRIETA CASAS**

**Demandado: RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA**

**Referencia: Se decide el recurso de apelación presentado por los demandantes en contra de la sentencia de primera instancia de 14 de marzo de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que decidió negar las pretensiones de la solicitud de pérdida de investidura instaurada en contra del señor Rafael Antonio Teherán Lora, concejal del Municipio de Zambrano (Bolívar) para el período 2016-2019.**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el apoderado especial de los demandantes, en contra de la sentencia del 14 de marzo de 2017, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar negó las pretensiones de la solicitud de pérdida de investidura presentada por los ciudadanos Sebastián Cañas Asís, Helder Luís Zambrano Castro y Carmen Esther

Arrieta Casas, en contra del señor Rafael Antonio Teherán Lora, concejal del Municipio de Zambrano (Bolívar) para el período 2016-2019.

## **I.- Antecedentes**

### **I.1.- La demanda<sup>1</sup>**

#### **I.1.1.- Las pretensiones**

Los ciudadanos Sebastián Cañas Asís, Helder Luís Zambrano Castro y Carmen Esther Arrieta Casas, obrando en nombre propio, solicitaron a esta jurisdicción que se realizaran las siguientes declaraciones:

«[...] Como corolario de lo expuesto hay lugar a que se solicite ante las autoridades competentes la pérdida (sic) de investidura del señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA como Concejal del municipio de Zambrano Bolívar (sic) [...]»

#### **I.1.2.- La causal de pérdida de investidura invocada**

Los ciudadanos demandantes solicitaron declarar la pérdida de investidura del señor Rafael Antonio Teherán Lora, concejal del Municipio de Zambrano (Bolívar), elegido para el período 2016-2019 por haber incurrido, en su concepto, en la violación del régimen de conflicto de intereses previsto en los artículos 55 numeral 2° y 70 de la Ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>2</sup> y en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617 de 6 de octubre de 2000<sup>3</sup>.

#### **I.1.3.- Los hechos invocados por el demandante que dan sustento a las pretensiones de la demanda**

Los ciudadanos demandantes, como sustento de sus pretensiones, enuncian los siguientes hechos:

---

<sup>1</sup> Folio 1-15, Cuaderno Principal 1.

<sup>2</sup> «[...] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [...]».

<sup>3</sup> «[...] Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional [...]».

I.1.3.1.- Que el Alcalde del Municipio de Zambrano (Bolívar), señor Alberto Miguel Murillo Palmera, presentó a consideración del concejo de ese municipio, un proyecto de acuerdo a través del cual se incorporaría a suelo urbano, un suelo rural requerido para la construcción de parques ecológicos, de canales de recolección de aguas fluviales, de viviendas de interés social (VIS) y prioritario (VIP), de canchas deportivas, así como para la legalización de asentamientos humanos en condición de informalidad.

I.1.3.2.- Que el Proyecto de Acuerdo 002 de 2016<sup>4</sup> fue aprobado por la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar), como consta en el Acta 002 de 17 de febrero de 2016.

I.1.3.3.- Que el Concejo del Municipio de Zambrano (Bolívar), como consta en el Acta 019 de 21 de febrero de 2016, aprobó en segundo debate el precitado proyecto de acuerdo. En dicha acta se registra la votación que emitió cada uno de los concejales y evidencia que el concejal Rafael Antonio Teherán Lora emitió voto aprobatorio.

I.1.3.4.- Que el Alcalde del Municipio, el día 19 de mayo de 2016, expidió la Resolución 313, «[...] *POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA UN LOTE URBANO PARA UN PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP) [...]*», en la cual se resuelve destinar «[...] *el lote de terreno discriminado dentro de los literales E, F, G, (sic) de la parte considerativa de la respectiva resolución al proyecto de vivienda prioritaria (VIP) denominado "SAN CARLOS" en el municipio de Zambrano Bolívar [...]*».

I.1.3.5.- Que de acuerdo con lo establecido en el artículo primero del Acuerdo 002 de 2016:

«[...] el mapa satelital del municipio de Zambrano que reposa al interior del expediente y según lo afirma el señor ALBERTO MIGUEL MURILLO PALMERA en su condición de Alcalde Municipal de Zambrano Bolívar, en oficio de fecha 15 de Febrero de 2016, identificado bajo el número

---

<sup>4</sup> «[...] *POR EL CUAL SE INCORPORA A SUELO URBANO UN SUELO RURAL REQUERIDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PARQUES ECOLÓGICOS, CANALES DE RECOLECCIÓN DE AGUAS FLUVIALES, VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL (VIS) Y VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP), CONSTRUCCIÓN DE CANCHAS DEPORTIVAS, LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SUBNORMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES [...]*»

100.03.03.0121.15.02.2016 expedido en respuesta a solicitud realizada por el señor ANTONIO VEGLIANTE BOBADILLA en su condición de Concejal del Municipio de Zambrano Bolívar, manifiesta: “Los predios incluidos dentro de las coordenadas Norte 917198.59 y ESTE 1570520.31, son el punto máximo a urbanizar, las cuales se encuentran en terrenos del señor CARLOS BERDEJO, terreno que se declaró urbano en el Acuerdo 017 del 31 de Octubre de 2014” [...] Así mismo, señala el señor ALCALDE MUNICIPAL DE ZAMBRANO BOLÍVAR, en el referido oficio que los nombre de los propietarios del área en mención son los siguientes: “ABIGAIL VILLADIEGO DE MEJÍA, TITO FERNANDO VILLADIEGO OCHOA, VILLA ESTADIO, INRAVISIÓN, JOAQUIN TEHERÁN, UWALDO OCHOA MENDEZ, HERMANOS GUZMÁN, CASA LOMA Y CARLOS BERDEJO [...]»

I.1.3.6.- Que conforme a lo expuesto por el Alcalde Municipal de Zambrano (Bolívar), el señor Joaquín Teherán, propietario beneficiado con la nueva clasificación de los predios, es el padre del señor concejal Rafael Antonio Teherán, quien funge como demandado en este medio de control, agregando que:

«[...] Llama también la atención que sobre los predios de propiedad del señor CARLOS BERDEJO que con antelación fueron enajenados a este por parte del señor JOAQUÍN TEHERÁN, hoy se rumore por doquier en los escenarios y plazas públicas del municipio de Zambrano Bolívar, que se encuentran en discusión ante la URT – Unidad de Restitución de Tierras, con lo que finalmente se presume que el mayor beneficiado en todo este enredo sería el padre (sic) del Concejal RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, quien por restitución de tierra podría ser nuevamente el propietario de los predios que hoy pertenecen al señor CARLOS BERDEJO, de ser cierto el rumor que prolifera o pulula por doquier en las esquinas de las calles y barrios que conforman el territorio del municipio de Zambrano Bolívar [...]»

I.1.3.7.- Concluyen, de acuerdo con todo lo anterior, que el concejal **Teherán Lora** violó el régimen de conflicto de intereses.

#### **I.1.4.- La causal de pérdida de investidura invocada y su debida explicación**

I.1.4.1.- Los ciudadanos dedicaron un acápite independiente para abordar la causal de pérdida de investidura que le imputaron al demandado, esto es, la violación de régimen de conflicto de intereses, y su debida explicación.

I.1.4.2.- Es así que luego de citar el contenido de las normas que sustentan la solicitud de pérdida de investidura, esto es, los artículos 55 numeral 2° y 70 de la Ley 136 y el artículo 48 numeral 1° de la Ley 617 y de hacer referencia a las sentencias de 27 de agosto de 2002 (Expediente 11001 03 15 000 2002 0446 01),

de 17 de octubre de 2000 (sin identificar), de 27 de enero de 2005 (Expediente 2004 00684), de 23 de marzo de 2003 (Expediente 11001 03 15 000 2009 00198 00) y de 30 de marzo de 2006 (Expediente 25000 23 15 000 2004 00600 01), abordaron el caso concreto en la siguiente forma:

«[...] En el presente caso, es claro que el Concejal RAFAEL TEHERÁN LORA tenía un interés específico y directo en la expedición del Acuerdo 002 de 2016, por ostentar al entrar en vigencia el Acuerdo antes mencionado, la condición de pariente en primer grado de consanguinidad de quien es en la actualidad el propietario de predios rurales actualmente incorporados a suelo urbano, que finalmente tendrían como propósito desarrollar en ellos, proyectos planteados dentro del programa de gobierno del señor ALBERTO MIGUEL MURILLO PALMERA actual alcalde municipal de Zambrano Bolívar, entre los cuales se encuentra la ejecución de proyectos de viviendas de interés prioritario, que evidentemente requieren o requerirán la adquisición de los respectivos predios, y que en todo caso, si no se llegasen a adquirir por parte del municipio, resulta incuestionable que tales predios resultaron beneficiados y obtuvieron una mayor valorización por el solo hecho de pasar a ser clasificados de PREDIOS RURALES a PREDIOS URBANOS, lo cual indudablemente benefició al señor JOAQUÍN TEHERÁN padre del señor RAFAEL TEHERÁN LORA, como uno de los propietarios de dichos predios según lo afirma el señor ALBERTO MURILLO PALMERA - Alcalde Municipal de Zambrano Bolívar.

Paralelamente a lo señalado, el Concejal RAFAEL TEHERÁN LORA presuntamente podría poseer un interés particular en uno de los predios rurales declarado urbano mediante el Acuerdo 002 de 2016, por cuanto a pesar de no ser actualmente el titular del dominio del mismo, su padre JOAQUIN TEHERÁN a través de terceras personas podría estar adelantando una actuación para la restitución de tal predio en contra del señor CARLOS BERDEJO, a quien se lo enajenó en tiempos remotos.

Por otra parte, el municipio de Zambrano Bolívar, mediante la expedición de la Resolución N° 313 de Mayo 19 de 2016, determinó que uno de los lotes incorporados al área urbana del municipio de Zambrano Bolívar en virtud del Acuerdo 002 de 2016, sería el lote destinado al Proyecto de Vivienda Prioritaria (VIP) denominado "SAN CARLOS" en el municipio de Zambrano Bolívar, que bien podría ser desarrollado o ejecutado precisamente en un predio del dominio o propiedad de parientes del señor RAFAEL TEHERÁN LORA.

Por otra parte, puede afirmarse que esa premisa de favorecerse en forma directa o indirecta al demandado, por ser sus parientes propietarios de predios rurales que pasaron a ser urbanos, o por tratarse de ser pariente dentro del primer grado de consanguinidad de uno de sus parientes que reclama precisamente la propiedad de un predio declarado urbano en el que eventualmente se podrían construir un Proyecto de Vivienda Prioritaria (VIP) en el municipio de Zambrano Bolívar o cualquier otro tipo de proyecto que lo beneficiaría de cualquier manera, por cuanto el municipio tendría que adquirirlo para la ejecución de tales programas, y aunque eventualmente podría no salir favorecido



y en su lugar favorecería de manera concurrente y en igualdad de condiciones a otros propietarios; no por ello, se podría inferir categóricamente que no existiría un conflicto de intereses, pues si bien es cierto que el artículo 48 numeral 1° de la Ley 617 de 2000 establece que “No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general”, no puede soslayarse que el artículo 70 numeral 2° de la Ley 136 de 1994, consagra de manera puntual que cuando un concejal tiene un interés personal y directo en la decisión que debe adoptar la Corporación a la cual pertenece, “[...] deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.” (sic)

Lo cierto es que de las pruebas aportadas, y analizadas bajo los parámetros de la sana crítica, se demuestra que el señor RAFAEL TEHERÁN LORA, tenía o tiene un interés directo en la aprobación del Acuerdo 002 de 2016, tal como se desprende del solo oficio de fecha 15 de Febrero de 2016, expedido por el señor ALBERTO MIGUEL MURILLO PALMERA, que da cuenta de que el señor JOAQUIN TEHERÁN es uno de los propietarios de predios incluidos dentro del área a que referencia el Acuerdo 002 de 2016, quien se encuentran (sic) dentro de los grados de parentesco que la ley determina como presupuesto para la existencia de un conflicto de intereses.

De lo anterior se infiere, que al intervenir en la sesión realizada el día 21 de Febrero de 2016, el señor RAFAEL TEHERÁN LORA, buscaba un beneficio personal indiscutible, en contravía de lo dispuesto en los artículos 48 de la Ley 617 de 2000 y 70 de la Ley 136 de 1994.

Vistas así las cosas, el demandado incurrió en la causal de pérdida de la investidura prevista en el artículo 48 numeral 1° de la Ley 617 de 2000, por no haber manifestado su impedimento para intervenir en el trámite del Proyecto de Acuerdo 002 de Febrero 21 de 2016, tal como lo ordena artículo 70 numeral 2° (sic) de la Ley 136 de 1994, motivo por el cual se debe atender las súplicas de la presente demanda [...]».

## **I.2.- La contestación de la demanda por parte del concejal demandado**

1.2.1.- El Tribunal Administrativo de Bolívar admitió la solicitud de pérdida de investidura en el Auto de 15 de enero de 2017<sup>5</sup>, ordenando la notificación al concejal demandado, para lo cual comisionó al Juzgado Promiscuo Municipal de Zambrano (Bolívar).

1.2.2.- La notificación al demandado no pudo ser realizada por dicho juzgado<sup>6</sup>, siendo devuelto el despacho comisorio informando que la diligencia no pudo llevarse a cabo<sup>7</sup> y, por ello, el Tribunal Administrativo de Bolívar ordenó que se

<sup>5</sup> Fol. 64, cuaderno principal 1.

<sup>6</sup> Fol. 70, cuaderno principal 1.

<sup>7</sup> Fol. 72-73, cuaderno principal 1.

realizara la notificación por aviso al demandado de acuerdo con el artículo 292 del Código General del Proceso (en adelante CGP), la cual consta en el folio 76 del expediente.

1.2.3.- El Tribunal Administrativo de Bolívar, en el Auto de 15 de febrero de 2017, constató que la parte demandante envió el aviso de notificación a través de la empresa de servicio postal 4-72 el día 1 de febrero de 2017, no obstante en la correspondiente guía de servicio se encontró que se había rehusado y devuelto al remitente por lo que se requirió a dicha empresa para que diera cumplimiento al artículo 291 del CGP y expidiera la respectiva certificación<sup>8</sup>. Sin embargo, consta en el folio 88 vuelto que el señor Roger Ortega Arévalo, apoderado judicial del señor Rafael Antonio Teherán Lora, de acuerdo con el poder que se encuentra en el folio 90 del cuaderno 1, recibió la demanda con su anexos, el día 16 de febrero de 2017.

1.2.4.- En el informe del Secretario de la Corporación que se encuentra al folio 103 del cuaderno principal 1 consta que pese a que el concejal Teherán Lora se notificó personalmente del auto admisorio de la demanda y recibió la demanda con sus anexos; sin embargo, no realizó pronunciamiento alguno.

### **I.3.- La sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar<sup>9</sup>**

I.3.1.- El Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante sentencia de 14 de marzo de 2017, desató de fondo la controversia negando las pretensiones de la solicitud de pérdida de investidura presentada en contra del concejal del Municipio de Zambrano (Bolívar) para el período 2016-2019, señor Rafael Antonio Teherán Lora, y dispuso compulsar copias de lo actuado a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para que se investigara la comisión de conductas punibles o faltas disciplinarias relacionadas con la expedición de la Resolución 072 de 1 de septiembre de 2016.

I.3.2.- Tuvo por demostrada la relación de parentesco entre los señores «[...] *Rafael Antonio Teherán Lora y Evedith Terán Lora son hijos del señor Joaquín*

---

<sup>8</sup> Fol. 88, cuaderno principal 1.

<sup>9</sup> Fol. 225-235, Cuaderno Principal 2.

*Terán Barrios [...]*», con los registros civiles de nacimiento que fueron allegados por la Notaría Única de Zambrano (Bolívar).

I.3.3.- Encontró que no estaba debidamente demostrado que el señor Joaquín Terán fuera propietario de uno de los inmuebles que se incorporaron al suelo urbano del Municipio de Zambrano (Bolívar), por cuanto se han debido aportar los correspondientes certificados de libertad y tradición, lo cual no ocurrió, por lo que no resulta válida no siendo idónea para el efecto la afirmación realizada por el Alcalde Municipal consistente en que, de acuerdo con los archivos de la Oficina de Planeación Municipal, dentro de los propietarios de esos predios figura el señor Joaquín Terán.

I.3.4.- Resalta que el Acuerdo 002 de 2016 hace una delimitación geográfica de la franja de terreno que se incorporaría como suelo urbano sin indicar el registro inmobiliario de los predios, por lo que es difícil precisar cuáles predios fueron comprendidos dentro de las coordenadas descritas en el acto administrativo.

I.3.5.- A lo anterior se suma que en la Resolución 313 de 19 de mayo de 2016 se menciona que se destinó un lote de terreno con folio de matrícula inmobiliaria 062-2404 al Proyecto de Vivienda Prioritaria «*San Carlos*», sin que se determine en ese acto administrativo quién es el propietario del inmueble, además del hecho consistente en que no se aportó certificado de tradición y libertad del mismo, resultando imposible establecer si en efecto el propietario del inmueble que se destinó a dicho proyecto era precisamente el señor Joaquín Terán, padre del demandado.

I.3.6.- Se precisa, en relación con lo afirmado por los demandantes en la audiencia de alegatos en la que centraron su exposición en el interés que le asistía al demandado en la aprobación del acuerdo al ser su hermana, Evedith Terán, propietaria de uno de los predios incorporados al suelo urbano, que los extremos de la controversia fueron fijados en la demanda y apuntaron a la relación de parentesco en primer grado entre los señores Rafael Teherán Lora y Joaquín Terán, por lo que no realizaría ningún pronunciamiento en relación con la causal de pérdida de investidura invocada frente a la hermana del concejal.

I.3.7.- Estimó, finalmente, que no se acreditaron las afirmaciones realizadas en la demanda relacionadas con el proceso de restitución de tierras que adelanta el

señor Joaquín Terán o el concejal demandado en contra del señor Carlos Berdejo, pues aunque se decretó la práctica de la prueba y se requirió en repetidas oportunidades a la Unidad de Restitución de Tierras – Territorial Bolívar para que certificara la existencia de la actuación, no se recibió respuesta alguna.

I.3.8.- En conclusión, señaló que los demandantes no cumplieron la carga de acreditar el interés privado concurrente del concejal demandado pues no fueron allegadas al expediente las pruebas que permitieran establecer que el señor Joaquín Terán era propietario de alguno de los predios incorporados como suelo urbano en el Municipio de Zambrano, mediante el Acuerdo 002 de 2016, resultando irrelevante, en consecuencia, estudiar si el demandado votó afirmativamente el precitado acto administrativo.

I.3.9.- Por otro lado y en atención a las afirmaciones realizadas por los demandantes relacionadas con «[...] *la autenticidad y veracidad* [...]» de la Resolución 072 de 1° de septiembre de 2016, lo que se consideró podría comportar la comisión de conductas punibles o faltas disciplinarias, el Tribunal estimó pertinente que se compulsaran copias de lo actuado a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para que realizarán las respectivas investigaciones.

#### **I.4.- El recurso de apelación presentado por la parte demandante<sup>10</sup>**

I.4.1.- Inconforme con la sentencia de primera instancia, la parte demandante presentó recurso de apelación con el fin de que se revoque la decisión judicial y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

I.4.2.- Consideran los accionantes que para acreditar que la señora Evedith Teherán Lora, hermana del demandado, era propietaria de uno de los predios rurales que fueron incorporados como suelo urbano mediante el Acuerdo 002 de 2016, resulta innecesario aportar el respectivo certificado de tradición y libertad del inmueble.

I.4.3.- Lo anterior por cuanto este medio de control no tiene como objeto discutir la propiedad sino la protección de la moralidad pública, lo que hace inaplicable la posición sostenida por el Tribunal Administrativo de Bolívar con sustento en la

---

<sup>10</sup> Fol. 238-283, Cuaderno Principal 2.

Sentencia de 13 de mayo de 2014, Expediente 23.128<sup>11</sup>, al no existir identidad fáctica, por lo que se presentó una vía de hecho por la aplicación indebida de un precedente judicial.

I.4.4.- Por ello ha debido tenerse por probado ese hecho por la manifestación realizada por la Alcaldía Municipal de Zambrano (Bolívar) en el sentido que el inmueble en el que se desarrollaría el Proyecto de Vivienda de Interés Prioritario «San Carlos», era de propiedad de la mencionada señora.

I.4.5.- Agrega que este hecho está demostrado, igualmente, con la Resolución 313 de 19 de mayo de 2016 y con el certificado de libertad y tradición del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 062-2404, que se aporta con el recurso y que se solicita se tenga como prueba en segunda instancia, pues dicho acto administrativo fue el sustento de la anotación realizada en dicho folio de matrícula consistente en que el inmueble había sido destinado a un programa de vivienda de interés prioritario, folio de matrícula que, además, detalla que la titular del derecho de dominio es la señora Evedith Teherán Lora.

I.4.6.- Indica que este documento no se había aportado con anterioridad por cuanto el Acuerdo 002 de 2016 hace una delimitación geográfica de la franja de terreno que se incorporaría al suelo urbano del Municipio de Zambrano (Bolívar), sin identificar plenamente los inmuebles que fueron objeto de la medida, lo cual acredita la Alcaldesa Encargada del Municipio de Zambrano (Bolívar), atendiendo que aquel se elaboró con apoyo en la cartografía existente en la Oficina de Planeación de ese municipio y en el programa «*GOOGLE EARTH*».

I.4.7.- Conforme lo anterior estaría acreditado el interés particular que le asistía al señor Rafael Antonio Teherán Lora en la aprobación del Acuerdo 002 de 2016, puesto que están demostrados (i) el vínculo de parentesco entre el señor Joaquín Teherán Barros con los señores Evedith Teherán Lora y Rafael Antonio Teherán Lora, quien funge como demandado; (ii) que uno de los inmuebles rurales incorporados al suelo urbano era de propiedad de la señora Evedith Teherán Lora, su hermana; (iii) que el señor Joaquín Teherán adelanta un trámite de restitución de tierras en relación con uno de los inmuebles rurales incorporados a suelo urbano en el Acuerdo 002 (menciona que las pruebas provenientes de la respectiva oficina de restitución de tierras no se han aportado al plenario); (iv) que

---

<sup>11</sup> Magistrado Ponente: Mauricio Fajardo.

el señor Rafael Antonio Teherán Lora dio su voto positivo en la aprobación del proyecto de acuerdo; y (v) que no presentó impedimento, contrario a lo señalado en la Resolución 072 de 1° de septiembre de 2016.

I.4.8.- Cuestiona, posteriormente, el contenido de la Resolución 072 de 1° de septiembre de 2016, para señalar que es inválida por falta de competencia del funcionario que la expidió y por haber sido expedida irregularmente, toda vez que ha debido ser expedida por la mesa directiva del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar) y no únicamente por el Presidente de dicho órgano, solicitando la aplicación de la excepción de ilegalidad.

I.4.9.- Se declararon inconformes, además, por el razonamiento esbozado por el Tribunal Administrativo de Bolívar consistente en que no realizaría ningún pronunciamiento en relación el parentesco entre el demandado y la señora Evedith Teherán Lora y el hecho de que fuera propietaria de un inmueble incorporado a suelo urbano en el Acuerdo 002 de 2016, pues estos hechos fueron expuestos en la etapa de alegaciones, encontrando que la providencia judicial impugnada presenta un defecto fáctico al carecer de apoyo probatorio.

I.4.10.- Lo anterior en la medida en que dentro de las pruebas solicitadas se encuentra la petición al Alcalde Municipal de Zambrano (Bolívar) para que enviara la actuación relacionada o surtida con el Proyecto de Vivienda Prioritaria (VIP) «*San Carlos*» y de cualquier otro proyecto a ejecutar en predios de propiedad del demandado o de sus parientes dentro del primero y segundo grado de consanguinidad, así como la petición a la Registraduría Municipal del Estado Civil y a la Notaría Única del Círculo de Zambrano (Bolívar) para que enviaran, con destino al proceso, copias de los registros civiles de nacimiento de los señores Rafael Antonio Teherán Lora y Evedith Teherán Lora, para demostrar el parentesco entre ellos y el señor Joaquín Teherán.

I.4.11.- Realizan otros reparos a la providencia manifestando que está probada la asistencia y participación del demandado en la sesión ordinaria de 21 de febrero de 2016, en la que se aprobó el Acuerdo 002 de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar), además de que lo votó en forma positiva, a pesar del contenido de la Resolución 072 de 1° de septiembre de 2016, cuyo contenido, en su concepto, no corresponde a la verdad.

I.4.12.- Es así que existen pruebas dentro del expediente que acreditan que el demandado participó y asistió a la sesión del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar) de 21 de febrero de 2016 en la que se aprobó el Acuerdo 002 de 2016, acto administrativo que fue votado afirmativamente por el demandado, entre las que se encuentran la solicitud de intervención del Concejal de Zambrano (Bolívar) Francisco Causado Rojano; lo expuesto por su apoderado judicial en la audiencia de alegaciones en el sentido de aceptar que aquel asistió a la precitada sesión; y el hecho consistente en que ni en el Acta 19 de 2016 que da cuenta de la sesión de 21 de febrero de 2016, ni en la Resolución 072 de 2016, se muestre un pronunciamiento del Concejo Municipal relacionada con la manifestación de impedimento. Agrega que:

«[...] De modo que como lo manifesté con antelación, y solo si en gracia de discusión aceptásemos que expresó su declaración de impedimento como se pretende argumentar con la expedición de la resolución 072 de Septiembre 1° de 2016 (sic), como mínimo habría participado para conformar el quorum, como el mismo lo expresa a través de su apoderada en la audiencia de alegaciones realizada ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, el día 10 de Marzo de 2017 (sic).

De suerte que cabe concluir que tuvo ocurrencia el supuesto bajo examen, esto es, el de participar en el debate y votación, ya que el impedimento manifestado por el demandado de forma posterior en la corrección del acta mediante la expedición de la resolución número 072 de Septiembre 1° de 2016 (sic), nunca fue aceptado por la plenaria y como consecuencia 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 [...]»

I.4.13.- Atendiendo lo expuesto en el recurso de apelación, estiman que resulta evidente el interés personal del demandado en el asunto debatido por ser hermano de la propietaria de un predio a urbanizarse que resultó:

«[...] 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, lote al que se le otorgó una licencia mediante resolución número 04 de 20'16, como lo manifestó la Alcaldesa delegada (sic) de Zambrano Bolívar Doctora MÓNICA TEHERÁN NORIEGA, en memorial visible a folios 162 a 165 del expediente respectivo.

Por ende es claro que la situación personal en que se encuentra el señor RAFAEL TEHERÁN LORA le implicaba un interés específico o directo en la medida en que se trataba de la regulación del suelo en el territorio en el municipio de Zambrano Bolívar, para desarrollar proyectos de interés social, y como se dijo participó en la forma antes

comentada en el debate que dio lugar a la aprobación y posterior expedición del Acuerdo No. 002 de 2016 [...]».

### **I.5.- La decisión del Despacho en relación con la solicitud de práctica de pruebas en segunda instancia**

I.5.1.- La parte demandante, en su recurso de apelación, solicitó la práctica de pruebas en segunda instancia, en la siguiente forma:

«[...] 2. SOLICITUD DE PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA [...] 2.1. Se oficie a la URT – Unidad de Restitución de Tierras para que informe con destino al presente proceso y/o remita copias de los siguientes documentos: [...] – Certificación en la que se haga constar la existencia de un proceso de restitución de tierras instaurado por el señor JOAQUÍN TEHERÁN y/o RAFAEL ANTONIO TEHERAN LORA identificado con la cédula de ciudadanía número 73.375.127 en contra del señor CARLOS BERDEJO o de cualquier otro ciudadano o persona, que tenga por objeto la recuperación de predios incluidos dentro de las coordenadas NORTE 917198 59 y ESTE 1570520 31, en jurisdicción del municipio de Zambrano Departamento de Bolívar – Colombia [...] – Copias del expediente relacionado con el proceso de restitución de tierras en el que actúe como demandante el señor [...] JOAQUÍN TEHERÁN y/o RAFAEL TEHERÁN LORA identificado con la cédula de ciudadanía número 73.375.127 en contra del señor CARLOS BERDEJO o de cualquier otro ciudadano o persona, que tenga por objeto la recuperación de predios incluidos dentro de las coordenadas NORTE 917198 59 y ESTE 1570520 31, en jurisdicción del municipio de Zambrano Departamento de Bolívar – Colombia.

[...]

Se ordene la recepción del testimonio de los honorables Concejales del municipio de Zambrano Bolívar, señores: FRANCISCO CAUSADO ROJANO, ORLANDO MULFORD MADERA y ANTONIO RAFAEL VEGLIANTE BOBADILLA, para que en audiencia pública que tendrá lugar en la fecha y hora que su despacho señale, DECLAREN todo lo que les conste y absuelvan el interrogatorio que oportunamente suministrare o que efectuaré directamente en mi condición de apoderada judicial, relacionado con el contenido de las declaraciones realizadas en la intervención de tercero propuesta por el señor FRANCISCO CAUSADO ROJANO, en oficio dirigido a la Magistrada ponente del caso en sede de primera instancia Doctora HIRINA MEZA RHENALS, radicada en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Bolívar el día 10 de Marzo de 2017, la cual a pesar de haber sido rechazada por improcedente por parte del Tribunal Administrativo de Bolívar, obra dentro del plenario y hace referencia a un hecho acaecido después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, en la que se afirma que el señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA en su condición de Concejal del Municipio de Zambrano, verdaderamente asistió a la sesión contenida en el Acta 019 de Febrero de 2016 del Concejo Municipal de Zambrano Bolívar, lo cual nos lleva a la lógica conclusión que permite presumir la falsedad



ideológica contenida en la Resolución 072 de Septiembre 1° de 2016, firmada por el señor LUÍS ESCOBAR ASIS como miembro de la Mesa directiva del Concejo Municipal de Zambrano Bolívar, para la época de su presunta expedición.

[...]

2.3. Solicito que se requiera y oficie al señor ALBERTO MIGUEL MURILLO PALMERA en su condición de Alcalde Municipal de Zambrano, Bolívar (sic), para que expida copia auténtica, con destino a este proceso, de los siguientes documentos: [...] Toda la actuación relacionada o surtida o relacionada con el Proyecto de Vivienda Prioritaria (VIP) denominado “SAN CARLOS” en el municipio de Zambrano Bolívar (sic), o cualquier otro proyecto a ejecutar en predios de propiedad del señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA o sus parientes dentro del primero y segundo grado de consanguinidad, incluyendo esta vez la solicitud de licencia de construcción y anexos que sirvió de fundamento o soporte para la expedición de la Resolución 013 de Agosto 04 de 2016, mediante la cual se otorgó licencia de construcción, por parte de la oficina de planeación municipal.

[...]

#### 4. PRUEBA DOCUMENTAL ADJUNTA A LA PRESENTE APELACIÓN.

4.1 Certificado de Tradición Matrícula Inmobiliaria correspondiente al bien inmueble identificado Nro. Matrícula: 062-2404 [...] 4.2. COPIA DEL ACTA 020 DE FECHA 22 DE FEBRERO DE 2016, expedida por el Concejo Municipal de Zambrano Bolívar (sic), en donde se someten a consideración de la plenaria la lectura, discusión y aprobación del acta anterior [...] 4.3. CERTIFICADO DE LIBERTAD Y TRADICIÓN DEL PREDIO RURAL DENOMINADO EL UNO, IDENTIFICADO CON EL Nro. DE MATRÍCULA INMOBILIARIA 062-8187 GENERADO CON EL PIN Nro. 17032036684508464 DE FECHA MARZO 20 DE 2017 DE LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE EL CARMEN DE BOLÍVAR (sic) [...] 4.4. COPIAS PARCIALES DEL EXPEDIENTE QUE REPOSA EN EL JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS DEL CARMEN DE BOLÍVAR CON EL RADICADO Nro. 2016-0091 EN DONDE SE EVIDENCIA LA DEMANDA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DONDE EL SOLICITANTE ES EL SEÑOR RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA EN REPRESENTACIÓN DE JOAQUÍN TEHERÁN BARRÓS Y EDWIN LEOBARDO TEHERÁN LORA Y LA OPOSITORA ES LA SEÑORA RITA CONSOLACIÓN CARMONA BERDEJO ESPOSA DEL SEÑOR CARLOS BERDEJO DURÁN (MEMORIAL DE LA PROCURADURÍA 16 JUDIAL II PARA RESTITUCIÓN DE TIERRAS DIRIGIDA A MARTIRN DE LA ROSA; INFORME SECRETARIAL DEL JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE FECHA 21 DE SEPTIEMBRE DE 2016; OFICIO DE FECHA 8 DE JULIO DE 2016 DIRIGIDO AL SEÑOR CARLOS BERDEJO DURÁN DE PARTE DEL DIR. TERRITORIAL BOLÍVAR - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS; OFICIO DE FECHA 15 DE ABRIL DE 2016 DIRIGIDO AL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN POR PARTE DEL

SEÑOR CARLOS RAFAEL BERDEJO DURAN Y LA SEÑORA RITA LUCÍA CONSOLACIÓN CARMONA BERDEJO; OFICIO IDENTIFICADO CON EL SERIAL OFI16-00056195/JMSC111102 DE FECHA 27 DE JUNIO DE 2016 DIRIGIDO AL SEÑOR CARLOS RAFAEL BERDEJO DURAN, POR PARTE DE LA ASESORA DEL GRUPO DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; OFICIO IDENTIFICADO CON EL SERIAL OFI16-00056194/JMSC111102 DE FECHA 27 DE JUNIO DE 2016 DIRIGIDO AL SEÑOR RICARDO SABOGAL URREGO, DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS, EXPEDIDO POR PARTE DE LA ASESORA DEL GRUPO DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA [...]».

I.5.2.- El Consejero de Estado ponente, a través del Auto de 10 de agosto de 2017<sup>12</sup>, decidió la solicitud de práctica de pruebas en segunda instancia, en la siguiente forma:

«[...] PRIMERO: OFICIAR a la Unidad de Restitución de Tierras – Territorial Bolívar – para que remita a este proceso judicial certificación en la que se haga constar la existencia de un proceso de restitución de tierras instaurado por el señor Joaquín Teherán y/o Rafael Teherán Lora, identificado con C.C. 73.375.127, contra el señor Carlos Berdejo o cualquier otro ciudadano, que tenga por objeto la recuperación de predios incluidos en las coordenadas Norte 917198 59 y Este 1570520 31, en jurisdicción del Municipio de Zambrano – Bolívar. En caso que se certifique la existencia del proceso referido anteriormente, dicha entidad allegará copia auténtica del expediente. Lo anterior de conformidad con el numeral 2° del artículo 212 del CPACA.

SEGUNDO: ORDENAR la práctica de los testimonios de los concejales del municipio de Zambrano (Bolívar) para el período 2016-2019, señores Francisco Javier Causado Rojano, identificado con la cédula de ciudadanía 73377161; Horacio Antonio Ávila Mejía, identificado con la cédula de ciudadanía 1049347591; Guillermo Henrique Ospino Mulford, identificado con la cédula de ciudadanía 73375563; y Rafael Enrique Palmera Sulbarán, identificado con la cédula de ciudadanía 73375961; así como del señor Jaime Ricardo De Ángel Sarmiento, identificado con la cédula de ciudadanía 73377485, quien para la época de los hechos fungía como secretario del concejo municipal de Zambrano (Bolívar), para que ilustren al despacho sobre lo que les conste en relación con la declaratoria de impedimento presentada por el señor Rafael Teherán Lora en la discusión y aprobación del citado Acuerdo 002 del 21 de febrero de 2016. Lo anterior de conformidad con el artículo 213 del CPACA.

TERCERO: OFICIAR a la Alcaldía Municipal de Zambrano (Bolívar) para que remita, con destino a este proceso judicial, toda la actuación relacionada o surtida con ocasión del proyecto de Vivienda Prioritaria denominado «San Carlos» en el municipio de Zambrano, o cualquier otro proyecto a ejecutar en predios de propiedad del señor Rafael

---

<sup>12</sup> Fol. 30-44, cuaderno Consejo de Estado.

Teherán Lora o sus parientes dentro del primer y segundo grado de consanguinidad.

Asimismo, OFICIAR al citado ente territorial para que remita los certificados de tradición y libertad expedidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar, correspondientes a los predios a los que hace referencia el Acuerdo 002 de 2016, que hayan servido de soporte para su adquisición por parte del Municipio de Zambrano o su inclusión dentro del Plan de Ordenamiento Territorial como predios urbanos destinados para la ejecución de proyectos de inversión social. Lo anterior, de conformidad con el numeral 2° del artículo 212 del CPACA.

CUARTO: OFICIAR a la Oficina de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar para que remita con destino a este proceso judicial: (1) el certificado de tradición y libertad del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 062-2404, así como de los folios de matrícula inmobiliaria que se abrieron con base en el mencionado folio de matrícula; (2) el certificado de tradición y libertad del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 062-8187.

QUINTO: Por la Secretaría de la Sección, líbrese el correspondiente despacho comisorio dirigido al Tribunal Administrativo de Bolívar, con el fin de que la magistrada ponente de la decisión de primera instancia, doctora Hirina Meza Rhénals, recepcione los testimonios ordenados dentro del término de diez (10) días, de acuerdo con el artículo 213 del CPACA.

SEXTO: Conforme los artículos 212 y 213 del CPACA, se CONCEDE el término de diez (10) días para que se remita la información solicitada.

SÉPTIMO: Por la secretaría de la Sección, líbrense los correspondientes oficios.

OCTAVO: Unas vez allegados los documentos cuya remisión fue ordenada mediante esta decisión judicial, y atendiendo que es necesario que los mismos sean de conocimiento de las partes y el Ministerio Público, de conformidad con el artículo 170 del CGP<sup>13</sup>, aplicable por remisión del artículo 211 del CPACA<sup>14</sup>, por la Secretaría de la Sección, córrase traslado de los mismos, por el término común de tres (3) días [...].».

I.5.3.- La Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado, para efectos de dar cumplimiento a lo decidido por el despacho, expidió el Oficio 2209 de 28 de

---

<sup>13</sup> «[...] Artículo 170. Decreto y práctica de prueba de oficio. [...] El juez deberá decretar pruebas de oficio, en las oportunidades probatorias del proceso y de los incidentes y antes de fallar, cuando sean necesarias para esclarecer los hechos objeto de la controversia. [...] **Las pruebas decretadas de oficio estarán sujetas a la contradicción de las partes.** [...]»

<sup>14</sup> «[...] **ARTÍCULO 211. RÉGIMEN PROBATORIO.** En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil. [...]».

agosto de 2017, dirigido a la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas – Territorial Bolívar; el Oficio 2210 de 28 de agosto de 2017, dirigido a la Alcaldía Municipal de Zambrano (Bolívar); y los Oficios 2211 y 2212 de 28 de agosto de 2017, dirigidos a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar<sup>15</sup>.

I.5.4.- Además libró, el día 28 de agosto de 2017, el Despacho Comisorio 29, mediante el cual se le informó al Tribunal Administrativo de Bolívar lo decidido en el Auto de 10 de agosto de 2017, para efectos de que, bajo la figura de la comisión, practicara los testimonios de los señores Francisco Javier Causado Rojano, Horacio Antonio Ávila Mejía, Guillermo Henrique Ospino Mulford, Rafael Enrique Palmera Sulbarán y Jaime Ricardo De Ángel Sarmiento.

I.5.5.- La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar, mediante comunicación de 7 de septiembre de 2017, radicada en el Consejo de Estado el 18 de septiembre de 2017, allegó, en cumplimiento del Oficio 2211 de 28 de agosto de 2017, «[...] copias de los folios de matrículas encontrados a nombre del municipio de Zambrano predios urbanos [...]»<sup>16</sup>.

I.5.6.- Dicha oficina, asimismo, mediante comunicación de la citada fecha, radicada 18 de septiembre de 2017, allegó, en cumplimiento del Oficio 2212 de 28 de agosto de 2017, «[...] los certificados de tradición de las matrícula (sic) antes referenciadas y segregaciones de ellas [...]»<sup>17</sup>.

I.5.7.- Asimismo, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – El Carmen de Bolívar, mediante Oficio URT-OABC 00917 de 11 de septiembre de 2017, radicado en el Consejo de Estado el 21 de septiembre de 2017, en cumplimiento del Oficio 2209 de 28 de agosto de 2017, remitió la información que, en su concepto, era la requerida por el despacho en un disco compacto<sup>18</sup>.

I.5.8.- A su vez, la Alcaldía Municipal de Zambrano (Bolívar), mediante Oficio de 26 de septiembre de 2017, radicado en el Consejo de Estado el 28 de septiembre de 2017, dio cumplimiento al Oficio 2210 de 28 de agosto de 2017, remitiendo la

---

<sup>15</sup> Fol. 69-73, cuaderno Consejo de Estado.

<sup>16</sup> Fol. 83-138, cuaderno Consejo de Estado.

<sup>17</sup> Fol. 139-181, cuaderno Consejo de Estado.

<sup>18</sup> Fol. 185-186, cuaderno Consejo de Estado.

información que, en su concepto, era la requerida por el Consejero de Estado instructor del proceso<sup>19</sup>.

I.5.9.- Por otro lado, el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante Oficio 06230-RCHC-D-01 de 18 de septiembre de 2017, radicado en el Consejo de Estado el día 2 de octubre de 2018<sup>20</sup>, tramitó el despacho comisorio antes mencionado, recaudando, únicamente, los testimonios de los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford.

I.5.10.- La Secretaría de la Sección Primera, informó al despacho el día 9 de octubre de 2017<sup>21</sup>, que en cumplimiento de la providencia, había librado los oficios precitados y que en relación con cada uno de ellos había recibido respuesta. Mencionó que respecto de la prueba testimonial cuya práctica había sido comisionada al Tribunal Administrativo de Bolívar, solo se había recaudado los testimonios de los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford, señalando, finalmente, que se encontraba «[...] PENDIENTE DE CORRER EL TRASLADO DE LOS DOCUMENTOS [...]».

I.5.11.- El concejal demandado en este proceso, el día 10 de octubre de 2017, mediante escrito allegado por vía digital, solicitó la nulidad de los testimonios practicados en virtud del Auto de 10 de Agosto de 2017, por violación del debido proceso<sup>22</sup> y, además, solicitó la suspensión del proceso por prejudicialidad. De este escrito se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público por el término de tres (3) días mediante Auto de 14 de noviembre de 2017<sup>23</sup>, el cual corrió del 20 de noviembre al 22 de noviembre de 2017.

I.5.12.- El Consejero de Estado sustanciador del proceso mediante Auto de 24 de abril de 2018<sup>24</sup> decretó la nulidad de la prueba relacionada con los testimonios de los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford y ordenó que fueran practicados nuevamente y negó la solicitud de

---

<sup>19</sup> Fol. 187-194, cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>20</sup> Fol. 188-217, cuaderno del Consejo de Estado. La foliatura se encuentra duplicada.

<sup>21</sup> Fol. 223, cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>22</sup> Fol. 227-233, cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>23</sup> Fol. 244, cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>24</sup> Por error involuntario del Despacho la providencia indica el año 2017, siendo el año 2018.

suspensión del proceso por prejudicialidad. Esta decisión fue notificada el día 27 de abril de 2018.

I.5.13.- La Secretaría de la Sección Primera, mediante el Despacho Comisorio 11 de 8 de mayo de 2018, informó al Tribunal Administrativo de Bolívar lo decidido en el Auto de 24 de abril de 2018, para efectos de que recaudara nuevamente, bajo la figura de la comisión, los testimonios de los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford.

I.5.14.- El Tribunal Administrativo de Bolívar auxilió la comisión precitada y practicó los testimonios de los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford, en diligencia realizada el día 15 de junio de 2018 y remitió las diligencias respectivas que fueron radicadas en el Consejo de Estado el día 18 de julio de 2018<sup>25</sup>.

I.5.15.- El despacho, mediante Auto de 31 de julio de 2018, corrió traslado de las pruebas documentales allegadas en cumplimiento del Auto de 10 de agosto de 2017, para efectos de que fueran de conocimiento por las partes y el Ministerio Público, providencia notificada el 10 de agosto de 2018<sup>26</sup>.

## **I.6.- Alegatos de conclusión en segunda instancia y concepto del agente del Ministerio Público**

El Consejero Ponente, mediante Auto 11 de octubre de 2018, corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos y al Ministerio Público para que, de considerarlo pertinente, rindiera su concepto. El término comenzó el 24 de octubre de 2018 hasta el 7 de noviembre de 2018 para las partes y desde el 8 de noviembre de 2018 hasta el 22 de noviembre de 2018 para el agente del Ministerio Público.

### **I.6.1.- Alegatos de conclusión presentados por el concejal cuestionado, Rafael Antonio Teherán Lora<sup>27</sup>**

---

<sup>25</sup> Fol. 326-377, cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>26</sup> Fol. 378, cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>27</sup> Fol. 499-520, cuaderno del Consejo de Estado.

I.6.1.1.- El concejal cuestionado, Rafael Antonio Teherán Lora, dentro del término mencionado anteriormente, presentó sus alegatos de conclusión oponiéndose a la solicitud de pérdida de investidura.

I.6.1.2.- Inicia sus alegaciones refiriéndose a los demandantes informando que en contra de ellos, la Fiscalía General de la Nación ha iniciado investigaciones penales por actos que califica como de corrupción, lo que permite inferir que la pretensión de pérdida de investidura obedece a retaliaciones en su contra.

I.6.1.3.- Abordando la controversia, relata que era costumbre imperante en el Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar) que no se hiciera la lectura, discusión y aprobación de las actas de las sesiones anteriores y, con el voto unánime de todos los miembros de la corporación, se aprobaba su publicación, por lo que:

«[...] Luego de esta acta, jamás se volvía a saber de lo que en sesión se discutió o se aprobó ese día, ya que para la próxima acta la regla era la misma. Las sesiones jamás eran grabadas, por lo que se sabía que no existía registro probatorio. Fue así como moldearon la maqueavélica (sic) demanda [...] En este acto costumbrista (sic), y de la misma manera, fue sumida el acta número 019 de fecha 21 de Febrero de 2016 (sic), Acta aludida (sic) (como venía ocurriendo con las que le anteceden como son el acta N° 018 y la N° 017, solo estas, como por no engrosar el listado; de igual manera ocurrió con las s.s., la N° 20 y 21), mediante el cual se aprobó en segundo debate el proyecto de acuerdo número 002 de 2016 [...] acta en la que este servidor se declara impedido, bajo el equívoco de que yo, el concejal, me hallaba, o me vería inmerso en un conflicto de interés, por estar en un alegatos de Restitución De Tierras (sic), en el predio en donde ya se había dispuesto un PROGRAMA DE VIVIENDA VIP. Todo lo anterior era de conocimiento de los actores, y moldearon las situación, puesto que bajo este equívoco, se elaboró la demanda [...]

I.6.1.4.- Insiste en que presentó el respectivo impedimento por cuanto se encontraba involucrado en una disputa por un predio en la Oficina de Restitución de Tierras de Carmen de Bolívar pues el programa de vivienda denominado «SAN CARLOS» se desarrollaría en terrenos pertenecientes al señor Carlos Berdejo y a su esposa, quienes las adquirieron por venta que les hiciera el señor Joaquín Terán Barros en el año 2005. Agrega que:

«[...] Luego de la temporada de violencia, JOAQUÍN TERÁN, quien por contar con la calidad de víctima por desplazamiento forzado y por encontrarse en un etapa de su vida senil, a juicio de la puesta en marcha de la Ley 1448 de 2011, Conocida como Ley de Víctimas (sic) y Restitución de Tierras, muy a pesar de que se trató de una simple

venta, este negocio estuvo tachonado (sic) de violación a múltiples derechos humanitarios, los cuales debía ser resarcidos.

Luego de la venta, de estas tierras, la señora compradora, vende a SURTIGAS, una pequeña fracción del lote por un alto precio, marcando una astronómica diferencia de precio, entre lo que pagaron por toda la finca y lo que vendieron el pequeño lote a la empresa de gas; por lo que más tarde, el señor JOAQUÍN TERÁN, me concede poder amplio y suficiente para lo atinente a solicitud de Restitución y dominio del tema antes y después de restituido el precio, si es que se gana el caso. Solicitud que recayó sobre el predio “LOS AZORES” ubicado en el municipio de Zambrano bolívar (sic) [...] identificado con el folio de matrícula N° 062-8187 [...] Solicitud radicada el día 14 de mayo de 2012 y radicada (sic) en la Procuraduría Regional de Bolívar en esta misma fecha [...] A la presente solicitud de restitución, el municipio de Zambrano bolívar (sic) hace oposición, puesto que el señor SEBASTIAN CAÑAS ASÍS, alcalde de ese entonces, vació un programa de vivienda VIP, el cual colapso por culpa de la Restitución. Entonces dentro del proceso de restitución del lote de tierra, que pasaría de Rural a Urbano, una parte, en la que se encontraba proyectado la Urbanización “San Carlos” proyecto de vivienda de interés prioritario (V.I.P.), es lógico mi impedimento manifiesto como concejal. Más, sin embargo, al momento de elaborar el acta de la sesión, mediante la cual dicho proyecto de acuerdo fue elevado a acuerdo; anotaron en el punto 5 VOTACIÓN, del respectivo orden del día, una intervención de mi parte, se puede apreciar que lo supuestamente dicho por mí, no es más que algo para salir del paso, todo un texto carente de razonamiento y cargado de incoherencias, el cual se transcribo ceñido a la letra (sic), del acta 019: (se cita) [...] el subrayado es ajeno al texto de lo anteriormente transcrito no entiendo ni papa, de lo que a la luz del entendimiento humano se colige, que esto fue inscrito de cualquier manera, por alguien, para relleno de un acta, con fines dañinos, demostrando una intervención y por ende un voto positivo, puesto que de lo que si estoy seguro, fue pedí la palabra y manifesté:

*“Señores concejales aquí presente me declaro impedido, por existir un conflicto de interés generado por la solicitud de restitución del predio en donde se construirá el proyecto de vivienda “SAN CARLOS”, más sin embargo mi impedimento fue promulgado y jamás supe que y como quedó consignado en el acta número 019 de ese 21 de febrero de 2016. Más sin embargo el apelante solicita al H. Consejo De Estado... [...]»*

I.6.1.5.- Hace referencia al Acta 20 de 22 de febrero de 2016 que da cuenta de la sesión del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar) realizada el día 22 de febrero de 2016, para reiterar que las acta de esa corporación jamás fueron aprobadas pues en cada sesión al llegar al punto de lectura, discusión y aprobación, nunca se leían ni se discutían ni aprobaban y, entonces, el Acta 19 de 2016 no fue aprobada.



I.6.1.6.- Manifiesta que el Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar) nunca dio cumplimiento a su reglamento en lo que se refiere a las actas (Artículo 27) puesto que:

«[...] Ahora bien, alude este artículo, que en el punto correspondiente al orden del día, el presidente del concejo o de la comisión, según corresponda, someterá a consideración el acta de la sesión anterior, situación que en plenaria jamás se conjuró, puesto que estos e obviaba con solo presentar la propuesta de “que el acta sea publicada más no leída” y para información de este honorable Consejo De Estado (sic), esta corporación municipal no cuenta ni con las mínimas herramientas de información, como es una cartelera, lo que determina la no publicación, situación que aprovecharon los actores del concierto y moldearon la situación (sic).

También determina el reglamento interno a través del precitado artículo que Cuando se quiera omitir su lectura, será puesta previa y oportunamente en conocimiento y por cualquier medio idóneo de los miembros de la Corporación, quienes podrán hablar una vez para reclamar acerca de las omisiones o inexactitudes en que se hubiere incurrido al redactarla, sin perjuicio del derecho de intervenir cuando se presenten reclamaciones. Cosa que jamás se requirió, constituyéndose en materia violatoria al DEBIDO PROCESO, por lo que el acta posterior al acta aludida, o sea la número 020 de febrero de 2016, jamás fue leída, ni discutida, ni mucho menos aprobada.

I.6.1.7.- Menciona que escuchó rumores consistentes en que «[...] *estaba inhabilitado [...]*», por no declararse impedido para votar el Acuerdo 002 de 2016, así que decidió recurrir al Concejo Municipal para revisar el Acta 019 de 21 de febrero de 2016 y constató que se había elaborado erróneamente por lo que solicitó mediante derecho de petición la corrección de la misma, lo cual se realizó mediante la Resolución 072 de 1 de septiembre de 2016.

I.6.1.8.- Se refiere a que para su defensa en este proceso acudió a un abogado que resultó ser amigo de los actores y, en particular, del señor apoderado de aquellos, quien presentó la contestación a la solicitud de pérdida de investidura por fuera del término previsto en la ley y además que la Resolución 072 de 1 de septiembre de 2016, la cual fue oportunamente aportada al expediente, nunca fue objeto de tacha de falsedad o de otro cuestionamiento por parte de los solicitantes.

I.6.1.9.- Ahora bien, en relación con uno de los documentos que obran en el expediente en el cual el Alcalde Municipal de Zambrano (Bolívar) menciona que uno de los propietarios de los predios que se encuentran en el área a la que se refiere el Acuerdo 002 de 2016, asevera que:

«[...] De lo que REFUTO: que de tal predicado abordado como prueba, se colige que la demanda fue impetrada bajo supuestos aparentes, pues ese JOAQUÍN TEHERÁN, personaje de la parte demandante, si fuere mi padre, él, hace rato dejó de ser propietario en Colombia, cuando le arrebataron el predio los AZORES, predio con registro de matrícula inmobiliaria N° 062-8187 de la oficina de registro de instrumentos públicos del CARMEN de BOLIVAR, última anotación bajo su nombre en el AÑO 2005, desde ese entonces no es propietario en Colombia de nada que se parezca a inmuebles.

Ahora bien, los actores, no les fue posible demostrar quién es el padre del demandado, pues el mío, se hace llamar como aparece en su cédula de ciudadanía, escrito así: JOAQUÍN PABLO TERÁN BARROS, no JOAQUÍN TEHERÁN [...].»

I.6.1.10.- Frente a las afirmaciones de los demandantes consistentes en que sobre los predios de propiedad del señor Carlos Berdejo, enajenados a él por parte del señor «[...] JOAQUÍN TEHERÁN [...]», se rumora que se encuentran en discusión ante la Unidad de Restitución de Tierras, con lo que se presume que el mayor beneficiado «[...] en todo este enredo sería el padre del Concejal RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA [...]», quien por dicha vía podría ser nuevamente el propietario de aquellos predios, replicó:

«[...] REFUTO: ese JOAQUIN TEHERÁN, personaje ficto de los actores jamás le enajenó nada, al señor CARLOS BERDEJO, Pues (sic), quien venció fue JOAQUÍN PABLO TERÁN BARROS [...] Por otra parte, cabe acotar en este instante, que la justicia administrativa no se sustenta con comentarios callejeros como los demandados por los actores [...] Más, sin embargo, desarrollando la parte fáctica el hecho de que presuntamente existe un proceso en la URT en donde mi señor padre es o puede ser beneficiario de la restitución de un predio en que puede o no, estar comprendido o contenido el proyecto de acuerdo 002 del 2016.

Pero que dentro del acervo probatorio de la demanda no se vislumbró documento idóneo alguno, que (sic) determine que el predio en mención, tenga la titularidad de mi padre o progenitor, que pare el caso sería LA ESCRITURA PÚBLICA DEL PREDIO Y/O CERTIFICADO DE TRADICIÓN Y LIBERTAD O BIEN LA SENTENCIA DEBIDAMENTE EJECUTORIADA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA ELLO.

De igual forma carece la demanda, del documento idóneo, en el que se establezca el parentesco entre dos personas para determinar los lazos consanguíneos que darían lugar a apoyar la acción, que hoy en día conoce esta sala por APELACIÓN, cual sería, el REGISTRO CIVIL de padre cotejado con el mío, lo cual no se surtió como base primaria de esta demanda.

Además no es claro, en donde fincan la causal invocada para solicitar la pérdida de investidura, si ellos mismo[s] manifiestan que son rumores o comentarios, es decir testimonios de oídas que no tiene valor probatorio sobre un proceso de RESTITUCIÓN DE TIERRAS, en donde mi padre o este servidor, pudieran tener interés, lo cual se está surtiendo y que aún no ha culminado, es decir a la fecha es un hecho incierto de mera expectativa, de la que no se tiene la certeza o la seguridad que se pueda dar en los términos que se ha Pedido, entonces mal podría tenerse como prueba, sobre el cual se ha invocado una causal para perdida de investidura, sobre unos hechos futuros e inciertos pero sobre todo, sustentados por meros rumores callejeros.

[...]

A pesar de ser cierto la existencia de un proceso de restitución de tierras del Carmen de Bolívar, que para este caso la honorable sala del tribunal Administrativo de bolívar (sic), solicitó certificar y remitir copias de ese proceso, pero de igual modo, se requiere a las partes, en especial a la actora, para que asuman el activismo probatorio desplegando las acciones que permitan el recaudo de las probanzas faltantes, para lo cual nada hicieron, para activar la prueba ni desplegaron acciones tendientes a recaudar lo pretendido [...].»

I.6.1.11.- Reafirma que la Resolución 072 de 1 de septiembre de 2016 se encuentra soportada en la declaración juramentada de varios concejales del Municipio de Zambrano (Bolívar) y por el Secretario General del Concejo Municipal y, adicionalmente, expresa:

«[...] Manifiesta el sorprendido concejal CAUZADO (sic), que el secretario y presidente expedieron una resolución en donde se corrigen yerros de transcripción en la elaboración del acta 019 de 21 de febrero de 2016, y en ningún momento el señor concejal se declaró impedido muy a pesar de que uno de los predios que se benefician era el de su hermana EVEDITH TERÁN LORA.

Ahora bien, la señora EVEDITH TERÁN LORA, jamás apareció dentro del cuaderno demandante, o alzada (sic) de primera instancia como sujeto procesal, sino solo como solicitud de prueba trasladada, en esta segunda instancia, por lo que se solicita *remitir el registro civil de nacimiento de la señora EVEDITH TEHERÁN LORA válido para demostrar el parentesco de la misma con el señor RAFAEL TEHERÁN LORA (Hermana)*, pues bien, solo para demostrar parentesco, pero no expresan para que se quiere demostrar tal parentesco, y así consta en la demanda a la altura III. *PRUEBA TRASLADADA*: (se cita) [...] Por otra parte, nuestros actores y su apelante dentro del proceso de demanda jamás relacionaron dentro del cuaderno demandante, alzada de primera instancia, algo que se parezca a FOLIO DE MATRÍCULA INMOVIBILIARA (sic) O CERTIFICADO DE TRADICIÓN Y LIBERTAD 062-2404 DE LA OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE EL CARMEN DE BOLÍVAR [...].»

I.6.1.12.- Se refiere a los testimonios recaudados en el trámite de la segunda instancia planteando que:

«[...] Llegada la hora de audiencia, manifiesta el Honorable comisionado Magistrado, que solo fue programado para volver a escuchar a los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford, escuchados en la audiencia de 15 de septiembre de 2017.

Por lo anteriormente expuesto, infiero que por el hecho de receptar las pruebas de manera inconclusa afectando totalmente la carga de la prueba testimonial, se dejan claras dudas que afectan la creencia de cualquiera “persona razonable” sobre si (el indiciado), soy culpable o no, ya que presumo que el jurado no se satisfizo, más allá de la “duda razonable”, por lo que a continuación hare un breve análisis de esta institución tan novedosa como lo es la “duda razonable”, introducida en el marco de la reforma procesal penal y administrativa, entendiendocomo duda razonable, “aquella duda basada en la razón, la lógica y el sentido común que permanezca después de la consideración completa, justa y racional de toda la prueba, esto quiere decir que no podría ser una duda vaga, especulativa o imaginaria” ... ahora bien, dado que el Código Procesal Penal (en adelante CPP) dice que “Nadie podrá ser condenado por delito sino cuando el tribunal que lo juzgare adquiere, más allá de toda duda razonable, la convicción de que realmente se hubiere cometido el hecho punible objeto de la acusación y que en él, hubiere correspondido al acusado una participación culpable y penada por la ley” (Art. 340 inciso 1°).

Como quiera que, el Consejo de Estado de la República de Colombia, máxima autoridad de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, resuelven las solicitudes de nulidad del proceso con Radicado Número (sic) 13001233300020160119201, por indebida notificación a la parte demandada y suspensión del proceso por prejudicialidad, declarando la nulidad de los testimonios de los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford, practicados en la audiencia de 15 de septiembre de 2017, por incurrir en la causal de nulidad prevista en el artículo 29 de la Carta Política, no acatando mis pretensiones, como fue la suspensión del proceso por prejudicialidad. Ahora bien, la declaratoria de audiencia des testigos, promovida por el Auto que decreta la práctica de pruebas en segunda instancia, deja baches dentro del proceso, cuando testigos de mi declaratoria de impedimento, que fue hecha ante el Honorable concejo, fueron 10 concejales y su secretario general, testigos presenciales (11 testigos), de los cuales 2 fueron los únicos que tuvieron la oportunidad de declarar, ya que muchas fueron las circunstancias de imposibilidad, las que rodearon este trámite; por lo que matemáticamente hablando en cifras porcentuales, solo el 18,1818...% fueron los testigos que concurrieron a declarar, sobre todo, que estos, tienen marcada contrariedad con migo (sic), notándose que en el primer intento el Dr. JIMMY JOSÉ CRUZATE, apoderado de la parte demandante, manipuló las notificaciones, al punto de que me fue oportuno solicitar por indebida notificación, la nulidad de los testimonio.

Bajo estos antecedentes, es por tanto que teorizo, que todo el escenario que rodea esta etapa, se encuentra contemplada esta institución tan novedosa, como lo es la “duda razonable”, pues, así las cosas, hoy día prevalece la duda que la verdad, lo cual favorece mi pretensión, en cuanto se conserve incólume el fallo de primera instancia [...]»

## **I.6.2.- Alegatos de conclusión presentados por los demandantes<sup>28</sup>**

I.6.2.1.- Los actores, mediante su apoderado especial, dentro del término mencionado anteriormente, presentaron sus alegatos de conclusión solicitando declarar la excepción de ilegalidad de la Resolución 72 de septiembre de 1° de 2016 y la revocatoria de la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarar la pérdida de la investidura del Concejal Rafael Antonio Teherán Lora.

I.6.2.2.- Insiste en que la Resolución 72 de 1 de septiembre de 2016 fue expedida en forma arbitraria y arrogándose una competencia que no le ha sido conferida por la ley, por cuanto resolvió excluir de la aprobación del Acuerdo 002 de 2016 al concejal cuestionado sin que este lo hubiera solicitado y sin que aquel verdaderamente hubiera manifestado su impedimento. Además, se pretendió sustituir tanto el Acta 19 de 2016 que sirve de fundamento al acuerdo citado, sin que se hubiera expedido una nueva acta, como al órgano competente para modificar un acuerdo municipal.

I.6.2.3.- Recalca que el Presidente del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar) para la época de los hechos, señor Luís Escobar Asís, se atribuyó la facultad de aceptar un impedimento casi 7 meses después de haberse aprobado el Acuerdo 002 de 2016, sin el apoyo de quienes conformaban la mesa directiva de aquella corporación, con sustento en una declaraciones que bajo la gravedad del juramento realizaron varios concejales y su secretario. Es así que:

«[...] no queda sino concluir que el señor Luís Escobar Asís, Concejal de Zambrano Bolívar (sic) y presidente de la corporación para la época de los hechos invocando una facultad que no se encuentra otorgada por la ley, so pretexto de corregir un presunto error, modificó la verdadera actuación y decisión adoptada por parte del Concejal RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, concretamente sustituyó la decisión de haber votado positivamente el Acuerdo 002 de 2016, a una declaración de impedimento por parte del mismo que nunca existió, como así lo explican en sus declaraciones los Concejales GUILLERMO MULFORD

---

<sup>28</sup> Fol. 479-498, cuaderno Consejo de Estado.

OSPINO y FRANCISCO CAUSADO ROJANO, con la consecuente vulneración de la moralidad administrativa [...]»

I.6.2.4.- Indica que así se aceptara que el concejal demandado expresó su impedimento como se pretende presentar en la Resolución 72 de 2016, lo cierto es que participó para conformar el cuórum, como lo acepta la apoderada judicial del concejal en la audiencia de alegaciones realizada en el Tribunal Administrativo de Bolívar, por ello:

«[...] cabe concluir que tuvo ocurrencia el supuesto bajo examen, esto es, el de participar en el debate y votación, ya que el impedimento manifestado por el demandado de forma posterior en la corrección del acta mediante la expedición de la resolución número 072 de Septiembre 1° de 2016, nunca fue aceptado por la plenaria y como consecuencia no se hizo efectivo, como lo implica la causal, pues de no ser así esta quedaría sin eficacia alguna, y reducida a una mera formalidad [...]»

I.6.2.5.- Encuentra que debe inaplicarse la Resolución N° 72 de 1° de septiembre de 2016, expedida por el Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar) y adiciona a los argumentos anteriores, los siguientes:

«[...] De donde no queda sino concluir que la declaración de impedimento del señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, que se desprende de la resolución 072 de 2016, no fue sino una falacia utilizada por el Concejal demandado y los señores LUÍS ESCOBAR ASÍS, HORACIO ÁVILA MEJÍA, RAFAEL PALMERA SULBARÁN, LIBARDO VEGA y JAIME DE ÁNGEL SARMIENTO, de cara a obtener que no se declare la pérdida de investidura del Concejal RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA.

Sin duda, la actuación de los servidores públicos RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, LUÍS ESCOBAR ASÍS, HORACIO ÁVILA MEJÍA, RAFAEL PALMERA SULBARÁN, LIBARDO VEGA y JAIME DE ANGEL SARMIENTO, constituye una falta de seriedad, de ponderación y honestidad, pues resulta claro que lo contradictorio y excluyente que se invocó por parte de los mismos en su[s] actuaciones ilegales, nada tenía que ver con los fines superiores, sino con la necesidad de eliminar la violación del régimen de conflicto de intereses, como único propósito, como quedó evidenciado a lo largo de este proceso.

Siendo así, es procedente concluir la grave afectación de la moralidad a la que se sujeta la organización y funcionamiento del Concejo Municipal de Zambrano Bolívar.

En efecto, el acta de aprobación del Acuerdo 002 de 2016, da cuenta de que en el procedimiento seguido se llamó a lista al señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, participó y con su voto contribuyó a la aprobación del mismo, reduciendo al máximo la posibilidad de que el

Concejal TEHERÁN LORA no haya participado, deliberado o expuesto motivos, a efectos de la aprobación del respectivo acuerdo.

[...]

Ahora, el Concejo Municipal de Zambrano Bolívar y el demandado aducen que la aprobación impartida al Acuerdo 002 de 2016, contiene un error involuntario, que posteriormente corrigió; con todo y que haya sido así, no se comprende cómo, habiendo podido conocer de ese error y corregirlo al momento de que se le hizo entrega al señor HELMER OCHOA OCHOA de copias del Acuerdo 002 de 2016, hecho ocurrido el día 27 de Junio de 2016, como se prueba con la copia del “oficio de fecha 27 de Junio de 2016, expedido por la Secretaría del Concejo Municipal de Zambrano Bolívar, por medio del cual se da respuesta al señor HELMER OCHOA OCHOA al derecho de petición de fecha 1° de Junio de 2016, resultando entonces contradictorio admitir que efectivamente haya sido un error, cuando este solamente vino a corregirse más de seis (6) meses después, cuando el favorecimiento que se propició con el Acuerdo 002 de 2016, ya estaba consumado y que a la fecha continua consumado, pues efectivamente a la señora EVEDITH TEHERÁN LORA, en su condición de hermana del Concejal RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, se le categorizaron predios de su propiedad como predios URBANOS que antes tenían la categorización de predios de su propiedad como predios URBANOS que antes tenían la categorización de predios RURALES, obteniendo con ello una plusvalía y un beneficio en razón al aumento del precio del metro cuadrado de tierra de un predio que pasó de ser rural a urbano, gracias a la aprobación del Acuerdo 002 de 2016 expedido por el Concejo Municipal de Zambrano Bolívar, acuerdo en el que su hermano fue participe y protagonista activo, al manifestar con su voto POSITIVO la voluntad que ello hubiese ocurrido, lesionándose con ello la moralidad pública como uno de los principios rectores de la democracia.

[...]

Con la aprobación del Acuerdo 002 de 2016, se vulneró gravemente el régimen de conflicto de intereses y la moralidad administrativa, porque:

1) El señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, no se amparó en el deber legal de declararse impedido teniendo el deber de hacerlo; a sabiendas de que un predio de propiedad de su hermana EVEDITH THERAN LORA (sic) sería uno de los beneficiados.

2) No resulta explicable o comprensible como es que si el predio a categorizarse como predio URBANO no fue plenamente identificado bajo un certificado de matrícula inmobiliaria, que permitiera a los miembros de la corporación conocer cuál sería el predio beneficiado con la aprobación de [ ] Acuerdo 002 de 2016 y quien era su propietario: ¿Por qué el señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA si conocía de tal situación? Y resulta evidente que conocía de tal situación, por cuanto ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, en audiencia pública manifestó que él se habría declarado impedido dentro del trámite de aprobación del Acuerdo 002 de 2016, lo cual demuestra que efectivamente sí sabía que el lote de su hermana se vería beneficiado con su incorporación a suelo urbano dentro del Esquema de

Ordenamiento Territorial EOT del municipio de Zambrano Bolívar (sic), con la aprobación del Acuerdo 002 de 2016.

3) El Concejo Municipal de Zambrano Bolívar (sic), agravó la violación de la moralidad pública en que incurrió el señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, pretendiendo sustituir su decisión al votar positivamente el Acuerdo 002 de 2016, por una declaración o manifestación de impedimento inexistente [...]».

I.6.2.6.- Considera que está acreditado que el señor Rafael Antonio Teherán Lora violó el régimen de conflicto de intereses pues favoreció a su hermana, Evedith Teherán Lora, con el mayor valor que obtiene la propiedad de la señora Teherán Lora al ser incorporada como suelo urbano en virtud de la aprobación del Acuerdo 002 de 2016, pariente dentro del segundo grado de consanguinidad.

I.6.2.7.- Conforme a lo anterior, entonces, aborda el elemento subjetivo de acuerdo con lo señalado en la Sentencia SU 424 de 2016, proferida por la Corte Constitucional<sup>29</sup>, de la siguiente manera:

«[...] Dicho lo anterior, procedo a establecer cómo fue la actuación del señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN dirigida al señor LUÍS ESCOBAR ASÍS en su condición de Presidente del Concejo Municipal de Zambrano, Bolívar, a la que se hace referencia en el primer considerando de la resolución número 072 de fecha 1° de Septiembre de 2016 (sic), en la que se establece: (se cita la parte pertinente) [...] permite asumir, sin duda, que conocía la normatividad que regula el régimen de conflicto de intereses y que era consciente de que había violentado el régimen de conflicto de intereses, tanto que pretendió modificar el contenido del acta número 019 de fecha que aprobó el orden del día de fecha 21 de Febrero de 2016, omitiendo u olvidando que justamente en sesión posterior el mismo, aprobó la lectura del acta número 019 de 21 de Febrero de 2016, como así lo corrobora los Concejales FRANCISCO CAUSADO ROJANO y GUILLERMO MULFORD OSPINO, en sus declaraciones ante el Tribunal Administrativo de Bolívar y en las actas por ellos aportadas al proceso.

En segundo lugar, se reitera que el demandado como mínimo participó para conformar el quorum (sic), como se expresa a través de su apoderada en la audiencia de alegaciones realizada ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, el día 10 de Marzo de 2017. No obstante, el señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, omitió declararse impedido.

Los Concejales FRANCISCO CAUSADO ROJANO y GUILLERMO MULFORD OSPINO, miembros del partido liberal colombiano, en sus declaraciones informaron que el Concejal RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, no se declaró impedido al momento de darse trámite

---

<sup>29</sup> Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.



al Acuerdo que suscito la violación del régimen de conflicto de intereses.

[...]

El Concejal FRANCISCO CAUSADO ROJANO, manifiesta en su declaración que el predio que se benefició con la aprobación del Acuerdo es de propiedad de la hermana del señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, propiedad que no requiere ser acreditada de acuerdo en este tipo de procesos de acuerdo con la jurisprudencia vigente, por cuanto el bien jurídico tutelado es la moralidad pública y no la propiedad; pero muy a pesar de ello, es pertinente dejar claro que existen pruebas dentro del plenario que demuestran que el predio beneficiado es de propiedad de la señora EVEDITH TEHERÁN LORA, así como también se encuentra acreditado que esta es hermana del Concejal RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA.

Así mismo, los Concejales FRANCISCO CAUSADO ROJANO y GUILLERMO MULFORD OSPINO aportaron las actas 019 del 21 de Febrero de 2016 y Acta número 020 del 22 de Febrero de 2016, en doce (12) folios, que demuestran que el señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA votó positivamente en el acta número 019 de fecha 21 de Febrero de 2016 y posteriormente la aprobó mediante acta número 020 de 22 de Febrero de 2016.

Pues bien, como puede verse, el demandado tenía conocimiento de la normatividad que lo obligaba a declararse impedido, pues las actas eran publicadas antes de su aprobación, sin que se manejara un procedimiento diferente al interior del Concejo Municipal de Zambrano Bolívar (sic), como así lo manifestó el Concejal GUILLERMO MULFORD OSPINO en su declaración ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, así mismo manifestó el Concejal GUILLERMO MULFORD OSPINO que el Concejal RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA aprobó la proposición para que el acta número 019 de fecha 21 de Febrero de 2016, no fuera leída y en su lugar publicada, no entendiéndose por qué tendía el señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, que esperar hasta varios meses después de la expedición del Acuerdo, para presentar una presunta petición con el objeto que se corrigiera el texto del acta y el sentido de su votación.

Por otra parte, el Concejal GUILLERMO MULFORD OSPINO, en declaración realizada ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, reconoció que antes había declarado en sendas declaraciones ante notario y ante el propio presidente del Concejo Municipal de Zambrano Bolívar, manifestando que el señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA se declaró impedido, pero argumenta además que fue el propio Concejal RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, quien lo coaccionó para que esas declaraciones se realizaran en contra de la verdad.

Las pruebas recaudadas permiten establecer, sin duda, que el señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA violó el régimen de conflicto de intereses, quebrantando el ordenamiento leal y con ello permitió que su hermana EVEDITH TEHERÁN LORA obtuviera un provecho consistente en un mayor valor de predios urbanos y por ende

adquirieron un mayor avalúo comercial o un mejor precio, como en efecto ocurrió.

Por tanto, acreditados los hechos alegados en la demanda y como no se observa que hay causal alguna de exoneración de responsabilidad, debe declararse la pérdida del cargo o investidura como Concejal del señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA [...]»

### **I.6.3.- El Concepto del agente del Ministerio Público<sup>30</sup>**

I.6.3.1.- El señor Procurador para la Conciliación Administrativa, agente del Ministerio Público en este proceso judicial, dentro del término previsto para el efecto, presentó el Concepto 123 de 22 de noviembre de 2018, en el cual solicita que la sentencia de primera instancia sea revocada, excepto en lo relacionado con la compulsas de copias a que se refiere el numeral segundo de la parte resolutive de la misma y, en su lugar, se decrete la pérdida de la investidura del concejal del Municipio de Zambrano (Bolívar), Rafael Antonio Teherán Lora.

I.6.3.2.- Luego de realizar un detallado recuento del trámite procesal, inició su análisis resaltando que, contrario a lo afirmado por el Tribunal Administrativo de Bolívar y luego de una lectura detallada de la demanda, se aprecia que «[...] varios apartes del texto de la demanda se orienta al padre del concejal, a otros parientes en primer y segundo grado de consanguinidad, incluso la hermana Evedith Teherán. Todo lo anterior claramente traba la Litis con la señora Evedith Teherán [...]».

I.6.3.3.- Precisó que el problema jurídico que plantea la presente controversia radica que determinar si se configuran los presupuestos jurídicos para que se decrete la pérdida de la investidura del concejal cuestionado por el posible conflicto de interés que lo obligaba a declararse impedido por participar en el debate y aprobación del Acuerdo 002 de 2016, a pesar de que, presuntamente, tenía un interés personal, directo y actual, por ser su hermana, la señora Evedith Teherán Lora, propietaria de uno de los predios que resultaron beneficiados con la modificación del esquema de ordenamiento territorial, al ser incorporado como suelo urbano.

I.6.3.4.- Luego de hacer referencia a las normas jurídicas, a las decisiones judiciales que consideró aplicables a la controversia y a las pruebas que se

---

<sup>30</sup> Fol. 638-670, Cuaderno del Consejo de Estado.

practicaron en el proceso, analizó los elementos necesarios para la configuración de la causal de pérdida de investidura, en la siguiente forma:

«[...] ii) El segundo presupuesto exige que la persona señalada de adelantar la actuación violatoria del régimen de conflicto de intereses, ejerza o haya ejercido la investidura de concejal en un tema específico a cargo del concejo

Al respecto conviene precisar que se encuentra demostrado, que el Concejal demandado participó en las discusiones del Proyecto de Acuerdo «*POR EL CUAL SE INCORPORAN A SUELO URBANO UN SUELO RURAL REQUERIDO (sic) PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PARQUES ECOLÓGICOS, CANALES DE RECOLECCIÓN DE AGUAS FLUVIALES, VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL (VIS) Y VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP), CONSTRUCCIÓN DE CANCHAS DEPORTIVAS, LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SUBNORMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*», como consta en las actas de las sesiones del concejo Nos. 002 y 19, de fechas 17 y 21 de febrero de 2016, obrantes a folios 25 a 30 y 36 a 40 del cuaderno No. 1

Sobre el particular cabe resaltar que como consta en el Acta 002 del 17 de febrero de 2016, el concejal demandado no asistió al primer debate del citado proyecto, realizado en la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo del Concejo Municipal de Zambrano; empero sí lo hizo en la sesión del segundo debate donde no sólo participó e intervino sino que votó positivamente para su aprobación, como consta en el acta No. 019 del 21 de febrero de 2016 (folios. 36 a 40 Cuaderno No. 1) convirtiéndose así en el Acuerdo No. 002 de 21 de febrero de 2016.<sup>31</sup>

iii) El tercer presupuesto es la existencia de un interés directo, particular, real no hipotético o aleatorio, actual del concejal, ya sea de orden moral o económico y la ausencia de impedimento para participar en la votación del proyecto de acuerdo No. 002 de 2016

Este presupuesto está compuesto por tres elementos: primero, en este caso lo relevante es examinar el comportamiento del demandado frente a los deberes y responsabilidades que como concejal le fueron encomendadas por la Constitución Política y la ley para tomar decisiones en interés general, teniendo en cuenta que debido a ciertas circunstancias, ese interés general se puede ver afectado por circunstancias personales que no permiten actuar imparcial y objetivamente, por lo cual se debe expresar la situación de impedimento y actuar en consecuencia, si el mismo es aceptado.

---

<sup>31</sup>«POR EL CUAL SE INCORPORAN A SUELO URBANO UN SUELO RURAL REQUERIDO (sic) PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PARQUES ECOLÓGICOS, CANALES DE RECOLECCIÓN DE AGUAS FLUVIALES, VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL (VIS) Y VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP), CONSTRUCCIÓN DE CANCHAS DEPORTIVAS, LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SUBNORMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES».

Segundo, también es significativo analizar que esté demostrado el interés directo, con efecto inmediato, particular y concreto, que implique un aprovechamiento personal de la investidura y que el concejal no ponga de presente su impedimento en el debate y en la votación del proyecto con el que puede surgir el conflicto de intereses.

Por último, valorar que se está ejerciendo una atribución constitucional o legal de la respectiva corporación. Conforme a los numerales 1, 2 y 7 del artículo 313 de la Constitución Política le corresponde a los Concejos Municipales reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas y reglamentar o determinar los usos del suelo. En cumplimiento de estas atribuciones, no pueden anteponer su interés particular al general porque ello iría en detrimento de los valores que se pretenden preservar con la institución de pérdida de investidura como el ejercicio probo, transparente y ponderado en el ejercicio de la función pública que debe guiar su actuación, dado el importante papel que desempeñan en la democracia.

En el presente caso en relación con el tercer presupuesto enunciado y los tres elementos analizados, se demostró lo siguiente:

a) Que el concejal demandado es hijo del señor Joaquín Terán y hermano de la señora Everdith Terán Lora, como consta con las copias de los registros civiles visibles a folios 141 vuelto del expediente y 186 del Cuaderno. No. 1.

b) Tal y como consta en la copia del folio de matrícula inmobiliaria No. 062-2404, de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar, anotaciones números 010 del 24 de agosto de 1979 y siguientes (folios 140 a 144 Cuaderno No.1) la señora Everdith Teherán Lora era la propietaria del predio denominado «Los Azores» ubicado en la Vereda Zambrano del Municipio de Zambrano (Bolívar), predio este que fue destinado al proyecto de vivienda prioritaria (VIP) denominado San Carlos, en cumplimiento del Acuerdo No. 002 de 21 de febrero de 2016, como dan cuenta la Resolución No. 313 del 19 de mayo de 2016, expedida por el Alcalde Municipal de Zambrano, aportada al proceso y la Resolución No. 013 del 4 de agosto de 2016, mediante la cual se concedió una licencia urbanística y de construcción de 70 viviendas de interés prioritario a favor de la ciudadana Evedith Teherán Lora.

c) Ahora bien, quedó demostrado en el proceso que el Concejal Rafael Antonio Teherán Lora, no manifestó impedimento alguno para participar y votar el proyecto de acuerdo relacionado en el acápite de pruebas (Folios 43 a 44 del Cuaderno No. 1, que modificaba el esquema de ordenamiento territorial del Municipio de Zambrano- Bolívar- incorporando los predios contenidos dentro de la franja de terreno «*que va desde el casco urbano hasta las coordenadas norte 91719859 y Este 1570520,31, incluyendo los suelos contenidos en la zona hasta el casco urbano*».

En efecto, como prueba de ello se encuentra el Acta No. 019 del 21 de febrero de 2016 del Consejo Municipal de Zambrano (sic), contentiva de

la sesión donde se aprobó en segundo debate por el concejo el proyecto de Acuerdo mencionado, la cual resulta coincidente con las declaraciones de los señores Concejales de Zambrano- Bolívar, Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Mulford Ospino.

En cuanto al acta referida consta, en lo pertinente se consignó:

*Pide la palabra el Honorable concejal TEHERAN LORA RAFAEL ANTONIO: La ley 136 determina las funciones de la corporación con relación a estas cuestiones de proyectos acuáticos, la iniciativa tiene sus propietarios puede ser el Alcalde, el Personero, la comunidad dependiendo la materia, en cuestiones de presupuesto sólo tiene la iniciativa el alcalde está (sic) la puede determinar el Alcalde así como el concejo mismo, el hombre está pidiendo autorizaciones y el concejo se las va a otorgar, si hubiesen sido presentadas por la misma corporación se debe decir enseguida quedan incluidas, si hubiese sido iniciativa de esta corporación no habría necesidad de decir que el Alcalde queda autorizado pero como es él quien lo está solicitando hay que autorizarlo para que haga las funciones ....*

*La función del concejo es velar por el uso del suelo y los cambios del mismo entonces el Alcalde le pide al Concejo que lo autorice.*

*Así mismo, en la precitada Acta aparece que el Concejal votó positivamente el Acuerdo en mención.*

Ahora bien de las testimoniales se infiere que las declaraciones rendidas por los ciudadanos Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Mulford Ospino, actuales concejales del municipio de Zambrano (Bolívar) son coincidentes en señalar que el concejal Rafael Antonio Teherán Lora sí participó en el trámite y votación del proyecto de Acuerdo 002 de 2016 y no se declaró impedido.<sup>32</sup>

Ahora bien, al plenario se aportó copia de la Resolución 072 del 1 de septiembre de 2016, mediante la cual se resolvió corregir el Acta No. 019 del 2016 que aprobó el orden del día del 21 de febrero de 2016, en el entendido de que el concejal Rafael Antonio Teherán Lora se declaró impedido para participar en la votación y aprobación del proyecto de Acuerdo No. 002 de 2016.

Cabe resaltar que el mencionado acto se expidió por petición del concejal Rafael Antonio Teherán Lora y para tal efecto se escucharon los testimonios de Jaime de Ángel Sarmiento, el cual manifestó que había incurrido en un error en la elaboración del acta, por cuanto en el «corte y pega» se le olvidó corregir que el concejal Teherán Lora se había declarado impedido. Según se indica (sic) en dicho acto, dicha versión fue corroborada por los concejales Guillermo Mulford Ospino, Víctor Serrano Jabba, Horacio Ávila Mejía, Rafael Palmera Zulbarán y Librado Vega Pacheco.

---

<sup>32</sup> También en el escrito visible a folios 214 y 316 del Cuaderno 2 el ciudadano Francisco Javier Causado Rojano manifestó que el concejal demandado sí participó en el trámite y aprobación del mencionado proyecto.

Con el fin de valorar dicha prueba, esta Agencia del Ministerio Público anota que en contraposición al sistema de tarifa legal o prueba tasada, los sistemas modernos del derecho procesal consagran el sistema basado en la libre apreciación de las pruebas, también llamado de sana crítica, apreciación razonada o libre apreciación razonada que reconocen un alto grado de libertad al juez para valorar las pruebas de acuerdo con las reglas de la lógica y de la experiencia.

En palabras del ilustre profesor Hernando Davis Echandía «[...] *la libre apreciación no es la libertad para la arbitrariedad, ni para tener en cuenta conocimientos personales que no se deduzcan del material probatorio aportado al proceso, ni para eximirse de motivar las decisiones y someterlas a la revisión de jueces superiores, Esta es una equivocada concepción del sistema. (...) Además, es en la preparación y honestidad de los jueces, no en el sistema, donde debe buscarse la garantía contra la arbitrariedad, como [dijo] en el mismo lugar, pues justicia mala y conclusiones erradas o parciales sobre el elemento probatorio son frecuentes bajo el impedido de la tarifa legal*»<sup>33</sup>

El fin de la prueba consiste en llevar al convencimiento al juez sobre los hechos a que debe aplicar las normas jurídicas, o dicho en otras palabras la certeza sobre los hechos. Apreciar la prueba, en palabras del autor consiste en «la actividad intelectual que lleva a cabo el juez para medir la fuerza probatoria de cada medio de prueba». <sup>34</sup> En el juez recae el deber de apreciar las pruebas en la búsqueda de la certeza sobre los hechos.

Ahora bien, esta Vista Fiscal considera que dicho documento no goza de la fuerza probatoria suficiente para llevar al convencimiento de que el concejal se declaró impedido y que actuó en consecuencia por las siguientes razones:

a) En primer lugar, el impedimento consiste en la comunicación escrita dirigida al Presidente del concejo, en la cual quedan consignadas las razones o motivos que apartan al servidor público de elección popular de participar en el trámite de un asunto sometido a su consideración. Por lo tanto, se trata de un acto que debe formalizarse ante el Presidente de la respectiva corporación y de ello no existe prueba dentro del plenario. <sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Hernando Devis Echandía, Teoría General de la Prueba Judicial, Tomo Primero, Temis, Quinta Edición, página 101.

<sup>34</sup> Ibídem, página: 297.

<sup>35</sup> En esta línea, pueden consultarse los artículos 291 de la Ley 5ª de 1992 y siguientes:

**ARTICULO 291. DECLARACION DE IMPEDIMENTO.** Todo Senador o Representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés.

**ARTICULO 292. COMUNICACION DEL IMPEDIMENTO.** Advertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento.

**ARTICULO 293. EFECTO DEL IMPEDIMENTO.** Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo

b) Las actas de las sesiones son documentos que contienen una relación sucinta de los temas debatidos, las personas que intervinieron los mensajes leídos, las proposiciones presentadas y las decisiones adoptadas. Las actas, así como sus modificaciones, se encuentran sometidas al principio de publicidad, con el fin de que sean aprobadas por el órgano colegiado respectivo. De ello tampoco obra prueba dentro del plenario.<sup>36</sup>

c) Además, llama la atención que ciudadano Guillermo Mulford Ospino, uno de los testimonios que sirvieron de fundamento para ordenar la mencionada corrección, en la diligencia de práctica de testimonios ordenada por el Honorable Consejo de Estado en segunda instancia, afirmó lo contrario en relación con la declaratoria de impedimento presentada por el concejal Rafael Antonio Teherán Lora en la aprobación del Acuerdo 002 del 21 de febrero de 2016.

d) Por último, como lo pusieron de presente los apelantes en el recurso de alzada, llama la atención de este Despacho que el acto administrativo es de fecha del 1 de septiembre de 2016 y la solicitud que dio origen a dicho acto administrativo es del 28 de diciembre de 2016, esto es, la Resolución 072 de 1 de septiembre de 2016 fue expedida cuatro meses antes de haber sido presentada la petición por parte del concejal accionado.

---

fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista.

La excusa así autorizada se entenderá válida para los efectos del parágrafo del artículo 183 constitucional, si asistiere a la sesión el Congresista.

El Secretario dejará constancia expresa en el acta de la abstención.

<sup>36</sup> En este estado de cosas, resulta ilustrativo traer la regulación en materia de actas que trae la Ley 5ª de 1992, así:

**ARTICULO 35.** Actas. De las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes, especialmente, se levantarán actas que contendrán una relación sucinta de los temas debatidos, las personas que han intervenido, los mensajes leídos, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas, y las decisiones adoptadas.

Abierta la sesión, **el Presidente someterá a discusión**, sin hacerla leer, el acta de la sesión anterior, puesta previamente en conocimiento de los miembros de la Corporación, bien por su publicación en la Gaceta del Congreso, o bien mediante reproducción por cualquier otro medio mecánico. En consideración el acta, cada Congresista sólo podrá hablar una vez para reclamar acerca de las omisiones o inexactitudes en que se hubiere incurrido al redactarla, sin perjuicio del derecho de hablar sobre las reclamaciones que hagan otros Congresistas. **Quien tenga observaciones las presentará por escrito a la secretaría a fin de que se inserten en el acta siguiente.**

Tratándose de la última sesión, el acta será considerada y aprobada antes de cerrarse la reunión, o facultarse a su Mesa Directiva para la debida aprobación. Si el acta no estuviere totalmente elaborada para la sesión siguiente, el respectivo Secretario presentará y dará lectura a un acta resumida que servirá para el conocimiento y aprobación de la corporación o comisión.

(Subrayado fuera de texto).

e) Finalmente, otras pruebas ya relacionadas en su conjunto desvirtúan la fuerza persuasiva de que el impedimento se declaró, aceptó por la respectiva corporación y que el concejal obró en consecuencia.

Así las cosas, revisado el plenario, se colige que el concejal tenía un interés directo, particular y actual en la aprobación del proyecto de Acuerdo 002 de 2016, toda vez que para la fecha en que aprobó el mismo, la ciudadana Evedith Teherán Lora, era propietaria de uno de los predios que resultaron beneficiados con la modificación del esquema de ordenamiento territorial, al incorporar dicho predio rural al uso del suelo como urbano.

## CONCLUSIONES

En relación con el interrogante planteado en el problema jurídico, esta Agencia del Ministerio Público considera que se configuran en el presente caso los presupuestos jurídicos para que en el marco del debido proceso analizado se decrete la pérdida de investidura del concejal Rafael Antonio Teherán Lora, por conflicto de intereses, al quedar demostrado lo siguiente:

a) Que el ciudadano Rafael Antonio Teherán ejerció su investidura de concejal en un asunto que se le ha confiado constitucional y legalmente; Que el concejal Rafael Antonio Teherán Lora tenía un interés directo, actual, particular y real constitutivo de conflicto de intereses que le impedía participar en la discusión y la votación del proyecto que dio origen al Acuerdo del 21 de febrero de 2016, mediante el cual se dispuso modificar el esquema de ordenamiento territorial de Zambrano Bolívar, toda vez que quedó probado en el proceso que su hermana Evedith Teherán Lora era propietaria de uno de los predios que resultaron beneficiados con la incorporación de dicho predio como uso de suelo urbano;

b) Que a sabiendas de lo anterior, el accionado no manifestó su impedimento para participar en el trámite y discusión del mencionado proyecto, votando positivamente. Con ello, quedó comprometido el ejercicio transparente e imparcial de la función pública que debe guiar el desempeño de los servidores públicos de elección popular.

c) Con fundamento en las anteriores consideraciones, esta Agencia del Ministerio Público considera que la sentencia del Tribunal Administrativo de Bolívar de 14 de marzo de 2017 debe ser REVOCADA, excepto en lo alusivo a la compulsión de copias a que se refiere el numeral segundo de la parte resolutoria de la misma. [...]»

## II.- Consideraciones de la Sala

### II.1.- Procedibilidad de la acción pérdida de investidura



II.1.1.- El artículo 4 de la Ley 144 de julio 13 de 1994<sup>37</sup> prevé que la solicitud de pérdida de investidura debe formularse por escrito y contener, al menos, el nombre del congresista y su acreditación expedida por la Organización Electoral Nacional (literal b).

II.1.2.- Esta disposición legal resulta aplicable a la solicitud de pérdida de investidura de los concejales por así disponerlo el artículo 55 de la Ley 136 al indicar que «[...] *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** [...]» (negrilla y subrayado fuera de texto).*

II.1.3.- Lo anterior en consonancia con el artículo 152 del CPACA que al fijar la competencia de los Tribunales Administrativo en primera instancia, establece que aquello conocen «[...] 15. *De la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles, **de conformidad con el procedimiento establecido en la ley.** [...]»», que no es otro que el regulado en la Ley 144, por lo que procede la Sala a verificar si en la solicitud se indicó el nombre del concejal demandado y se acreditó dicha condición.*

II.1.4.- La solicitud de pérdida de investidura identifica con claridad al demandante, el señor Rafael Antonio Teherán Lora, portador de la cédula de ciudadanía 73.375.127<sup>38</sup> y para acreditar la condición de concejal del demandado para el período 2016-2019 se aportó copia del formato E-26 CON<sup>39</sup>, en el que consta que fue elegido en dicho cargo y para el mencionado período, por lo que el demandado es sujeto pasivo de la presente acción de pérdida de investidura.

## **II.2.- La causal de pérdida de investidura alegada por la parte demandante**

El demandante considera que el concejal Rafael Antonio Teherán Lora incurrió en la violación del régimen de conflicto de intereses, causal de pérdida de investidura para los concejales por así disponerlo el artículo 55 numeral 2 y 70 de la Ley 136 y el artículo 48 numeral 1 de la Ley 617, que al tenor disponen:

---

<sup>37</sup> «[...] Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas [...]». Norma vigente al momento de presentarse la demanda de pérdida de investidura. Derogada por la Ley 1881 de 15 de enero de 2018.

<sup>38</sup> Fol. 1-15, cuaderno principal.

<sup>39</sup> Fol. 60-61, cuaderno principal.

## LEY 136

«[...] **Artículo 55º.- 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 70º.- 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 [...].».

## LEY 617

«[...] **ARTICULO 48. PERDIDA 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 [...].».

### II.3.- El problema jurídico

II.3.1.- El problema jurídico a desatar en la presente controversia es determinar si el señor Rafael Antonio Teherán Lora, concejal del Municipio de Zambrano (Bolívar) para el período 2016-2019, violó el régimen de conflicto de intereses, causal de pérdida de investidura por virtud de los artículos 55 numeral 2º y 70 de la Ley 136 y 48 numeral 1º de la Ley 617, al participar y dar su voto favorable a la aprobación del proyecto que se convertiría en el Acuerdo 002 de 21 de febrero de

2016<sup>40</sup>, acto administrativo en el cual se incorporó como suelo urbano cierta porción de terreno rural, requerido, según el mismo, para la construcción de parques ecológicos, de canales de recolección de aguas fluviales, de viviendas de interés social y de interés prioritario, de canchas deportivas, así como la legalización de asentamientos humanos.

II.3.2.- El interés del concejal en la decisión consiste, en concepto de la parte demandante, en ser pariente dentro del primer grado de consanguinidad de personas que, a la fecha de la presentación de la demanda, eran propietarias de predios rurales incorporados como suelo urbano mediante el precitado acuerdo, hecho irregular que concreta en la siguiente forma:

II.3.2.1.- Señala que esos predios podrían tener como finalidad desarrollar proyectos incluidos en el programa de gobierno del Alcalde del Municipio de Zambrano (Bolívar), dentro de los que se encuentran proyectos de vivienda de interés prioritario, por lo que deberían ser adquiridos por el ente territorial y, en todo caso, si no se llegaron a adquirir, de todas formas los mismos obtuvieron. por el simple cambio de destinación, una considerable valorización lo cual benefició al señor Joaquín Teherán, padre del demandado, a quien señala como propietario de uno de ellos.

II.3.2.2.- Agrega que el concejal cuestionado podría tener un interés particular en uno de los predios rurales incorporados como suelo urbano , mediante el Acuerdo 002 de 2016, por cuanto su padre estaría adelantando, a través de terceras personas, una actuación para obtener la restitución del inmueble de propiedad Carlos Berdejo y, además que:

«[...] el municipio de Zambrano Bolívar, mediante la expedición de la Resolución N° 313 de Mayo 19 de 2016, determinó que uno de los lotes incorporados al área urbana del municipio de Zambrano Bolívar en virtud del Acuerdo 002 de 2016, sería el lote destinado al Proyecto de Vivienda Prioritaria (VIP) denominado “SAN CARLOS” en el municipio de Zambrano Bolívar, que bien podría ser desarrollado o ejecutado

---

<sup>40</sup> «[...] POR EL CUAL SE INCORPORA A SUELO URBANO UN SUELO RURAL REQUERIDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PARQUES ECOLÓGICOS, CANALES DE RECOLECCIÓN DE AGUAS FLUVILES, VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL (VIS) Y DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP), CONSTRUCCIÓN DE CANCHAS DEPORTIVAS, LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SUBNORMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES [...]»

precisamente en un predio del dominio o propiedad de parientes del señor Rafael Teherán Lora [...]».

II.3.2.3.- Por otro lado, afirma que:

«[...] esa premisa de favorecerse en forma directa o indirecta al demandado, por ser sus parientes propietarios de predios rurales que pasaron a ser urbanos, o por tratarse de ser pariente dentro del primer grado de consanguinidad de uno de sus parientes que reclama precisamente la propiedad de un predio declarado urbano en el que eventualmente se podrían construir un Proyecto de Vivienda Prioritaria (VIP) en el municipio de Zambrano Bolívar o cualquier otro tipo de proyecto que lo beneficiaría de cualquier manera, por cuanto el municipio tendría que adquirirlo para la ejecución de tales programas, y (sic) aunque eventualmente podría no salir favorecido y en su lugar favorecería de manera concurrente y en igualdad de condiciones a otros propietarios; no por ello, se podría inferir categóricamente que no existiría un conflicto de intereses, pues si bien es cierto que el artículo 48 numeral 1° de la Ley 617 de 2000 establece [...] no puede soslayarse que el artículo 70 numeral 2° de la Ley 136 de 1994, consagra de manera puntual que cuando un concejal tiene un interés personal y directo en la decisión que debe adoptar la Corporación a la cual pertenece, “[...] deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.”

Lo cierto es que de las pruebas aportadas, y analizadas bajo los parámetros de la sana crítica, se demuestra que el señor RAFAEL TEHERÁN LORA, tenía o tiene un interés directo en la aprobación del Acuerdo 002 de 2016, tal como se desprende del solo oficio de fecha 15 de Febrero de 2016, expedido por el señor ALBERTO MIGUEL MURILLO PALMERA, que da cuenta de que el señor JOAQUIN TEHERÁN es uno de los propietarios de predios incluidos dentro del área a que referencia (sic) el Acuerdo 002 de 2016, quien se encuentra dentro de los grados de parentesco que la ley determina como presupuesto para la existencia de un conflicto de intereses [...]».

#### **II.4.- Los elementos para la configuración de la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses**

II.4.1.- Sea lo primero indicar que esta causal de pérdida de investidura desarrolla los mandatos constitucionales previsto en el artículo 1° y 133 de la Carta Política, modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 1 de 2009, que establecen que Colombia es un Estado social de derecho fundado en la prevalencia del interés general y que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

II.4.2.- Con esta causal de pérdida de investidura se pretende, entonces, castigar la posibilidad de que, en este caso, los concejales, pretendan, con determinadas

decisiones, lucrarse u obtener beneficios, ventajas o privilegios personales, en detrimento de la comunidad, desconociendo precisamente el bien común y el interés general que debe guiar el ejercicio de sus funciones.

II.4.3.- Ahora bien y siguiendo la disposición legal que prevé la causal de pérdida de investidura, el conflicto de intereses se presenta cuando el concejal tiene interés directo en el asunto que se encuentra conociendo porque el mismo le afecta en forma personal o a alguno de sus parientes en los grados indicados en la norma o a sus socios.

II.4.4.- El asunto puesto en conocimiento del concejal le plantea un enfrentamiento entre su interés personal y el interés general y el bien común que, se reitera, deben guiar el ejercicio de sus funciones, lo que obliga a que aquel deba manifestar su impedimento para efectos de que este sea resuelto, so pena de incurrir en la causal de pérdida de investidura.

II.4.5.- Esta Sala, con sustento en decisiones judiciales de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha resaltado que el conflicto de intereses es un concepto jurídico indeterminado y, debido a ello, será el juez el que decida, en el caso concreto, si existe fundamento suficiente para la desinvestidura solicitada. Así en la Sentencia de 1º de febrero de 2018<sup>41</sup>, se manifestó:

«[...] A su vez la Sala Plena de la Corporación ha precisado que el conflicto de intereses es un concepto jurídico indeterminado que debe ser analizado en cada caso concreto, así:<sup>42</sup>

*“[...] el artículo 1º de la Constitución Política dispone que la prevalencia del interés general es uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho. De allí que debe prevalecer en todas las actuaciones de los congresistas, con prescindencia de los intereses privados, personales o familiares, que de una u otra manera puedan incidir en las distintas funciones del Congreso de la República. En el mismo sentido el artículo 133 constitucional, precisa que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común. Por su parte, el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, aclara que cuando el interés general propio de la*

---

<sup>41</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Sentencia de primero (1) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 66001-23-33-000-2017-00089-01(PI).

<sup>42</sup> Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre de 2016. Expediente radicación nro. 11001-03-15-000-2014-03117-00 (PI). C.P. William Hernández Gómez.

*función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido.*

*Las normas constitucionales y legales no pueden precisar in extenso las situaciones que impliquen un conflicto de intereses, porque se trata de un concepto jurídico indeterminado, lo cual implica que el ejercicio hermenéutico de las situaciones de carácter moral o económico que puedan inhibir a un congresista de participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, deberá observar las coordenadas de la realidad o las circunstancias que rigen cada caso concreto. Por esta potísima razón, no es pertinente inferir reglas generales cuando se trata de conflicto de intereses.*

*Los conceptos jurídicos indeterminados incorporan nociones de la experiencia o de la razón práctica, técnicos o económicos y valores morales, que implican un juicio valorativo, el cual deberá realizar, en primer lugar, el propio congresista y así informar oportunamente sobre el conflicto de intereses -art. 182 superior-. Si no lo hace, debiéndolo hacer, podrá ser recusado y finalmente, como control externo e imparcial, será el juez de la pérdida de investidura el que decida en forma definitiva si el conflicto de intereses, en el caso concreto, es fundamento suficiente de la desinvestidura solicitada. [...]»*

II.4.6.- Siguiendo decisiones de la Sala Plena de esta Corporación, esta Sección ha establecido los presupuestos para la configuración de la causal de pérdida de investidura<sup>43</sup> así:

*«[...] En lo concerniente a los presupuestos que deben estar configurados para la estructuración de esta causal, la cual por extensión también comprende a los concejales, son los siguientes:<sup>44</sup>*

*“[...] (i) La calidad de congresista, elemento transversal y común a todo juicio de desinvestidura, (ii) La concurrencia de un interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza de quien es congresista o su círculo cercano, (iii) su no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación, (iv) haber conformado el quorum o participado el congresista en el debate o votación del asunto y (v) que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del congresista, cualquiera sea su naturaleza, lo que no circunscribe la causal a las cuestiones legislativas, sino a toda materia que conforme al ordenamiento sea de competencia del Congreso de la República. [...]” [...]»*

<sup>43</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Sentencia de primero (1) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 66001-23-33-000-2017-00089-01(PI).

<sup>44</sup> Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de junio de 2017. Expediente radicación nro.11001-03-15-000-2016-02279-00(PI). (PI). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

II.4.7.- Ubicados en los presupuestos para la configuración de la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses, se procede a analizar, inicialmente, si el concejal demandado conformó cuórum o participó en el debate o votación del asunto y, adicionalmente, si manifestó impedimento o fue separado del conocimiento del asunto por recusación.

II.4.7.1.- En el expediente (fol. 42, cuaderno principal) se encuentra una constancia expedida por el secretario general del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar), señor Jaime Ricardo de Ángel Sarmiento, en la que certifica que el Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016, fue discutido y aprobado en dos debates reglamentarios, realizados los días 17 de febrero de 2016 (acta 002) y 21 de febrero de 2016 (acta 019). El precitado acuerdo fue sancionado el día 1 de marzo de 2016 (fol. 47, cuaderno principal).

II.4.7.2.- El acta 019 de 21 de febrero de 2016 (fol. 36-40, cuaderno principal) indica que el señor Rafael Antonio Teherán Lora votó afirmativamente el proyecto de acuerdo que se convertiría en el Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016.

II.4.7.3.- Sin embargo, en el expediente se encuentra copia de la Resolución 72 de 1 de septiembre de 2016 (fol. 155-160, cuaderno principal), la cual fue incorporada como prueba mediante el Auto dictado por la Magistrada Ponente de este proceso en primera instancia en la audiencia de 7 de marzo de 2017 (fol. 177-179, cuaderno principal), en la que el Presidente y el Secretario del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar) ordenan la corrección del acta 019 de 21 de febrero de 2016. El contenido de la resolución es el siguiente:

«[...] Que el señor RAFAEL THERÁN (sic) LORA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 73375127, en su condición de concejal del municipio de Zambrano, solicitó el día 28 de Diciembre de 2016, ante la secretaría de esta corporación, corrección sobre el acta N° 019 que aprobó el orden del día de fecha 21 de febrero de 2016, **por haberse incurrido en error de transcripción, dentro del acta en mención, ya que éste, se encuentra votando positivo cuando se había declarado impedido para tal efecto.**

Que de conformidad a la norma superior y la ley 1755 de 2015, es obligación de los servidores públicos, resolver de manera pronta y oportuna las peticiones que se eleven ante sus despachos.

Que este organismo administrativo del concejo municipal, enterado de la presente solicitud puesta en conocimiento por el Secretario de dicha Corporación, avoca el conocimiento y entra a resolver el objeto de la misma dentro de los siguientes presupuestos fácticos y legales:

Arguye el peticionario en su escrito que en el mes de agosto de 2016, se enteró, por comentarios callejeros, que a través de un derecho de petición, respondido la administración municipal, callejeramente se fueron comentando de los presuntos vicios de que adolecía el acta N° 019 que aprobó el orden del día de fecha 21 de febrero de 2016, alusivos a la aprobación del proyecto de acuerdo No. 002 de 2016, teniendo en cuenta que la corporación viene incurriendo en un error al no leer las actas para su correspondiente aprobación, razón por la cual eleva su solicitud para que sea corregida.

Para resolver la situación planteada por el peticionario se escuchó el testimonio del señor JAIME DE ÁNGEL SARMIENTO, quien en su declaración manifestó que le asiste razón al peticionario, ya que él incurrió en un error en la elaboración del Acta que contiene el orden del día, por cuanto en el corte y pega se le olvidó corregir que el concejal Teherán Lora se había Declarado impedido.

La versión anterior fue corroborada con los testimonios de los concejales GUILLERMO MULFORD OSPINO, del partido Liberal Colombiano, VÍCTOR SERRANO JABBA, partido Conservador, HORACIO AVILA MEJÍA, partido Centro Democrático, RAFAEL PALMERA ZULBARÁN, partido Centro Democrático, y LIBARDO VEGA PACHECO, partido Centro Democrático.

Que visto lo anterior y después de analizada el acta cuya corrección se solicita, se observa que se incurrió en un error de transcripción y de digitación, como lo expuso el funcionario encargado de digitar las actas, como lo es el Secretario del Concejo JAIME DE ÁNGEL SARMIENTO, de lo que dan fe varios concejales que estuvieron presente y que participaron en la cesión donde se aprobó el acta de fecha 21 de febrero de 2016.

Que en este orden de ideas, se hace necesario llevar a cabo la corrección del referente jurídico con fundamento en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece: (se cita)

[...]

Que la corrección prevista en la presente resolución cumple con los presupuestos del artículo en cita, por cuanto fue un palpable error de digitación y/o omisión de palabras, como lo fue el omitir la declaración de impedimento del concejal Rafael Teherán Lora, y no genera modificaciones en el sentido material de la decisión adoptada del acto cuya corrección fue solicitada.

[...]

ARTÍCULO 1°.- Corriójase el Acta el acta (sic) N° 019 que aprobó el orden del día de fecha 21 de febrero de 2016, dentro del entendido que el Concejal Rafael Teherán Lora, se declaró impedido en la votación y aprobación del proyecto de acuerdo 002 de 2016 [...]» (Negrilla y subrayado fuera de texto)



II.4.7.4.- Dicha resolución se acompañó de las declaraciones juramentadas del señor Guillermo Mulford Ospino, Víctor Serrano Jabba, Horacio Ávila Mejía, Rafael Palmera Sulbarán y Libardo Vega Pacheco **de fecha 1° de septiembre de 2016** rendidas **ante el Presidente y Secretario del Consejo Municipal de Zambrano (Bolívar)**, las cuales son sustento del mismo (fol. 157-161, cuaderno principal).

II.4.7.5.- Asimismo, como lo señala el Auto de 10 de agosto de 2017, proferido por el Consejero de Estado instructor del proceso, mediante el cual se decretaron pruebas en segunda instancia, la señora Mónica Teherán Noriega, alcaldesa designada del Municipio de Zambrano (Bolívar), al dar respuesta al Tribunal Administrativo de Bolívar en cumplimiento del auto interlocutorio 117/2017 (folios 162-176, cuaderno principal) allegó los siguientes documentos:

II.4.7.5.1.- **Declaración extraproceso rendida ante Notario Único del Circulo de Zambrano (Bolívar) el 15 de febrero de 2016**, por parte de los concejales del municipio de Zambrano (Bolívar), señores Horacio Antonio Ávila Mejía, Guillermo Henrique Ospino Mulford, Rafael Enrique Palmera Sulbarán, Víctor José Serrano Jabba y Libardo Rafael Vega Pacheco, en la que declaran lo siguiente:

«[...] TERCERO: DECLARACIÓN: A.) Declaramos bajo la gravedad del Juramento que para el día veintiuno (21) de Febrero de 2016, cuando nos encontrábamos en sesión plenaria para la aprobación del proyecto de acuerdo “POR EL CUAL SE INCORPORA A SUELO URBANO UN SUELO RURAL REQUERIDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PARQUES ECOLÓGICOS RECOLECCIÓN DE AGUAS FLUVIALES, VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL (VIS) Y DEPORTIVAS, LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SUB NORMALES Y SE DICTA OTRAS DISPOSICIONES”, de lo que podemos dar fe, bajo la gravedad juramento que para el momento de la votación del mismo, el Honorable Concejal RAFAEL THERÁN LORA, pidió la palabra, la cual fue concedida por el presidente de la corporación, de ese entonces el señor LUÍS ALBERTO ESCOBAR ASÍS, para manifestarnos que se declaraba impedido para decidir sobre este proyecto, argumentando que él, se encentraba (sic) en los trámites de un proceso de restitución de un terreno de su papá, en el cual se dispondría un programa de vivienda de Interés Prioritario Denominado “SAN CARLOS” [...]»

II.4.7.5.2.- Declaración extra-proceso rendida ante el **Notario Único del Circulo de Zambrano (Bolívar) el 15 de febrero de 2016**, por parte del secretario del concejo del municipio de Zambrano (Bolívar), señor Jaime Ricardo de Ángel Sarmiento, quien declaró lo siguiente:

«[...] Declaro bajo la gravedad del Juramento que para el día veintiuno (21) de Febrero de 2016, cuando nos encontrábamos en sesión plenaria para la aprobación del proyecto de acuerdo “POR EL CUAL SE INCORPORA A SUELO URBANO UN SUELO RURAL REQUERIDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PARQUES ECOLÓGICOS RECOLECCIÓN DE AGUAS FLUVIALES, VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL (VIS) Y DEPORTIVAS, LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SUB NORMALES Y SE DICTA OTRAS DISPOSICIONES”, de lo que podemos dar fe, bajo la gravedad juramento que para el momento de la votación del mismo, el Honorable Concejal RAFAEL THERÁN LORA, pidió la palabra, la cual fue concedida por el presidente de la corporación, de ese entonces el señor LUÍS ALBERTO ESCOBAR ASÍS, para manifestarnos que se declaraba impedido para decidir sobre este proyecto, argumentando que él, se encentraba (sic) en los trámites de un proceso de restitución de un terreno de su papá, en el cual se dispondría un programa de vivienda de Interés Prioritario Denominado “SAN CARLOS” [...]»

II.4.7.5.3.- Nuevamente allegó la Resolución 072 del 1 de septiembre de 2016, expedida por la mesa directiva del concejo municipal de Zambrano (Bolívar), así como las declaraciones juramentadas **rendidas el 1° de septiembre de 2016**, por los señores Horacio Antonio Ávila Mejía, Rafael Enrique Palmera Sulbarán, Libardo Rafael Vega Pacheco, Guillermo Mulford Ospino y Víctor José Serrano Jabba ante el concejo municipal de Zambrano (Bolívar), documentos que ya reposaban en el expediente.

II.4.7.5.4.- Ahora bien, la parte demandante en su recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, solicitó la práctica de los testimonios de los señores concejales del Municipio de Zambrano (Bolívar), Francisco Causado Rojano, Orlando Mulford Madera y Antonio Rafael Vegliante Bobadilla, en relación con un oficio que reposa en los folios 217 y 218 del cuaderno principal 2 y que fuera radicado en el Tribunal Administrativo de Bolívar el 10 de marzo de 2017 por el señor Causado Rojano, en el que se indica que lo señalado en la Resolución 72 de 1 de septiembre de 2016, no se encuentra ajustado a la realidad, lo que, en su concepto, hacía presumir una falsedad ideológica y se requería, entonces, indagar si efectivamente el concejal demandado se habría declarado impedido o no<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> «[...] 2. Pero me sorprende sobremanera que varios Concejales hayan acudido hacer (sic) declaraciones juramentadas ante Notario en el sentido de que el concejal RAFAEL TERÁN LORA no intervino en la sesión del Concejo Municipal celebrada el día 21 de febrero de 2016, soportada en el acta N° 019 de esa fecha y que además se declaró impedido y mucho menos votó positivamente, lo cual riñe con la verdad ya que el referido Concejal intervino en varias oportunidades defendiendo el proyecto de acuerdo presentado por el alcalde municipal y que además en la votación para aprobar el proyecto de acuerdo su voto fue positivo como quedó establecido en el acta N° 019 de fecha febrero 21 del 2016

II.4.7.5.5.- Mediante decisión del 10 de marzo de 2017, el Tribunal Administrativo de Bolívar rechazó de plano la solicitud de intervención presentada por el señor Francisco Javier Causado Rojano, por cuanto el artículo 288 del CPACA establece expresamente que no es procedente la intervención de terceros en los procesos de pérdida de investidura (fol. 220-221, cuaderno principal 2), guardando silencio en relación con los hechos relatados por el concejal.

II.4.7.5.6.- El Consejero de Estado sustanciador del proceso, mediante el citado Auto de 10 de Agosto de 2017, estableció que no se daba el supuesto previsto en el numeral 3° del artículo 212 del CPACA toda vez que los hechos que se pretendían acreditar con las pruebas solicitadas en segunda instancia no acaecieron con posterioridad a la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pues corresponden a sucesos ocurridos con anterioridad al 14 de diciembre de 2016, día en que fue presentada la demanda en ejercicio del medio de control de pérdida de investidura.

II.4.7.5.7.- Sin embargo, consideró de la mayor importancia establecer si el demandado, señor Rafael Teherán Lora, concejal del municipio de Zambrano

---

aprobándose el acuerdo de ajuste al EOT quedando como el N° 002 de febrero 21 de 2016 [...] 3. Pero también me sorprende señor Magistrada (sic) que el Presidente del Concejo Municipal para esa época y el secretario de la corporación edilicia expidieron una resolución corrigiendo el acta N° 019 de febrero 21 de 2016 en el sentido de que el señor Concejal RAFAEL TERÁN LORA no votó el proyecto de acuerdo antes citado y que se procede a corregir por un error de transcripción del secretario, algo que vuelvo y repito riñe con lo que sucedió en la sesión del día 21 de febrero de 2016, en donde el concejal de marras votó POSITIVAMENTE el proyecto de acuerdo y que además intervino en varias oportunidades por el uso de la palabra concedido por el presidente del concejo en esa época LUÍS ESCOBAR ASIS y en ningún momento el señor concejal se declaró impedido muy a pesar de que uno de los predios que se benefician era el de su hermana EVEDITH TERÁN LORA. [...] 4. Señora Magistrada en el reglamento interno del Concejo Municipal de Zambrano Bolívar se establece que en la sesión siguiente se somete a consideración el orden del día dentro de las cuales está la lectura del acta anterior y su posterior aprobación o corrección si es del caso oportunidad que tuvo el Concejal RAFAEL TERÁN LORA para solicitar la corrección del acta y no venir ahora a propiciar una falsedad y en tratar de inducir a su señoría y a la sala de magistrados en emitir un fallo soportado con falsedades [...] 5. También le informo a la señora Magistrada que el suscrito FRANCISCO CAUSADO ROJANO hacía parte de la Junta Directiva del Concejo Municipal para el período de la vigencia 2016 en calidad de primer Vicepresidente, hecho este que me da la autoridad moral para desmentir todo ese montaje de falsedades en que están incurriendo varios concejales en sus declaraciones bajo la gravedad de juramento que hicieron ante notario, además el acto administrativo emitido por el señor concejal y el secretario no consultaron al suscrito para emitir ese acto, teniendo en cuenta que para la época yo ejercía como miembro de la junta directiva lo cual le resta mérito de legalidad a dicho acto administrativo. [...]».

(Bolívar) para el período 2016-2019, efectivamente se declaró impedido dentro del trámite de discusión y aprobación del Acuerdo 002 del 21 de febrero de 2016, por lo que decretó la práctica del testimonio de los concejales del municipio de Zambrano (Bolívar) para el período 2016-2019, Francisco Javier Causado Rojano, Horacio Antonio Ávila Mejía, Guillermo Henrique Ospino Mulford y Rafael Enrique Palmera Sulbarán, así como del señor Jaime Ricardo De Ángel Sarmiento, quien para la época de los hechos fungía como secretario del concejo municipal de Zambrano (Bolívar).

II.4.7.5.8.- Dichos servidores públicos rindieron su testimonio en el procedimiento que dio lugar a la expedición de la Resolución 072 del 1 de septiembre de 2016 y comparecieron a la sesión del 21 de agosto de 2016 de la que da cuenta el Acta 019 de 2016, por lo que se les indagaría en relación con la declaratoria de impedimento presentada por el señor Rafael Antonio Teherán Lora en la discusión y aprobación del Acuerdo 002 del 21 de febrero de 2016, para lo cual se comisionó al Tribunal Administrativo de Bolívar, autoridad judicial que citó a la totalidad de los referidos testigos pero únicamente comparecieron los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford, quienes rindieron testimonio en diligencia realizada 15 de junio de 2018<sup>46</sup>

II.4.7.5.9.- El señor Francisco Javier Causado Rojano, en dicha diligencia, manifestó que:

**«[...] el señor si precisamente participó en el debate, defendió el proyecto, hizo varias intervenciones entre esos llamado a lista, nunca se declaró impedido, en ningún momento se declaró impedido, de hecho defendió el proyecto, aprobó el acta 020 que era donde se podía hacer alguna modificación al acta 019 y en su momento no se hizo, pero en realidad el señor si participó y votó positivo [...] voy aportar a la Sala el acta 019 y 020 que es donde ... es la base de lo que yo estoy comentando y es lo que justifica la verdad de**

---

<sup>46</sup> Debe indicarse que en diligencia de 15 de septiembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Bolívar auxilió el despacho comisorio para llevar a cabo la recepción de los testimonios de los señores concejales del municipio de Zambrano (Bolívar) para el período 2016-2019, Francisco Javier Causado Rojano, Horacio Antonio Ávila Mejía, Guillermo Henrique Ospino Mulford y Rafael Enrique Palmera Sulbarán, así como del señor Jaime Ricardo De Ángel Sarmiento, quien para la época de los hechos fungía como secretario del concejo municipal de Zambrano (Bolívar). No obstante, a dicha audiencia únicamente comparecieron los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Ospino Mulford, quienes rindieron su testimonio, los cuales, en providencia de 24 de abril de 2018 (por error se indicó de 2017), se declararon nulos, ordenándose nuevamente su recaudo, el cual se verificó en la diligencia de 15 de junio de 2018.

lo sucedido en esas fechas [...] JUEZ COMISIONADO: En este momento recaudo 12 folios. TESTIGO: 12 folios correcto. JUEZ COMISIONADO: 12 folios que contienen, en copias, el acta número 019 del 21 de febrero de 2016 del Concejo Municipal del Municipio de Zambrano y el acta número 020 del 22 de febrero de 2016 de esa misma corporación. TESTIGO: Si correcto esa es la que le validez a la 019, le da firmeza queda en pie el acta 019 donde el señor vota positivo. JUEZ COMISIONADO: Tiene usted algo más que agregar, corregir o enmendar a esta declaración. TESTIGO: Pues agregarle pues que no es mayor cosa porque este ya es un proceso que lleva bastante tiempo y pues la base y la verdad pues están escritas en esas actas que ya se quiera modificar con resoluciones expedidas 7, 8, un año después es otra cosa pero la realidad de lo sucedido ese día se encuentra en esas actas [...] INTERROGATORIO FORMULADO POR LA PARTE DEMANDADA: [...] Quiero que me explique él, porqué dice él que queda en firme cuando nunca las actas 017, ni la 018, ni la 019, ni la 020, el acta aludida es la 019, ni la 020 ni la 021 que aquí la tengo, todas fueron... fue petición de la Corporación en proposición que fuera publicada más no leída y la una iba siendo reiterativa en la otra y se volvió una bola de nieve [...] quiero que me conteste si eso está legalmente...si esa acta la 019 está legalmente aprobada por la 020 cuando nunca fue leída en la sesión posterior. TESTIGO: En el punto 3 en lectura y discusión del acta anterior hubo un concejal sino estoy mal el señor Rafael Palmera propone que sea leída... que sea publicada más no leída. Qué sucede que el secretario... él publica el acta y debe haber constancia que publicó el acta. Al día siguiente cuando se hace la 020 se hace la siguiente sesión y se aprueba el acta 019 y queda inscrito en el acta 020, usted tuvo la oportunidad de decir yo no apruebo esa acta por esta situación... porque no la leí, porque no estoy de acuerdo, tuvo la oportunidad y no lo hizo [...] la pregunta que él me está haciendo se la estoy contestando me dice que el acta fue publicada, el secretario tiene que dar fe si fue publicada [...] y tuvo la oportunidad porque cuando usted siendo presidente del concejo actualmente... usted ve una falla en el acta... usted dice esta acta no se aprueba por x motivo... **pero si usted vio que se declaró... usted no se declaró impedido voto positivo y sin embargo ese tema se vienen a dar cuenta 6, 7 meses después que se vienen a dar cuenta voté positivo** [...] DEMANDADO: Usted sabe que yo me declaré impedido por un proceso de proceso restitución. TESTIGO: **Te voy a mirar a los ojos y te voy a contestar la pregunta... usted sabe que usted votó positivo y puede poner los testigos que quiera que usted votó positivo que quiere cambiar las cosas es otra cosa diferente [...] es que fue verdad... es que te digo votó positivo lo dice este acta y todo el resto de compañeros concejales que te pueden decir [...]**

II.4.7.5.10.- El señor Guillermo Enrique Mulford Ospino, en dicha diligencia manifestó:

«[...] Bueno como lo dije en la primera declaración, el señor Rafael Teherán Lora nunca se declaró impedido en esta votación en este proyecto. El votó positivo el proyecto, participó dentro de la aprobación en varias ocasiones ahí esta descrito en el acta 019 y en el acta 020 que aquí las traigo para aportarlas al testimonio que estoy diciendo donde él defiende el proyecto... entonces... supuestamente sale y que

se equivocó el señor secretario y se había equivocado con el voto pero con las intervenciones como dice que se equivocó. Entonces yo digo que el señor Rafael Teherán Lora votó positivo y en ningún momento [interrumpe el JUEZ COMISIONADO] JUEZ COMISIONADO: Recuerda usted como fueron esas intervenciones. TESTIGO: **En ningún momento se declaró impedido, no exactamente pero si aquí está escrito en el acta, aquí las tengo SE LAS PUEDO LEER** [...] JUEZ COMISIONADO: Usted consulta con el acta pero. TESTIGO: donde el defiende el proyecto, pero una memoria del año 2016 no se puede uno acordar señor magistrado. JUEZ COMISIONADO: En algún momento manifestó estar imposibilitado desde el punto de vista...tener conflicto de intereses. TESTIGO: En ningún momento. Entonces eso es todo lo que tengo que decir [...] JUEZ COMISIONADO: Básicamente, consulte los documentos y dígame en qué consistieron esas intervenciones [...] TESTIGO: [consulta los documentos y lee] pide la palabra el señor concejal Rafael Teherán Lora entonces él dice: (lee el acta) [...] Eso está escrito entonces yo estoy diciendo lo que están diciendo las actas que son la memoria de las sesiones en el concejo [...] eso no me lo estoy inventando yo está escrito ahí y si está escrito en el acta fue porque lo dijo [...] PARTE DEMANDANTE: Teniendo en cuenta que de acuerdo con lo por usted manifestado el acta 020 que fue la que aprobó el 020, podría usted manifestar al despacho cuál fue el procedimiento utilizado para que el acta 019 hubiese fuese sido aprobada de manera posterior por el Concejo Municipal de Zambrano Bolívar, a través del acta 020 de la cual usted está aportando copias al despacho. TESTIGO. Toda acta para que quede en firme debe ser aprobada por unanimidad en la siguiente sesión y eso se dio. Se va a leer el acta, uno de los honorables concejales dijo que el acta no sea leída sino publicada, pero ahí tiene la oportunidad el concejal, tenía la oportunidad el concejal de decir léanme el acta porque yo... hay un error... ahí podía corregir un error más sin embargo se aprobó por la misma... y el mismo aprobó el acta siguiente, entonces, no veo por dónde. PARTE DEMANDANTE: Recuerda usted el nombre del concejal que hizo la proposición para efectos de que el acta 019 no fuera leída y por el contrario fuera aprobada la proposición de no ser publicada... de no ser leída y por el contrario publicada a través de la gaceta del concejo municipal. Recuerda usted el nombre del concejal que hizo la proposición en ese sentido. TESTIGO: Si no estoy mal, fue el concejal Libardo Vega. PARTE DEMANDANTE: Esa proposición fue aprobada por los concejales allí presentes. ¿Sí o No? TESTIGO: Sí. PARTE DEMANDANTE: **Está dentro de los concejales que aprobaron esa proposición para que el acta no fuera leída, el señor Rafael Antonio Teherán Lora.** TESTIGO: **Exactamente.** PARTE DEMANDANTE: Existe otro procedimiento que el Concejo Municipal de Zambrano haya utilizado para aprobar las distintas actas que ustedes expiden. TESTIGO: Ninguno [...] PARTE DEMANDADA: De lo que él leyó ahorita mismo y si quiere lo puede volver a leer que se sirva decirme si eso tiene coherencia con la materia del proyecto de acuerdo en estudio. TESTIGO: Yo no soy analista para decir si eso tiene coherencia, yo estoy diciendo lo que está escrito en el acta que lo escribe el secretario, eso no lo he escrito yo, si él dijo incoherencia eso es problema de él y problema del secretario que lo anotó así [...] entonces yo le digo honorable Magistrado yo quisiera que en honor a la verdad se practicara pruebas en donde se pudiera demostrar o comprobar que estamos diciendo la verdad, hay pruebas la justicia tiene la prueba yo

me someto para ver quién está diciendo la verdad y quien está diciendo la mentira, entonces yo por eso le digo no tengo más nada. PARTE DEMANDADA: En escenarios distinto el honorable concejal Guillermo Mulford bajo la gravedad de juramento certificó en dos escenarios distintos que yo si me había declarado impedido, que lo conllevó a usted a firmar es dos escenarios, esas dos actos administrativos, aquí tengo uno que lo hizo ante notaría que dice sin previo... sin presión y sin nada aquí está uno, y aquí está el otro que hizo ante el presidente del Concejo el día que se pidió que se corrigieran los yerros que habían dentro del acta [...] **TESTIGO: [...] digo lo mismo que dije...[INTERRUMPE EL JUEZ COMISIONADO: [¿reconoce?] yo ya se... lo mismo que dije. Todo ser humano peca y tiene derecho a recomponer sus errores, yo aquí en este mismo Magistrado, delante suyo hice una retractación de lo que hice le pedí perdón a Dios, a la justicia, al pueblo zambranero y a la Corporación por haber hecho ese acto. Ese acto tiene su historia. Yo me limito a decir que lo firmé... si bajo una presión... bajo una presión que me hicieron y por eso lo firmé.** JUEZ COMISIONADO: ¿Cómo fue la presión que le hicieron? TESTIGO: La presión es esta... yo soy una persona que vivo únicamente de lo que yo devengo del concejo... de los honorarios, ellos tienen la mesa directiva, tienen la presidencia, tienen todo, entonces amenazan de que no se le paga la sesión si yo no firmaba eso. Segundo, tengo un hermano que tiene un local, tenía un local comercial en toda la plaza continua al palacio municipal, donde su propietario es uno de los miembros militantes del movimiento de ellos. Vamos a sacar a tu hermano de ahí si tu no firmas, entonces se cumplió, como yo declaré como yo me retracté, a mi hermano lo echaron del local, allí está se tuvo que buscar local para esto tengo bastantes pruebas, entonces esa fue lo que me motivó a yo firmar eso, pero después recompuse el camino que pase lo que pase si me pagan me pagan si no me pagan y de prueba duraron 4 meses que no nos pagaban entonces es una presión que hacen y yo por eso firmé y ahí está lo estoy reconociendo [...] PARTE DEMANDADA: [...] resulta que usted está diciendo que lo amenazaron pero yo quiere saber que diga quién lo amenazó quién lo presionó para que firmara. TESTIGO: Usted mismo. PARTE DEMANDADA: ¿De qué manera te presioné yo? TESTIGO: Usted me presionó... con lo que yo dije, las dos causas. PARTE DEMANDADA: ¿Y yo que tengo que ver por lo menos con el hermano suyo? TESTIGO: Si esto se va a convertir en una discusión [...] PARTE DEMANDADA: Él también dice que no le iban a pagar aquí yo tengo un certificado del suscrito secretario general habilitado pagador del Concejo Municipal de Zambrano, Bolívar, donde dice que revisados los antecedentes contables de la Corporación se encuentra que el ejecutivo en los años 2016, 2017 y lo que va corrido del 2018, las transferencias del Sistema General de Participaciones han marcado la puntualidad [...] y este a su vez ha hecho efectivos los pagos puntuales de las sesiones efectuadas por los concejales debidamente ocasionadas por lo que a corte 1° de septiembre de 2016, esta Corporación se encontraba a paz y salvo con la дума municipal y de allí siguió... también lo aportó [...] yo quiero que me diga de qué forma lo estaban coaccionando. TESTIGO: Si vamos a decir de cosas que se certifiquen por parte del concejo municipal encontraremos una cantidad de inconsistencias [...]»

II.4.7.5.11.- Como consta en el Acta 019 que da cuenta de la sesión del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar)<sup>47</sup> realizada el día 21 de febrero de 2016, la cual reposa en el expediente, los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Enrique Mulford Ospino, estuvieron presentes en esa sesión, en la que se dio aprobación al Acuerdo 002 del 21 de febrero de 2016.

II.4.7.5.12.- Dichos servidores públicos dan cuenta en sus testimonios que el señor Rafael Antonio Teherán Lora no se declaró impedido en el trámite de aprobación del precitado acuerdo y concuerdan en señalar que lo ocurrido realmente en dicha sesión se encuentra plasmado en el Acta 019.

II.4.7.5.13.- Ahora bien, el concejal cuestionado, en sus alegatos de conclusión y en relación con los testimonios recaudados, señala que:

«[...] la declaratoria de audiencia de testigos, promovida por el Auto que decreta la práctica de pruebas en segunda instancia, deja baches dentro del proceso cuando testigos de mi declaratoria de impedimento, que fue hecha ante el Honorable concejo, fueron 10 concejales y su secretario general, testigos presenciales (11 testigos), de los cuales 2 fueron los únicos que tuvieron la oportunidad de declarar, ya que muchas fueron las circunstancias de imposibilidad, las que rodearon este trámite; por lo que matemáticamente hablando en cifras porcentuales, solo el 18,1818....%, fueron los testigos que concurrieron a declarar, sobre todo, que estos, tienen marcada contrariedad conmigo (sic); notándose que en el primer intento el Dr. JIMMY JOSÉ CRUZATE, apoderado de la parte demandante manipuló las notificaciones, al punto de que me fue oportuno solicitar por indebida notificación, la nulidad de los testimonios. [...] Bajo estos antecedentes, es por tanto que teorizo, que todo el escenario que rodea esta etapa, se encuentra contemplada esta institución tan novedosa, como lo es la “duda razonable”, pues, así las cosas, hoy día prevalece la duda que la verdad, lo cual favorece mi pretensión, en cuanto se conserve incólume el fallo de primera instancia [...]»

II.4.7.5.14.- Frente al anterior cuestionamiento debe anotarse que la Resolución 72 de 1° de septiembre de 2016, mediante la cual se procede a corregir el Acta 019 de 21 de febrero de 2016, se sustentó en el testimonio del señor Jaime de Ángel Sarmiento, Secretario del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar), así como en la declaraciones de los concejales Guillermo Mulford Ospino, Víctor Serrano Jabba, Horacio Ávila Mejía, Rafael Palmera Zulbarán y Libardo Vega Pacheco<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Fol. 36-40, cuaderno 1.

<sup>48</sup> Nótese como, para sustentar dicha acta, no se contó con la totalidad de los concejales que comparecieron a la sesión del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar) del 21 de agosto de 2016, pues se omitió el testimonio de los señores



II.4.7.5.15.- De la revisión de los testimonios de los señores Rafael Enrique Palmera Sulbarán, Rafael Vega Pacheco y Víctor José Serrano Jabba, se encuentra que su contenido es exactamente el mismo, por lo que resulta apenas lógico dudar de lo allí expresado y de la espontaneidad de su relato, pues dicha conducta mostraría un afán de los deponentes por narrar un libreto preestablecido. Los testimonios rendidos, en lo pertinente, son del siguiente tenor:

«[...] CONTESTO: Señor Presidente si la memoria no me falla usted presidió esa cesión (sic), donde se discutió y aprobó ese proyecto de acuerdo, y el controvertido Rafa Teherán Lora se Declaró impedido, y usted es consciente de esa situación administrativa como también el Secretario de la Corporación. PREGUNTADO: Como quiera que usted manifiesta que el señor Teherán Lora se Declaró (sic) impedido, diga el declarante si el señor expuso los motivos de esa declaratoria. CONTESTÓ: obvio, recuerdo que el concejal Teherán se declaró impedido por un presunto conflicto de intereses por unas propiedades que pertenecieron a unos familiares de él, y que para evitar consecuencias futuras optaba por la declaratoria de impedimento [...]

II.4.7.5.16.- Además de las mencionadas declaraciones rendidas ante Presidente del Concejo Municipal y su secretario, se encuentran dos declaraciones extra-proceso para fines procesales y extraprocesales<sup>49</sup> rendidas, igualmente, por los mencionados concejales y por el señor Jaime Ricardo Ángel Sarmiento, Secretario del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar) ante el Notario Único de Zambrano (Bolívar), las cuales también son exactamente iguales<sup>50</sup>.

II.4.7.5.17.- La Sala observa, en relación con las declaraciones extra-procesales rendidas por los concejales en la mencionada notaría que esta tienen carácter colectivo, esto es, que fueron presentadas todas al mismo tiempo, lo cual resulta contrario a los postulados del artículo 220 del Código General del Proceso que al tenor indica que *«[...] Los testigos no podrán escuchar las declaraciones de quienes les precedan [...]»* y, en consecuencia, los testimonios fueron recaudados

---

concejales Francisco Javier Causado Rojano y Antonio Rafael Vegliante Bobadilla, por lo que, siguiendo el argumento del apelante, la resolución mencionada también presentaría inconsistencias, al no contar con el testimonio de todos los concejales asistentes y es posible, entonces, dudar de lo que allí decidido.

<sup>49</sup> Fol. 166-167, Cuaderno 1.

<sup>50</sup> Ver ordinales II.4.7.5.1. y II.4.7.5.2. de esta providencia.

irregularmente, en la medida en que el medio probatorio no se ciñó a la ley que lo disciplina<sup>51</sup>.

II.4.7.5.18.- Sumado a lo anterior, como se anotó, las declaraciones extra-procesales de los concejales del Municipio de Zambrano (Bolívar) y del secretario de la corporación de elección popular rendidas ante notario, son exactamente iguales, lo cual, nuevamente, advierte un interés de los deponentes por narrar un libreto preestablecido, lo que les resta credibilidad en la medida en que resulta cuando menos inusitado que todos hayan percibido en la misma forma los hechos sobre los cuales deponen.

II.4.7.5.19.- Adicionalmente, resulta cuestionable que las precitadas declaraciones extra-procesales notariales hayan sido rendidas cuando este proceso judicial ya se había iniciado<sup>52</sup>, se había proferido el respectivo auto admisorio de la demanda [15 de enero de 2017] y tan solo un día antes de que se hubiera notificado de la misma al apoderado judicial del concejal demandado<sup>53</sup>[16 de febrero de 2017].

II.4.7.5.19.- Es preciso resaltar que la similitud en las declaraciones fue advertida por el Despacho instructor del proceso y, por esta razón, se ordenó, en el Auto de 10 de agosto de 2017, la práctica de pruebas testimoniales de oficio. El mencionado auto, en lo pertinente, mencionó:

«[...] Nótese como la redacción de dichas declaraciones es casi idéntica y coincidentes en manifestar que el señor Rafael Teherán Lora se declaró impedido durante la aprobación y discusión del proyecto de Acuerdo 002 de 2016 por cuanto, en su parecer, existía un conflicto de

---

<sup>51</sup> Al respecto la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 20 de enero de 2017<sup>51</sup>, indicó lo siguiente: «[...] la prueba legal es el medio de convicción que se ajusta a los parámetros legales. La prueba ilegal o irregular corresponde al medio que no se ciñe a la Ley que la disciplina, afectando los requisitos de petición, postulación o incorporación, decreto, práctica o valoración, revistiendo el carácter de prohibida o ineficaz, cuyas consecuencia se hallan en las mismas disposiciones que la regulan; por tanto, es desde esta tipología como debe ejercerse el control constitucional o legal [...] La prueba ilícita, es la inconstitucional (Corte Constitucional, sentencia SU-159-02), por afrentar la preceptiva superior, erosionar, pretermitir y conculcar los derechos fundamentales, los principios y valores previstos en la Carta generando nulidad constitucional, en virtud del artículo 29 de la Constitución, según el cual será nula la prueba obtenida con violación del debido proceso. [...]».

<sup>52</sup> El acta individual de reparto del proceso judicial tiene como fecha el 16 de diciembre de 2018.

<sup>53</sup> Fol. 88, Cuaderno 1.

intereses por unas propiedades que pertenecieron a sus familiares y así mismo que no hubo objeción alguna en relación con esa manifestación.

[...]

Sin embargo, este despacho considera de la mayor importancia establecer si el demandado, señor Rafael Teherán Lora, concejal del municipio de Zambrano (Bolívar) para el período 2016-2019, efectivamente se declaró impedido dentro del trámite de discusión y aprobación del Acuerdo 002 del 21 de febrero de 2016, «[...] POR EL CUAL SE INCORPORA A SUELO URBANO UN SUELO RURAL REQUERIDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PARQUES ECOLÓGICOS, CANALES DE RECOLECCIÓN DE AGUAS FLUVIALES, VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL (VIS) Y DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP), CONSTRUCCIÓN DE CANCHAS DEPORTIVAS, LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SUBNORMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES [...]».

Para ese propósito y siguiendo los lineamientos del artículo 213 del CPACA<sup>54</sup>, decretará la práctica del testimonio de los concejales del municipio de Zambrano (Bolívar) para el período 2016-2019, señores Francisco Javier Causado Rojano, identificado con la cédula de ciudadanía 73377161; Horacio Antonio Ávila Mejía, identificado con la cédula de ciudadanía 1049347591; Guillermo Henrique Ospino Mulford, identificado con la cédula de ciudadanía 73375563; y Rafael Enrique Palmera Sulbarán, identificado con la cédula de ciudadanía 73375961; así como del señor Jaime Ricardo De Ángel Sarmiento, identificado con la cédula de ciudadanía 73377485, quien para la época de los hechos fungía como secretario del concejo municipal de Zambrano (Bolívar), servidores públicos que rindieron su testimonio en el procedimiento que dio lugar a la expedición de la Resolución 072 del 1 de septiembre de 2016, para que ilustren al despacho sobre lo que les conste en relación con la declaratoria de impedimento presentada por el señor Rafael Teherán Lora en la discusión y aprobación del citado Acuerdo 002 del 21 de febrero de 2016. [...]»

II.4.7.5.20.- Visto lo anterior, es preciso señalar que, conforme con los artículos 188<sup>55</sup> y 222<sup>56</sup> del Código General del Proceso, las declaraciones extra-procesales

---

<sup>54</sup> **Artículo 213. Pruebas de oficio.** En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Se deberán decretar y practicar conjuntamente con las pedidas por las partes.

Además, oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda. Para practicarlas deberá señalar un término de hasta diez (10) días.

En todo caso, dentro del término de ejecutoria del auto que decreta pruebas de oficio, las partes podrán aportar o solicitar, por una sola vez, nuevas pruebas, siempre que fueren indispensables para contraprobar aquellas decretadas de oficio. Tales pruebas, según el caso, serán practicadas dentro de los diez (10) días siguientes al auto que las decreta.

<sup>55</sup> **Artículo 188. Testimonios sin citación de la contraparte.** Los testimonios anticipados para fines judiciales o no judiciales podrán recibirse por una o ambas y

rendidas sin citación de la parte contraria deben ser ratificadas siempre que la parte contra quien se aduzcan así lo solicite expresamente, lo cual no ocurrió en este proceso pues la parte demandante no hizo uso de esta posibilidad, por lo que, en principio, podrían tener valor probatorio.

II.4.7.5.21.- Sin embargo, el valor probatorio de las citadas declaraciones extraprocesales, tanto de aquellas que dieron sustento a la Resolución 072 de 2016 como las que fueron recaudadas notarialmente, quedó en entredicho, tanto por los defectos advertidos anteriormente, como por el hecho consistente en que el señor Guillermo Enrique Mulford Ospino, al rendir su testimonio ante autoridad judicial y con el lleno de las formalidades previstas en el Código General del Proceso, expresamente señaló que lo que había narrado en las mismas, no correspondía a la realidad. Esta contradicción es destacada por el agente del Ministerio Público, en la siguiente forma:

«[...] c) Además, llama la atención que ciudadano Guillermo Mulford Ospino, uno de los testimonios que sirvieron de fundamento para ordenar la mencionada corrección, en la diligencia de práctica de testimonios ordenada por el Honorable Consejo de Estado en segunda instancia, afirmó lo contrario en relación con la declaratoria de impedimento presentada por el concejal Rafael Antonio Teherán Lora en la aprobación del Acuerdo 002 del 21 de febrero de 2016 [...]»

II.4.7.5.22.- En este punto cabe reiterar y resaltar que pese a que el Tribunal Administrativo de Bolívar, cumpliendo la comisión para la práctica de los testimonios decretados por el despacho sustanciador del proceso, citó a los señores **Horacio Antonio Ávila Mejía, Guillermo Henrique Ospino Mulford y Rafael Enrique Palmera Sulbarán**, concejales del Municipio de Zambrano

---

se entenderán rendidos bajo la gravedad del juramento, circunstancia de la cual se dejará expresa constancia en el documento que contenga la declaración. Este documento, en lo pertinente, se sujetará a lo previsto en el artículo 221.

Estos testimonios, que comprenden los que estén destinados a servir como prueba sumaria en actuaciones judiciales, también podrán practicarse ante notario o alcalde. A los testimonios anticipados con o sin intervención del juez, rendidos sin citación de la persona contra quien se aduzcan en el proceso, se aplicará el artículo 222. Si el testigo no concurre a la audiencia de ratificación, el testimonio no tendrá valor.

<sup>56</sup> **Artículo 222. Ratificación de testimonios recibidos fuera del proceso.** Solo podrán ratificarse en un proceso las declaraciones de testigos cuando se hayan rendido en otro o en forma anticipada sin citación o intervención de la persona contra quien se aduzcan, siempre que esta lo solicite.

Para la ratificación se repetirá el interrogatorio en la forma establecida para la recepción del testimonio en el mismo proceso, sin permitir que el testigo lea su declaración anterior.

(Bolívar), y al señor **Jaime Ricardo De Ángel Sarmiento**, secretario del Concejo Municipal<sup>57</sup>, para efectos de que procedieran a ratificar la versión suministrada en las declaraciones extra-procesales antes mencionadas, solo acudió el señor Guillermo Henrique Ospino Mulford, quien no solo se abstuvo de ratificar su contenido, sino que manifestó, en forma contundente, que había faltado a la verdad y que el concejal cuestionado no había presentado impedimento alguno en la sesión del Concejo Municipal de día 21 de febrero de 2016, expresando que la versión expuesta en dichas declaraciones se obtuvo bajo coacción del aquí demandado.

II.4.7.5.23.- A lo anterior se suma que el testigo Francisco Javier Causado Rojano, a quién también le fue recibida su declaración en este proceso judicial, como concejal asistente a la sesión de 21 de febrero de 2016<sup>58</sup> en la que se dio aprobación al Acuerdo 002 de 2016, claramente indicó que el señor Rafael Antonio Teherán Lora no había presentado impedimento alguno.

II.4.7.5.24.- Adicionalmente, es claro que no existe evidencia alguna de que el impedimento formulado por el concejal cuestionado hubiere sido presentado por escrito al Presidente del Concejo Municipal, tal como lo puso de presente el agente del Ministerio Público en su intervención en este proceso judicial, que al respecto indicó:

«[...] a) En primer lugar, el impedimento consiste en la comunicación escrita dirigida al Presidente del concejo, en la cual quedan consignadas las razones o motivos que apartan al servidor público de elección popular de participar en el trámite de un asunto sometido a su consideración. Por lo tanto, se trata de un acto que debe formalizarse ante el Presidente de la respectiva corporación y de ello no existe prueba dentro del plenario.<sup>59</sup> [...]»

---

<sup>57</sup> Fol. 334-341, Cuaderno Consejo de Estado.

<sup>58</sup> Fol. 40, Cuaderno 1.

<sup>59</sup> En esta línea, pueden consultarse los artículos 291 de la Ley 5ª de 1992 y siguientes:

**ARTICULO 291. DECLARACION DE IMPEDIMENTO.** Todo Senador o Representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés.

**ARTICULO 292. COMUNICACION DEL IMPEDIMENTO.** Advertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento.

**ARTICULO 293. EFECTO DEL IMPEDIMENTO.** Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo

II.4.7.5.25.- La Sala, por todo lo anterior, considera acreditado que el señor Rafael Antonio Teherán Lora no se declaró impedido en el trámite de aprobación del Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016, emitiendo su voto favorable, lo que indica que el contenido de la Resolución 72 de 1 de septiembre de 2016 no consulta la realidad de lo que ocurrió en la sesión del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar).

II.4.7.5.26.- Es menester señalar que el objeto de este medio de control no es el de establecer la legalidad [o la invalidez] de la Resolución 72 de 2016<sup>60</sup>, por lo que resulta improcedente la aplicación de la excepción de ilegalidad propuesta por el apelante, dado que el objetivo de la presente actuación judicial no es el de indagar si el demandado incurrió en la violación del régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura, para lo cual acudió al decreto y práctica de los testimonios de los mencionados concejales, con la finalidad de que dieran cuenta de lo ocurrido en la sesión del Concejo Municipal de Zambrano de 21 de febrero de 2016, constatándose, se reitera, que el demandado conformó cuórum, participó en el debate y en la votación del Acuerdo 002 de 2016, razón por la que el presupuesto estudiado se encuentra presente.

II.4.8.- Con fundamento en la anterior premisa, procede la Sala a establecer si concurrió en el demandado, un interés directo, particular y actual o inmediato. Para establecer que debe entenderse por interés directo, particular y actual o inmediato, esta Sala considera de la mayor utilidad acudir a las decisiones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación. Así, en la sentencia de 27 de julio de 2010<sup>61</sup>, se explicó lo siguiente:

---

fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista.

La excusa así autorizada se entenderá válida para los efectos del parágrafo del artículo 183 constitucional, si asistiere a la sesión el Congresista.

El Secretario dejará constancia expresa en el acta de la abstención.

<sup>60</sup> El artículo 143 del CPACA regula el medio de control de pérdida de investidura en los siguientes términos: «[...] ARTÍCULO 143. PÉRDIDA DE INVESTIDURA. A solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución, se podrá demandar la pérdida de investidura de congresistas.

Igualmente, la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental, del Concejo Municipal, o de la junta administradora local, así como cualquier ciudadano, podrá pedir la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles [...]».

<sup>61</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ,

«[...] 3.1.1. Concepto de interés.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”*<sup>62</sup> y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”*<sup>63</sup>.

En relación con las características del referido interés, la Sala ha precisado que el mismo debe ser directo, esto es, *“debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna”*<sup>64</sup>, en el entendido de que esa connotación se puede predicar *para el congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992*<sup>65</sup>.

El interés debe ser además *“particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración”*<sup>66</sup>; debe ser real, no hipotético o aleatorio, lo cual supone, según lo expuesto por la Sala, *“que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos, o desarrollos ulteriores para cristalizar el beneficio personal.”*<sup>67</sup>

El interés que se analiza, según lo ha explicado igualmente la Sala Plena, puede ser económico o moral:

*“Así pues, no es sólo el interés estrictamente personal o el beneficio económico los fenómenos que el legislador ha creído prudente elevar a la entidad de causales de impedimento, sino que dentro del amplio concepto del ‘interés en el proceso’ a que se refiere el numeral 1º del artículo 103 del Código de Procedimiento Penal, debe entenderse también la utilidad o el menoscabo de índole moral o intelectual que en grado racional puede derivarse de la decisión correspondiente.”*<sup>68</sup>

---

Sentencia de veintisiete (27) de julio de dos mil diez (2010), Radicación número: 11001-03-15-000-2009-01219-00(PI).

<sup>62</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

<sup>63</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 17 de octubre de 2000. C. P. Mario Alario Méndez. Expediente No. AC- 1116.

<sup>64</sup> Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991, Exp. AC-1433, C.P. Dr. Diego Younes Moreno.

<sup>65</sup> Sentencia del 26 de julio de 1994. Radicación AC-1499. C.P. Delio Gómez Leyva.

<sup>66</sup> Sentencia proferida el 23 de marzo de 2010; expediente PI 000198-00; C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas B.

<sup>67</sup> Sentencia PI 0584 00 del 9 de noviembre de 2004.

<sup>68</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

Cabe igualmente tener en cuenta las precisiones realizadas por la Sala respecto del indicado interés ético o moral:

*“Estima la Sala, y con ello no se está sentando una tesis de última hora, que no es necesario, ni conveniente, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de la presencia de un conflicto de interés de orden moral. Basta la consagración genérica tal como se formula en el artículo 182 de la Constitución o como se plantea en el 286 de la Ley 5ª o como se estructura en la causal primera de impedimento consagrada en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil.*

*(...)*

*Tampoco es admisible el argumento de que sólo en la medida en que el legislador tipifique unas prohibiciones precisas de carácter ético podría deducirse impedimento moral. Esto último equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de interés de los Congresistas impera la ética de que todo está permitido.”<sup>69</sup> [...]»*

II.4.8.1.- Descendiendo al caso concreto y antes de estudiar este elemento resulta decisivo despejar la inconformidad con el fallo de primera instancia formulada por el demandante consistente en que, a diferencia de lo señalado por el Tribunal Administrativo de Bolívar, la configuración de la causal no apuntó, únicamente, a que el padre del concejal cuestionado fuera propietario de inmuebles en el área incorporada con suelo urbano.

II.4.8.2.- El Tribunal Administrativo de Bolívar manifestó que no se pronunciaría acerca de la configuración de la causal de pérdida de investidura en relación con la hermana del concejal cuestionado pues esto fue argumentado en la audiencia pública de alegaciones, mientras que en la demanda se cimentó dicha causal frente al padre de aquel.

II.4.8.3.- La parte demandante, en el recurso de apelación, cuestiona la posición de la Corporación puesto que:

«[...] de una revisión exhaustiva y minuciosa de la demanda presentada por los señores demandantes, se observa en el acápite de pruebas que no es cierto que con los fundamentos contenidos en la demanda se apuntara únicamente o en todo momento al parentesco en primer grado de consanguinidad entre los señores RAFAEL ANTONIO THERÁN LORA (sic) y su padre JOAQUÍN TEHERÁN, sino que por el contrario siempre apuntaron a demostrar el parentesco que pudiera existir no solo entre estos sino además con sus parientes dentro del primer grado y segundo grado de consanguinidad, de tal forma que en razón o en virtud de ello, solicitaron al honorable Tribunal que obtuviera prueba y se oficiara al señor ALBERTO MIGUEL MURILLO PALMERA en su

<sup>69</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz.



condición de Alcalde Municipal de Zambrano Bolívar, para que expida copia auténtica, con destino a este proceso de toda la actuación relacionada o surtida con el Proyecto de Vivienda Prioritaria (VIP) denominado “SAN CARLOS” en el municipio de Zambrano Bolívar, o cualquier otro proyecto a ejecutar en predios de propiedad del señor RAFAEL TEHERÁN LORA o sus parientes dentro del primer y segundo grado de consanguinidad [...] y no solo no es cierta esa equivocada, errónea o desorientada afirmación del Tribunal Administrativo de Bolívar, en razón a lo expuesto, sino porque los demandantes además en el mismo acápite de pruebas solicitaron también al Tribunal que se oficiara a la Registradora Municipal del Estado Civil y/o Notaría Única del Círculo de Zambrano Bolívar que remita con destino al presente proceso y/o remita copias de los registros civil de nacimiento del señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA [...] válido para demostrar el parentesco que posee con el señor JOAQUÍN TEHERÁN (Padre); así mismo remitir el registro civil de nacimiento de la señora EVEDITH TEHERÁN LORAL válido para demostrar el parentesco de la misma con el señor RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA (Hermana). Con lo cual se reafirma que apuntaron los señores demandantes a probar un parentesco también entre el señor RAFAEL TEHERÁN LORA y la señora EVEDITH TEHERÁN LORA [...]»

II.4.8.4.- Del contenido de la demanda es posible colegir, contrario a lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que el demandante cimentó la existencia del interés en la expedición del Acuerdo 002 de 2016, no solo en el hecho consistente en que su padre fuera propietario de predios incorporados como suelo urbano mediante aquel acuerdo, sino también en que **otros parientes del concejal demandando, serían igualmente propietarios de inmuebles cuya destinación fue modificada por el precitado acuerdo.**

II.4.8.5.- De manera armónica con lo anterior, en el acápite de pruebas de la demanda, el demandante solicitó como «[...] PRUEBA TRASLADADA [...]», se oficiara a la Registradora Municipal del Estado Civil o a la Notaría Única del Círculo de Zambrano (Bolívar) para que remitiera copia del registro civil de nacimiento de la señora Evedith Teherán Lora, válido para demostrar el parentesco de esta con el señor Rafael Antonio Teherán Lora.

II.4.8.6.- En ratificación de lo anteriormente expuesto, se trae a colación el siguiente acápite de la demanda;

«[...] Por otra parte, el municipio de Zambrano Bolívar, mediante la expedición de la Resolución N° 313 de Mayo 19 de 2016, determinó que uno de los lotes incorporados al área urbana del municipio de Zambrano Bolívar en virtud del Acuerdo 002 de 2016, sería el lote destinado al Proyecto de Vivienda Prioritaria (VIP) denominado “SAN CARLOS” en el municipio de Zambrano Bolívar, **que bien podría ser**

**desarrollado o ejecutado precisamente en un predio del dominio o propiedad de parientes del señor RAFAEL TEHERÁN LORA.**

**Por otra parte, puede afirmarse que esa premisa de favorecerse en forma directa o indirecta al demandado, por ser sus parientes propietarios de predios rurales que pasaron a ser urbanos,** o por tratarse de ser pariente dentro del primer grado de consanguinidad de uno de sus parientes que reclama precisamente la propiedad de un predio declarado urbano en el que eventualmente se podrían construir un Proyecto de Vivienda Prioritaria (VIP) en el municipio de Zambrano Bolívar o cualquier otro tipo de proyecto que lo beneficiaría de cualquier manera, por cuanto el municipio tendría que adquirirlo para la ejecución de tales programas, y aunque eventualmente podría no salir favorecido y en su lugar favorecería de manera concurrente y en igualdad de condiciones a otros propietarios; no por ello, se podría inferir categóricamente que no existiría un conflicto de intereses, pues si bien es cierto que el artículo 48 numeral 1° de la Ley 617 de 2000 establece que “No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general”, no puede soslayarse que el artículo 70 numeral 2° de la Ley 136 de 1994, consagra de manera puntual que cuando un concejal tiene un interés personal y directo en la decisión que debe adoptar la Corporación a la cual pertenece, “[...] deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.” (sic)

[...]

III. PRUEBA TRASLADADA. Solicito que se oficie a la Registradora Municipal del Estado Civil y/o Notaría Única del Círculo de Zambrano Bolívar, que remita con destino al presente proceso y/o remita copias de los registros civil de nacimiento del señor RAFAEL TEHERÁN LORA identificado con la cédula de ciudadanía número 73.375.127, válido para demostrar el parentesco que posee con el señor JOAQUÍN TEHERÁN (Padre); así mismo (sic) remitir el registro civil de nacimiento de la señora EVEDITH TEHERÁN LORA válido para demostrar el parentesco de la misma con el señor RAFAEL TEHERÁN LORA (Hermana). [...]».

II.4.8.7.- Preciado lo anterior, debe establecerse, siguiendo para ese efecto la demanda, si parientes del concejal demandado dentro de los grados que señala el artículo 70 de la Ley 136, específicamente su padre y hermana, serían propietarios de algunos de los terrenos rurales que fueron incorporados como suelo urbano en el precitado acuerdo.

II.4.8.8.- Para acreditar el parentesco entre el señor Rafael Antonio Teherán Lora y los señores Joaquín Teherán y Evedith Teherán Lora, el Tribunal Administrativo de Bolívar, ordenó oficiar a la Notaría Única del Círculo de Zambrano (Bolívar) y a la Registradora Municipal del Estado Civil, con el fin de que aportaran:

«[...] 2.2.3.1 Copia auténtica del registro civil de nacimiento del señor Rafael Teherán Lora, identificado con C.C.A 73.375.127, válido para demostrar parentesco con el señor Joaquín Teherán [...] 2.2.3.2 Copia auténtica del registro civil de Nacimiento de la señora Evedith Teherán Lora, válido para demostrar parentesco con el señor Rafael Teherán Lora [...]]»

II.4.8.9.- Para efectos de cumplir la orden, la secretaría de la Corporación elaboró el Oficio 01206-D001-HMR<sup>70</sup> dirigido a la Notaría Única del Círculo de Zambrano (Bolívar), cuyo contenido es el siguiente:

«[...] En atención a lo ordenado en Auto Interlocutorio No. 117/2017 se le solicita allegue con destino al proceso de la referencia dentro del término de dos (2) días contados a partir de la recepción del presente oficio lo siguiente: [...] 1.- Copia auténtica del registro civil de nacimiento del señor Rafael Teherán Lora, identificado con C.C. 73.375.127, válido para demostrar parentesco con el señor Joaquín Teherán [...] 2.- Copia auténtica del registro civil de Nacimiento de la señora Evedith Teherán Lora, válido para demostrar parentesco con el señor Rafael Teherán Lora [...]]»

II.4.8.10.- La Notaría Única del Círculo de Zambrano (Bolívar) atendió el requerimiento formulado y remitió copia autenticada de los registros civiles de nacimiento de los señores «[...] RAFAEL ANTONIO TERÁN LORA Y EVEDITH TERÁN LORA [...]»<sup>71</sup>.

II.4.8.11.- En dichos certificados se puede observar que los señores Rafael Antonio Terán Lora y Evedith Terán Lora, son hijos de Joaquín Terán Barros, identificado con la cédula de ciudadanía 989.792 de Zambrano (Bolívar) y de Herminia Lora.

II.4.8.12.- Nótese que si bien existe discrepancia en el apellido del concejal demandado pues mientras en el formato E-26CON<sup>72</sup>, se encuentra como «[...] TEHERÁN [...]» y en los registros civiles de nacimientos aportados «[...] TERÁN [...]», se trata de la misma personas, por cuanto: (1) en el oficio remitido por el Tribunal Administrativo de Bolívar a la precitada notaría se identificó al concejal con su número de cédula «[...] 73375127 [...]»<sup>73</sup> y (2) atendiendo que en el expediente allegado por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas identificado con el número 60196 en

<sup>70</sup> Fol. 115, cuaderno 1.

<sup>71</sup> Fol. 185-186, cuaderno 1.

<sup>72</sup> Fol. 61, cuaderno 1.

<sup>73</sup> Fol. 61 y 90, cuaderno 1.

cumplimiento del Auto de 10 de agosto de 2017, el declarante es el señor Joaquín Pablo Teherán Barros, identificado con la cédula de ciudadanía 989.792<sup>74</sup>, quien resulta ser la misma persona que se designa como padre de los señores Terán Lora en los registros de nacimiento y quien indica, igualmente, que la persona de contacto y su apoderado en el trámite administrativo es el señor Rafael Antonio Teherán Lora, con cédula de ciudadanía 73.375.127, a quien identifica como su hijo<sup>75</sup>.

II.4.8.13.- Esta Sala, entonces, encuentra acreditada la relación de parentesco entre los señores Rafael Antonio Teherán Lora, Evedith Terán Lora y Joaquín Pablo Terán Barros, esto es, siendo este último el padre de los señores Rafael Antonio Terán Lora y Evedith Terán Lora, quienes, por ende, son hermanos.

II.4.8.14.- Acreditado lo anterior, corresponde establecer si los señores Joaquín Terán Barros y Evedith Terán Lora son propietarios de inmuebles incorporados como suelo urbano mediante el Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016.

II.4.8.15.- El demandante, para acreditar tal hecho, allegó copia de una respuesta proferida por el Alcalde Municipal de Zambrano (Bolívar), Alberto Murillo Palmera, el día 15 de febrero de 2016<sup>76</sup>, a un derecho de petición presentado por el señor Antonio Vegliante Bobadilla, en el que señala:

«[...] por medio de la presente le doy contestación al oficio de fecha 10 de febrero de 2016, del proyecto de acuerdo # 002 de fecha de 3 de febrero de 2016, por medio del cual se incorpora al suelo urbano rural requerido para la construcción de parques ecológicos, canales de recolección de aguas fluviales, viviendas de interés social (VIS), y viviendas de interés prioritario (VIP), construcción de canchas deportivas, legalización de asentamientos humanos subnormales y se dictan otras disipaciones (sic) [...] 1. Las coordenadas señaladas en el art 1 en el proyecto acuerdo en mención (sic) son las siguientes: NORTE: 917198.58 Y ESTE: 1570520.31. Siendo este punto máximo a urbanizar, las cuales se encuentran (sic) en terrenos del Señor: CARLOS BERDEJO, terreno que se declaró urbano en el acuerdo 017 del 31 de Octubre de 2014 [...] 2. Los nombres de los propietarios del área en mención son los siguientes: La señora ABIGAIL VILLADIEGO DE MEJÍA, TITO FERNANDO VILLADIEGO OCHOA, VILLA ESTADIO,

<sup>74</sup> Se anexa a la mencionada declaración, la cédula de ciudadanía del señor Joaquín Pablo Terán Barrios. Folio 10, Expediente ID 60196 (disco compacto ID 60196).

<sup>75</sup> El poder otorgado por los señores Teherán Barrios y Teherán Lora se encuentra al folio 14 de ese expediente (disco compacto ID 60196).

<sup>76</sup> Fol. 28-29, cuaderno 1.

INRRAVISIÓN (sic), **JUAQUIN TEHERÁN**, UBVALDO OCHOA MENDEZ, HERMANOS GUZMÁN, CASA LOMA Y CARLOS BERDEJO [...] 3. La cantidad de terreno como la cartografía se anexa, en plano tomado de Google (sic) [...] 4. En cuanto al concepto emitido por CARDIQUE una vez emitida la licencia de construcción para los fines pertinentes, se le estará enviando copia a esta Honorable corporación [...]» (negrilla y subrayado fuera de texto).

II.4.8.16.- Igualmente allegó copia del Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016<sup>77</sup>, cuyo contenido es el siguiente:

«[...] ACUERDO Nro. 002 [...] (FEBRERO 21 DE 2.016) [...] “POR EL CUAL SE INCORPORA A SUELO URBANO UN SUELO RURAL REQUERIDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PARQUES ECOLÓGICOS, CANALES DE RECOLECCIÓN DE AGUAS FLUVIALES, VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL (VIS) Y DE VIVIENDA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP), CONSTRUCCIÓN DE CANCHAS DEPORTIVAS, LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SUBNORMALES Y SE DICTA OTRAS DISPOSICIONES”.

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: Modifíquese el esquema de ordenamiento territorial de Zambrano bolívar (sic) incorporando, los predios contenidos dentro de la franja de terreno que va desde el casco urbano hasta las coordenadas norte 917198 59, y (sic) este 1570520, 31 (sic) incluyendo los suelos contenidos en la zona hasta el casco urbano, esas coordenadas fue declara urbana (sic) por el acuerdo 017 de octubre 31 del 2014, y es necesario, agregar el terreno en mención para armonizar la normativa vigente, que obliga a que el crecimiento urbanístico sea de crecimiento continuo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Los predios que se incorporan al suelo urbano por medio del presente acuerdo, serán destinados PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PARQUES ECOLÓGICOS, CANALES DE RECOLECCIÓN DE AGUAS FLUVIALES, VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL (VIS) Y DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP), CONSTRUCCIÓN DE CANCHAS DEPORTIVAS, LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SUBNORMALES, usos complementarios y compatibles que soporten la vivienda y todos los usos permitidos según el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Zambrano.

ARTÍCULO TERCERO: La incorporación de una porción del suelo rural a urbano en el municipio de Zambrano bolívar (sic), tiene como fundamento suplir el déficit de vivienda de interés social producido por la movilidad de la población rural hacia la cabecera municipal y el reasentamiento de la viviendas ubicadas en zona de alto riesgo [...]».

---

<sup>77</sup> Fol. 43-44, cuaderno 1.

II.4.8.17.- Anexó la copia de la Resolución 313 de 19 de mayo de 2016<sup>78</sup>, mediante la cual se determinó un lote urbano para un programa de vivienda de interés prioritario, cuyas partes más destacadas nos permitimos citar, así:

«[...] CONSIDERANDO

[...]

A. que en el municipio de Zambrano se hacía necesario adoptar la zona de expansión urbana para la implementación y la construcción de parques ecológicos, canales de recolección de aguas pluviales, viviendas de interés social (vis) y vivienda de interés prioritario (vip), construcción de canchas deportivas, legalización de asentamientos humanos subnormales.

B. Que se hacía necesario agregar es terrenos (sic) para que la necesidad planteada entre a armonizar (sic) con la normatividad vigente para que el crecimiento urbanístico sea de crecimiento continuo.

C. Que los lotes de expansión urbanas que se dispongan, sean de uso complementario y compatibles que soporten la vivienda y todo el uso permitido según el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Zambrano”.

**D. Que de conformidad a lo determinado en el Acuerdo Municipal N° 002 de 21 de febrero de 2016, “POR EL CUAL SE INCORPORA A SUELO URBANO, UN SUELO RURAL REQUERIDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PARQUES ECOLÓGICOS, CANALES DE RECOLECCIÓN DE AGUAS PLUVIALES, VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL (VIS) Y VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP), CONSTRUCCIÓN DE CANCHAS DEPORTIVAS, LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SUBNORMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**E. Que el concejo municipal de Zambrano acordó así: “Modifíquese el esquema de ordenamiento territorial de Zambrano bolívar incorporando los predios contenidos dentro de la franja de terreno que va desde el casco urbano hasta las coordenadas NORTE 91719859 y ESTE 157052031, incluyendo los suelos contenidos en la zona hasta el casco urbano, esas coordenadas fueron declaradas urbanas por el acuerdo N° 017 de octubre de 2014 y es necesario agregar el terreno en mención para armonizar la normatividad vigente que obliga a que el crecimiento urbanístico sea de crecimiento continuo.**

**F. Que, “los predios que se incorporan al predio urbano por medio del presente acuerdo, serán destinados PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PARTES ECOLÓGICOS, CANALES RECOLECTORES DE AGUAS PLUVIALES, VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL (VIS) Y VIVIENDAS DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP), CONSTRUCCIÓN DE CANCHAS DEPORTIVAS, LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS**

---

<sup>78</sup> Fol. 52-54, cuaderno 1.

**HUMANOS SUBNORMALES, uso complementario y compatibles que soporten la vivienda y todo los usos permitidos según el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Zambrano”.**

**G. Que, “la incorporación de una porción del suelo rural a urbano en el municipio de Zambrano Bolívar, tiene como fundamento de suplir la dificultad de vivienda de interés social, producida por la movilidad de la población rural hacia la cabecera municipal y el reasentamiento de las viviendas ubicadas en zona de alto riesgo”.**

**H. Que dentro de la franja de terreno que va desde el casco urbano hasta las coordenadas NORTE 157052031 y ESTE 91719859, incluyendo los suelos contenidos en la zona hasta el caso urbano, esas coordenadas fueron declaradas urbanas por el acuerdo N° 017 de octubre de 2014 y es necesario agregar el terreno en mención para armonizar la normatividad vigente que obliga a que el crecimiento urbanístico sea de crecimiento continuo, se encuentra un predio alindado geo referencialmente dentro de las siguientes coordenadas:**

[...]

**I. Que el lote antes descrito geo referencialmente constituye parte integral de un proyecto de vivienda prioritaria (vip) denominado “SAN CARLOS” en el municipio de Zambrano bolívar.**

**J. Que, analizado la impronta catastral, a través de su certificado de tradición y libertad, N° de Folio de Matrícula 062-2404, de la Oficina De Registros de Instrumentos Públicos Del Carmen De Bolívar (sic).**

RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: Destínese el lote de terreno discriminado dentro de los literales E, F, G, de la parte considerativa de la presente resolución, al proyecto de vivienda prioritaria (vip) denominado “SAN CARLOS” en el municipio de Zambrano bolívar [...]**» (subrayado y resaltado fuera de texto)

II.4.8.18.- Ahora bien, en cumplimiento del Auto de 117/2017 de 24 de febrero de 2017, mediante el cual se decretó la práctica de pruebas en el proceso, en particular del numeral 2.2.1.<sup>79</sup>, la Alcaldesa Designada de Zambrano (Bolívar), Mónica Teherán Noriega<sup>80</sup>, contestó lo siguiente:

<sup>79</sup> Fol. 104-105, cuaderno 1. «[...] 2.2.1. Alcalde Municipal de Zambrano – Bolívar: [...] 2.2.1.1. Toda la actuación relacionada o surtida con ocasión del proyecto de Vivienda Prioritaria denominado “San Carlos” en el municipio de Zambrano, o cualquier otro proyecto a ejecutar en predios de propiedad del señor Rafael Teherán Lora o sus parientes dentro del primer y segundo grado de consanguinidad [...] 2.2.1.2. Certificados de libertad y tradición expedidos por la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar, de los

«[...] Ordena su Señoría en el mencionado numeral que se remitan copia auténtica de los documentos relacionados con el Proyecto de Vivienda Prioritaria denominado “SAN CARLOS” en el Municipio de Zambrano, o cualquier otro proyecto a ejecutar en predios de propiedad del señor Rafael Teherán Lora o sus parientes dentro del primer y segundo grado de consanguinidad, de igual forma ordena su despacho que se remita los certificados de libertad y tradición expedidos por la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar, de los predios a los que hace referencia el Acuerdo 002 de 2016, que hayan servido de soporte para su adquisición por parte del Municipio de Zambrano o su inclusión dentro del Plan de Ordenamiento Territorial como predios urbanos destinados para la ejecución de proyectos de inversión social.

Ante las anteriores solicitudes se absuelven así:

2.2.1.1. Valga aclarar que el PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO denominado “SAN CARLOS”, es del resorte de COMFENALCO, el cual se desarrolla mediante la figura de SUBSIDIOS DE VIVIENDA, por tales motivos, los recursos que se destinaron para ello, no hacen parte del presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Zambrano (Bolívar); en cuanto a los dueños de los predios en los cuales se va a desarrollar este proyecto, la Oficina Asesora de Planeación Municipal, informa que fue solicitada una LICENCIA URBANÍSTICA CLASE URBANIZACIÓN CON CONSTRUCCIÓN SIMULTÁNEA MODALIDAD OBRA NUEVA, la cual fue concedida mediante Resolución No. 013 de agosto 04 de 2016.

**En cuanto a los propietarios del predio en el que se construirá ese proyecto no es del señor RAFAEL TEHERÁN LORA, siendo su propietaria la señora EVEDITH TERÁN LORA.**

2.2.1.2. En lo que respecta a los certificados de libertad y tradición de los predios a los que hace referencia el Acuerdo 002 de 2016, que hayan servido de soporte para su adquisición por parte del Municipio de Zambrano o su inclusión dentro del Plan de Ordenamiento Territorial como predios urbanos destinados para la ejecución de proyectos de inversión social, no fueron solicitados a la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar, ya que el proyecto de cartografía existentes en la Oficina de Planeación del Municipio de Zambrano (Bolívar) – apoyados en el programa GOOGLE EARTH, en dichos archivos se encuentran como propietarios de los predios que fueron incorporados como los urbanos las siguientes personas: [...] ABIGAIL VILLADIEGO DE MEJÍA [...] TITO FERNANDO VILLADIEGO OCHOA [...] VILLA ESTADO – PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE ZAMBRANO [...] INRAVISIÓN – PROPIEDAD DEL INSTITUTO DE RADIO Y TELEVISIÓN [...] JUAQUÍN TEHERÁN [...] UBALDO OCHOA

---

predios a los que hace referencia el Acuerdo 002 de 2016, que hayan servido de soporte para su adquisición por parte del Municipio de Zambrano o su inclusión dentro del Plan de Ordenamiento Territorial como predios urbanos destinados para la ejecución de proyectos de inversión social [...]»

<sup>80</sup> Fol. 161-165, cuaderno 1.



MENDEZ [...] HERMANOS GUZMÁN [...] CASA LOMA [...] CARLOS BERDEJO.

El espíritu del Acuerdo 002 de 2016, fue el de incorporar una franja de terreno del sector rural al urbano, comprendida entre las coordenadas NORTE 917198.58 y ESTE 1570520, 31 incluyendo los suelos contenidos en la zona hasta el casco urbano, quedando incluido más de cuatrocientos (400) predios del Municipio de Zambrano, los cuales gozaron de tal beneficio, cumpliéndose el objetivo principal del mencionado acuerdo, el cual pretende suplir el déficit de vivienda de interés social producido por la movilidad de la población rural hacia la cabecera municipal y el reasentamiento de las viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo [...]» (Resaltado y subrayado fuera de texto)

II.4.8.19.- Ya en el trámite de la segunda instancia y en cumplimiento del Auto de 10 de agosto de 2017, mediante el cual el Consejero de Estado sustanciador del proceso decretó la práctica de pruebas, la Registradora Seccional de El Carmen de Bolívar (Bolívar), allegó copias de los folios de matrícula de predios urbanos encontrados a nombre del Municipio de Zambrano (Bolívar)<sup>81</sup>, así como copia de los certificados de tradición y libertad correspondientes a las matrículas 062-2404 (junto con las matrículas que se abrieron con base en dicha matrícula) y 062-8187<sup>82</sup>.

II.4.8.20.- De los documentos aportados por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar (Bolívar), en particular del certificado de matrícula inmobiliaria 062-2404, que sea de paso mencionar tiene el anuncio de «[...] FOLIO CERRADO [...]», se destacan las siguientes anotaciones:

II.4.8.20.1.- Folio 142, cuaderno del Consejo de Estado:

---

<sup>81</sup> Fol. 83-138, cuaderno Consejo de Estado.

<sup>82</sup> Fol. 139-181, cuaderno Consejo de Estado. Auto de 10 de agosto de 2017, artículo cuarto de la parte resolutive. «[...] CUARTO: OFICIAR a la Oficina de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar para que remita con destino a este proceso judicial: (1) el certificado de tradición y libertad del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 062-2404, así como de los folios de matrícula inmobiliaria que se abrieron con base en el mencionado folio de matrícula; (2) el certificado de tradición y libertad del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 062-8187 [...]».

\*\*\*\*\* ESTA ANOTACIÓN NO TIENE VALIDEZ \*\*\*\*\*

**ANOTACIÓN: Nro: 009 Fecha 7/7/1978 Radicación 78986**  
 DOC. ESCRITURA 52 DEL: 4/7/1978 NOTARIA UNICA DE ZAMBRANO B VALOR ACTO \$ 400.000  
 ESPECIFICACION GRAVAMEN : 210 AMPLIACION HIPOTECA - GRAVAMEN NATURALEZA Y NUMERO E P # 52  
 PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
 DE TEHERAN BARROS JOAQUIN X  
 A: CAJA DE CREDITO AGRARIO I.M.

---

**ANOTACIÓN: Nro: 010 Fecha 24/8/1979 Radicación 79201**  
 DOC. ESCRITURA 69 DEL: 23/8/1979 NOTARIA UNICA DE ZAMBRANO B VALOR ACTO \$ 130.000  
 ESPECIFICACION MODO DE ADQUISICION : 101 COMPRA VENTA - MODO DE ADQUISIC. NATURALEZA Y NUMERO E P # 69  
 PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
 DE TEHERAN BARROS JOAQUIN X  
 A: TEHERAN LORA EVEDITH X

---

**ANOTACIÓN: Nro: 011 Fecha 19/9/1983 Radicación 831426**  
 DOC. ESCRITURA 20 DEL: 22/4/1983 NOTARIA UNICA DE ZAMBRANO B VALOR ACTO \$ 0  
 ESPECIFICACION LIMITACION AL DOMINIO : 326 SERVIDUMBRE - LIMITACION DE DOMINIO NATURALEZA Y NUMERO E P # 20  
 PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
 DE TEHERAN LORA EVEDITH X  
 A: CORELCA

---

**ANOTACIÓN: Nro: 12 Fecha 1/9/1987 Radicación 1648**  
 DOC. ESCRITURA 18 DEL: 1/3/1985 NOTARIA U. DE CORDOBA VALOR ACTO \$ 40.000  
 ESPECIFICACION MODO DE ADQUISICION : 101 COMPRAVENTA - MODO DE ADQUISICION NATURALEZA Y NUMERO E P # 18  
 PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
 DE TEHERAN LORA EVEDITH X  
 A: TEHERAN LORA ARGEMIRO X

---

**ANOTACIÓN: Nro: 13 Fecha 13/6/1990 Radicación 983**  
 DOC. ESCRITURA 38 DEL: 7/5/1990 NOTARIA U. DE ZAMBRANO VALOR ACTO \$ 40.000  
 ESPECIFICACION MODO DE ADQUISICION : 101 COMPRAVENTA PARCIAL - MODO DE ADQUISICION  
 PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)  
 DE TEHERAN LORA EVEDITH X  
 A: ZOTO DE TAPIA ROSALBA ISABEL X

---

**ANOTACIÓN: Nro: 14 Fecha 18/4/2008 Radicación 2008-052-6-917**  
 DOC. RESOLUCION 01 DEL: 12/3/2008 COMITE MUNICIPAL DE ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION  
 DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA DE ZAMBRANO VALOR ACTO \$ 0  
 ESPECIFICACION MEDIDA CAUTELAR : 0474 PROHIBICIÓN DE ENAJENAR DERECHOS INSCRITOS EN PREDIO  
 DECLARADO ABANDONADO POR EL TITULAR

II.4.8.20.2.- Folio 143, cuaderno del Consejo de Estado:

**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)**  
DE: CMAIPD DE ZAMBRANO (B)  
A: TEHERAN LORA ARGEMIRO X

---

ANOTACIÓN: Nro: 15 Fecha 22/2/2016 Radicación 2016-062-6-329  
DOC: RESOLUCION 018 DEL: 27/11/2012 ALCALDIA MUNICIPAL ZAMBRANO BOLIVAR DE ZAMBRANO VALOR ACTO: \$ 0  
ESPECIFICACION: OTRO : 0900 OTRO - LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA DEL CMAIPD DE ZAMBRANO BOLIVAR  
**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)**  
DE: CMATPD DE ZAMBRANO

---

ANOTACIÓN: Nro: 16 Fecha 7/6/2016 Radicación 2016-062-6-1166  
DOC: RESOLUCIÓN 313 DEL: 19/5/2016 ALCALDIA MUNICIPAL ZAMBRANO BOLIVAR DE ZAMBRANO VALOR ACTO: \$ 0  
ESPECIFICACION: OTRO : 0914 DELIMITACION UNIDAD DE ACTUACION URBANISTICA - DESTINADO PARA PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO (VIP)  
**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)**  
DE: MUNICIPIO DE ZAMBRANO BOLIVAR NIT# 890481177-7 X

---

ANOTACIÓN: Nro: 17 Fecha 7/3/2017 Radicación 2017-062-6-377  
DOC: ESCRITURA 585 DEL: 22/2/2017 NOTARIA SEPTIMA DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$ 0  
ESPECIFICACION: OTRO : 0918 DIVISION MATERIAL - OTRO  
**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)**  
A: TERAN LORA EVEDITH CC# 30274865 X

---

NRO TOTAL DE ANOTACIONES: \*17\*

---

CON BASE EN LA PRESENTE SE ABRIERON LAS SIGUIENTES MATRICULAS

|                        |                        |
|------------------------|------------------------|
| 13->062-8254           | 011->062-8740          |
| 003->062-9956          | 011->062-10523         |
| 011->062-14831         | 13->062-15630          |
| 17->062-36224 LOTE # 1 | 17->062-36225 LOTE # 2 |

---

**SALVEDADES: (Información Anterior o Corregida)**  
Anotación Nro: 0 No. corrección: 1 Radicación: 2016-062-3-215 Fecha: 7/6/2016  
SEGUN RESOLUCION 313 DE MAYO 19 DE 2016 EL LOTE PASA A URBANO.  
Anotación Nro: 007 No. corrección: 1 Radicación: 2016-062-3-78 Fecha: 29/2/2016  
RESOLUCION 003 DE FECHA 18/02/2016 CORREGIDO VALE ART 59 LEY 1579 DE 2012  
Anotación Nro: 008 No. corrección: 1 Radicación: 2016-062-3-78 Fecha: 29/2/2016  
RESOLUCION NO. 003 DE FECHA 18/02/2016 CORREGIDO VALE ART. 59 LEY 1579/2012  
Anotación Nro: 009 No. corrección: 1 Radicación: 2016-062-3-78 Fecha: 29/2/2016  
RESOLUCION 003 DE 18/02/2016 CORREGIDO VALE ART. 59 LEY 1579/2012  
Anotación Nro: 14 No. corrección: 1 Radicación: 2011-062-3-88 Fecha: 29/3/2011

II.4.8.21.- Nótese que con sustento en esta matrícula se abrieron otras, concretamente las números: 062-8254, 062-9956, 062-14831, 062-36224 Lote 1, 062-8740, 062-10523, 062-15630 y 062-36225 Lote 2. Ahora bien, esta Sala quiere hacer énfasis en las siguientes matrículas:

II.4.8.21.1.- En relación con las matrículas 062-36224<sup>83</sup>, consta en el certificado respectivo que esta matrícula se encuentra activa y en el acápite «[...] COMPLEMENTACIÓN [...]», aparece que:

«[...] EVEDITH TEHERÁN LORA ADQUIRIÓ POR COMPRA A JOAQUÍN TEHERÁN BARRIOS SEGÚN ESCRITURA 69 DE 23-08-79, NOTARÍA ÚNICA DE ZAMBRANO BOLÍVAR, REGISTRADA 24-08-79 [...]»

<sup>83</sup> Fol. 177-178, cuaderno Consejo de Estado.

II.4.8.21.2.- Las anotaciones de dicho certificado son las siguientes:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| ESTADO DEL FOLIO: <b>ACTIVO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | COD CATASTRAL ANT: SIN INFORMACION |
| <p><b>DESCRIPCIÓN: CABIDA Y LINDEROS:</b><br/>         LOTE # 1 CON AREA DE 23,225 M2. CUYOS LINDEROS Y DEMAS ESPECIFICACIONES OBRAN EN ESCRITURA 585, 2017/02/22, NOTARIA SEPTIMA CARTAGENA, ARTICULO 8 PARÁGRAFO 1º. DE LA LEY 1579 DE 2012. NORTE; COLINDA CON CAMINO EN MEDIO CON PREDIOS DE JOAQUIN TERAN BARRIOS Y RAFAEL PEÑALOSA Y MIDE 180.00 M2. SUR; COLINDA CON CARRETERA ZAMBRANO CARMEN DE POR MEDIO DE JUNTA PROVIVIENDA CAMPESINA Y SIDICATO DE BROCCEROS TERRESTRES Y LOTE SEGREGADO Y MIDE 215.15 M2. ORIENTE; COLINDA CON CALLEJON DE POR MEDIO CON BARRIO BUENOS AIRES DEL MUNICIPIO DE ZAMBRANO Y LOTE SEGREGADOS Y MIDE 203.37 M2. OCCIDENTE; COLINDA CON TERRENOS DE TABARAMA DE COLOMBIA S.A Y SIDICATO DE BROCCEROS TERRESTRE Y MIDE 185.5 M2.</p>                                                                                                                                                       |                                    |
| <p><b>COMPLEMENTACIÓN:</b><br/>         EVEDITH TEHERAN LORA ADQUIRIÓ POR COMPRA A JOAQUIN TEHERAN BARRIOS SEGÚN ESCRITURA 69 DE 23-08-79, NOTARIA ÚNICA DE ZAMBRANO BOLIVAR. REGISTRADA 24-08-79. VALOR DEL ACTO: \$130.000.00. JOAQUÍN BARROS TEHERAN ADQUIRIÓ POR COMPRA A ESTEBAN VEGLIANTE MEDINA SEGÚN ESCRITURA 40 DE 28-05-75. NOTARIA UNICA DE ZAMBRANO BOLIVAR, REGISTRADA 04-06-75. VALOR DEL ACTO: \$ 100.000.00. ESTEBAN VIGILANTE MEDINA ADQUIRIÓ POR COMPRA A GUILLERMO OEDING ARROYO, SEGÚN ESCRITURA 100 DE 01-10-74, NOTARIA ÚNICA DE ZAMBRANO. REGISTRADA 02-11-74. VALOR DEL ACTO: \$ 100.000.00.- Y CONSTA EN LA MATRÍCULA NO. 062.0002.404; GUILLERMO OEDING ARROYO ADQUIRIÓ POR COMPRA A MARTIN VARGAS CUALLA, SEGÚN ESCRITURA 1869, DE 11-05-65, NOTARIA 2 DE BOGOTÁ REGISTRADA 28-05-65.- VALOR DEL ACTO: 150.000.00.- POR ESTÁ MISMA ESCRITURA CONSTITUYÓ HIPOTECA A FAVOR DE MARTIN VARGAS CUALLA.</p> |                                    |
| <p><b>DIRECCIÓN DEL INMUEBLE Tipo de predio: URBANO</b><br/>         1) KILOMETRO 1 " VIA AL CARMEN DE BOLIVAR " LOTE # 1</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                    |
| <p><b>MATRÍCULA ABIERTA CON BASE EN LA(S) SIGUIENTE(S) MATRÍCULA(S)</b> (En caso de Integración y otros)<br/>         062-2404</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                    |
| <p><b>ANOTACIÓN: Nro: 1</b>      <b>Fecha 7/3/2017</b>      <b>Radicación 2017-062-6-377</b><br/>         DOC. ESCRITURA 585      DEL: 22/2/2017      NOTARIA SEPTIMA DE CARTAGENA      VALOR ACTO: \$ 0<br/>         ESPECIFICACION: OTRO : 0918 DIVISION MATERIAL - OTRO<br/> <b>PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)</b><br/>         A: TERAN LORA EVEDITH      CC# 30274865      X</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                    |
| <p><b>NRO TOTAL DE ANOTACIONES: *1*</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                    |

II.4.8.21.3.- Frente la matrícula 062-36225<sup>84</sup>, consta en el certificado respectivo que esta matrícula se encuentra activa y en el acápite «[...] COMPLEMENTACIÓN [...]», aparece que:

«[...] EVEDITH TEHERÁN LORA ADQUIRIÓ POR COMPRA A JOAQUÍN TEHERÁN BARRIOS SEGÚN ESCRITURA 69 DE 23-08-79, NOTARIA ÚNICA DE ZAMBRANO BOLÍVAR, REGISTRADA 24-08-79 [...]»

II.4.8.21.4.- Las anotaciones de dicho certificado, que se encuentran al folio 179 del Cuaderno del Consejo de Estado, son las siguientes:

<sup>84</sup> Fol. 179-180, cuaderno Consejo de Estado.

ESTADO DEL FOLIO: **ACTIVO**

COD CATASTRAL ANT: SIN INFORMACION

**DESCRIPCIÓN: CABIDA Y LINDEROS:**

LOTE # 2 CON AREA DE 16.000 M2. CUYOS LINDEROS Y DEMAS ESPECIFICACIONES OBRAN EN ESCRITURA 585, 2017/02/22, NOTARIA SEPTIMA CARTAGENA. ARTICULO 8 PARÁGRAFO 1º. DE LA LEY 1579 DE 2012. NORTE; COLINDA CON PREDIOS DE EVEDITH TEHERAN LORA Y MIDE 88.41 M2. SUR: COLINDA CON CARRETERA ZAMBRANO EL CARMEN DE POR MEDIO DE JUNTA PROVIENDA CAMPESINA Y SIDICATO DE BROCCEROS TERRESTRE Y MIDE 141.42 M2. ORIENTE; COLINDA CON CALLEJON DE POR MEDIO CON BARRIO BUENOS AIRES DEL MUNICIPIO DE ZAMBRANO Y MIDE 140.97 M2. OCCIDENTE; CON LOTE DE EVEDITH TEHERAN LORA SIDICATO DE BROCCEROS TERRESTRE Y MIDE 133.48 M2.

**COMPLEMENTACIÓN:**

EVEDITH TEHERAN LORA ADQUIRIÓ POR COMPRA A JOAQUIN TEHERAN BARRIOS SEGUN ESCRITURA 69 DE 23-08-79, NOTARIA UNICA DE ZAMBRANO BOLIVAR, REGISTRADA 24-08-79. VALOR DEL ACTO: \$130.000.00. JOAQUIN BARROS TEHERAN ADQUIRIÓ POR COMPRA A ESTEBAN VEGLIANTE MEDINA SEGUN ESCRITURA 40 DE 28-05-79. NOTARIA UNICA DE ZAMBRANO BOLIVAR, REGISTRADA 04-06-79. VALOR DEL ACTO: \$ 100.000.00. ESTEBAN VIGILANTE-MEDINA ADQUIRIÓ POR COMPRA A GUILLERMO OEDING ARROYO, SEGUN ESCRITURA 100 DE 01-10-74, NOTARIA UNICA DE ZAMBRANO, REGISTRADA 02-11-74. VALOR DEL ACTO: \$ 100.000.00. Y CONSTA EN LA MATRICULA NO. 062.0002.404, GUILLERMO OEDING ARROYO ADQUIRIÓ POR COMPRA A MARTIN VARGAS CUALLA, SEGUN ESCRITURA 1869, DE 11-05-65, NOTARIA 2 DE BOGOTÁ REGISTRADA 28-05-65.- VALOR DEL ACTO: 150.000.00.- POR ESTÁ MISMA ESCRITURA CONSTITUYÓ HIPOTECA A FAVOR DE MARTIN VARGAS CUALLA.

**DIRECCIÓN DEL INMUEBLE Tipo de predio: URBANO**

1)KILOMETRO 1 \* VIA AL CARMEN DE BOLIVAR \* LOTE # 2

**MATRÍCULA ABIERTA CON BASE EN LA(s) SIGUIENTE(S) MATRICULA(S)** (En caso de Integración y otros)  
082-2404

**ANOTACIÓN: Nro: 1** Fecha 7/3/2017 Radicación 2017-062-6-377  
DOC: ESCRITURA 585 DEL: 22/2/2017 NOTARIA SEPTIMA DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$ 0  
ESPECIFICACION: OTRO : 0918 DIVISION MATERIAL - OTRO  
**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)**  
A: TERAN LORA EVEDITH CC# 30274865 X

**ANOTACIÓN: Nro: 2** Fecha 7/3/2017 Radicación 2017-062-6-377  
DOC: ESCRITURA 585 DEL: 22/2/2017 NOTARIA SEPTIMA DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$ 96,000,000  
ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION : 0125 COMPRAVENTA - MODO DE ADQUISICION  
**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)**  
DE: TERAN LORA EVEDITH CC# 30274865  
A: UNION TEMPORAL SAN CARLOS X

**ANOTACIÓN: Nro: 3** Fecha 27/7/2017 Radicación 2017-062-6-1304  
DOC: ESCRITURA 1952 DEL: 17/5/2017 NOTARIA SEGUNDA DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$ 0  
ESPECIFICACION: OTRO : 0901 ACLARACION - DE LA ESCRITURA PUBLICA # 585 DE FECHA 22/02/2017

II.4.8.21.5.- Continúan dichas anotaciones en el folio 180 del Cuaderno del Consejo de Estado, así:

NOTARIA SEPTIMA CARTAGENA  
**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)**  
A: UNION TEMPORAL URBANIZACION SAN CARLOS NIT# 901040636-3 X

**ANOTACIÓN: Nro: 4** Fecha 27/7/2017 Radicación 2017-062-6-1304  
DOC: ESCRITURA 1952 DEL: 17/5/2017 NOTARIA SEGUNDA DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$ 0  
ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION : 0128 CONSTITUCION DE FIDUCIA MERCANTIL - COMO VOCERA DEL PATRIMONIO AUTONOMO DENOMINADO FIDEICOMISO URBANIZACION SAN CARLOS  
**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)**  
DE: UNION TEMPORAL URBANIZACION SAN CARLOS NIT# 901040636-3  
A: ALIANZA FIDUCIARIA S.A.COMO VOCERA DEL PATRIMONIO AUTONOMO DENOMINADO FIDEICOMISO URBANIZACION SAN CARLOS NIT# 830053812--2 X

**ANOTACIÓN: Nro: 5** Fecha 27/7/2017 Radicación 2017-062-6-1305  
DOC: ESCRITURA 2677 DEL: 29/6/2017 NOTARIA SEGUNDA DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$ 0  
ESPECIFICACION: OTRO : 0901 ACLARACION - FOLIO DE MATRICULA CORRECTA ES 062-36.225  
**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)**  
A: ALIANZA FIDUCIARIA S.A.COMO VOCERA DEL PATRIMONIO AUTONOMO DENOMINADO FIDEICOMISO URBANIZACION SAN CARLOS NIT# 830053812--2 X  
A: UNION TEMPORAL URBANIZACION SAN CARLOS NIT# 901040636-3

**NRO TOTAL DE ANOTACIONES: "5"**

II.4.8.22.- Por otra parte, la Alcaldía Municipal de Zambrano (Bolívar), en cumplimiento del Auto de 10 de agosto de 2017<sup>85</sup>, remitió la comunicación de 26 de septiembre de 2017, radicada en el Consejo de Estado el día 28 de septiembre de 2017<sup>86</sup>, en el cual indica que:

«[...] 1.- Que el proyecto de vivienda prioritaria denominado SAN CARLOS, cuyos beneficiarios, son los damnificados de la ola invernal del año 2010, se realiza con recursos del fondo de adaptación y ejecutado por la caja de compensación CONFENALCO [...] 2- Que a raíz de esta importante obra para la comunidad, propietaria del inmueble donde se realiza la obra, solicitó al municipio LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, la cual se le concedió, por llenar los requisitos exigidos por ley [...] Que no conocemos otro proyecto, realizado o por realizar en predios de propiedad de la familia THERAN LORA (sic) [...]»

II.4.8.23.- La licencia de construcción mencionada fue aportada<sup>87</sup> y en ella consta lo siguiente:

«[...] 2. Que EVEDITH TERÁN LORA, identificada con C.C. 30.274.865 en calidad de propietario del inmueble donde se ejecutara EL PROYECTO DE VIVIENDA DENOMINADO “URBANIZACIÓN SAN CARLOS”, PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO Municipio de Zambrano-Bolívar, radicó mediante Formulario Único Nacional ante esta secretaria solicitud de LICENCIA DE URBANISMO CON CONSTRUCCIÓN SIMULTÁNEA MODALIDAD OBRA NUEVA en el Proyecto URBANIZACIÓN SAN CARLOS ubicado dentro del perímetro Urbano del municipio de Zambrano Bolívar con un área de general de 39.225 M2, y que el inmueble descrito anteriormente se encuentra inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria No 062-2404 y referencia catastral No. 01-00-036-0005 de propiedad de EVEDITH TEHERÁN LORA.

[...]

ARTÍCULO PRIMERO: Conceder Licencia Urbanística y de Construcción de 70 Vivienda de Interés Prioritario a EVEDITH TERÁN LORA, del proyecto URBANIZACIÓN SAN CARLOS, Clase Urbanización, Modalidad Obra Nueva para un programa de Vivienda de Interés Prioritario solicitado para el predio que a continuación se describe: [...] Propietario: EVEDITH TERÁN LORA, C.C. 30.274.865

<sup>85</sup> Auto de 10 de agosto de 2017, artículo tercero de la parte resolutive. «[...] TERCERO: OFICIAR a la Alcaldía Municipal de Zambrano (Bolívar) para que remita con destino a este proceso judicial, toda la actuación relacionada o surtida con ocasión del proyecto de vivienda prioritaria denominado «San Carlos» en el municipio de Zambrano, o cualquier otro proyecto a ejecutar en predios de propiedad del señor Rafael Teherán Lora o sus parientes dentro del primer y segundo grado de consanguinidad[...]».

<sup>86</sup> Fol. 187, cuaderno Consejo de Estado.

<sup>87</sup> Fol. 188-194, cuaderno Consejo de Estado. Resolución 013 de 4 de agosto de 2016.

[...] Escritura Lote: No. 69 del 23 de Agosto de 1979 la Notaría Única de Zambrano, Matrícula Inmobiliaria No. 062-2404 y referencia catastral No. 01-00-036-0005, ubicada en la Vía al Uno Casco Urbano del Municipio de Zambrano Bolívar [...]»

II.4.8.24.- Asimismo, la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas – El Carmen de Bolívar, en el Oficio URT-OABC 00917 de 11 de septiembre de 2017, suscrito por la Directora Territorial Bolívar, Ella Cecilia del Castillo Pérez, en cumplimiento de lo ordenado en el Auto de 10 de agosto de 2017<sup>88</sup>, manifestó que:

«[...] me permito comunicarle que una vez consultado el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – SRTDAF- se pudo establecer que sobre las coordenadas planas citada en el oficio de la referencia, existen dos (02) solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF- con Id 60196 y 60209 respecto al predio denominado Los Azores ubicado en el municipio de Zambrano, distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria No 062-8187. Estas solicitudes fueron incluidas en el RTDAF por haber cumplido con los requisitos exigidos por el artículo 76 de la ley 1448 de 2011, y sus decretos reglamentarios.

Por haber cumplido con el requisito de procedibilidad consignado con el artículo 76 de la citada norma; esta Dirección Territorial de la Unidad de Restitución de Tierras, el día 13 de junio de 2016 se presentó solicitud de restitución de tierras ante los Jueces Civiles del Circuito Especializados en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar, solicitud que fue admitida mediante auto del 21 de junio de 2016, emitido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializados en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar, bajo el radicado 13-244-31-21-003-2016-0091-00.

Esta demanda tiene como parte opositora a la señora RITA CONSOLACIÓN CARMONA [de] BERDEJO, quien es esposa del señor CARLOS BERDEJO y la empresa SURTIGAS S.A. E.S.P., quienes dentro del término establecido por el artículo 88 de la ley 1448 de 2011, presentaron sus oposiciones, los días 07 de julio de 2016 y 20 de octubre de 2016 respectivamente dentro del proceso judicial en mención.

---

<sup>88</sup> Auto de 10 de agosto de 2017, artículo primero de la parte resolutive. «[...] PRIMERO: OFICIAR a la Unidad de Restitución de Tierras – Territorial Bolívar – para que remita a este proceso judicial certificación en la que se haga constar la existencia de un proceso de restitución de tierras instaurado por el señor Joaquín Teherán y/o Rafael Teherán Lora, identificado con C.C. 73.375.127, contra el señor Carlos Berdejo o cualquier otro ciudadano, que tenga por objeto la recuperación de predios incluidos en las coordenadas Norte 917198 59 y Este 1570520 31, en jurisdicción del Municipio de Zambrano – Bolívar. En caso que se certifique la existencia del proceso referido anteriormente, dicha entidad allegará copia auténtica del expediente. Lo anterior de conformidad con el numeral 2° del artículo 212 del CPACA [...]».

Con el presente memorial anexo un CD contentivo de los expedientes 60196 y 60209 [...]».

II.4.8.26.- La entidad pública allegó dos discos en los que se encuentran los documentos que conforman los expedientes 60196 y 60209<sup>89</sup>. En uno de los discos se encuentra el trámite de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas iniciado por el señor Joaquín Pablo Teherán Barros, identificado con la cédula de ciudadanía 989.792<sup>90</sup>, el cual se identifica con el número 60196.

II.4.8.27.- Dentro de la declaración rendida por el señor Teherán Barros ante las autoridades administrativas se menciona que la persona de contacto y su apoderado es el señor Rafael Antonio Teherán Lora, identificado con la cédula de ciudadanía 73.375.127 y a quien señala como su hijo<sup>91</sup> y, además, al identificar el predio cuya restitución solicita, manifiesta que es el identificado con la matrícula inmobiliaria 062-8187, ubicado la zona rural del Municipio de Zambrano (Bolívar).

II.4.8.28.- A esa declaración se allega copia del certificado de tradición del inmueble identificado con la matrícula 062-8187, el cual fue allegado igualmente por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar (Bolívar) en cumplimiento del Auto de 10 de agosto de 2017<sup>92</sup>, en el que consta, en la anotación 14, que los señores Edwin Teherán Lora y Joaquín Teherán Barrios, en su condición de propietarios de este predio, lo vendieron a la señora Rita Lucía Consolación Carmona Berdejo, mediante la Escritura 14 de 28 de agosto de 2005, registrada el 5 de septiembre de 2005<sup>93</sup>.

II.4.8.29.- Consta en dicho expediente [ID 60196] que mediante la Resolución RB 0163 de 16 de febrero de 2015, el Director Territorial Bolívar (E) de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Ella Cecilia del Castillo Pérez, decidió:

---

<sup>89</sup> Los discos compactos se encuentran en el folio 186 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>90</sup> Se anexa a la mencionada declaración, la cédula de ciudadanía del señor Joaquín Pablo Terán Barrios. Folio 10, Expediente ID 60196 (disco compacto ID 60196).

<sup>91</sup> El poder otorgado por los señores Teherán Barrios y Teherán Lora se encuentra al folio 14 de ese expediente (disco compacto ID 60196).

<sup>92</sup> Fol. 145-150, cuaderno Consejo de Estado.

<sup>93</sup> Fol. 11-13, Expediente ID 60196 (disco compacto ID 60196). También consta en el Fol. 147, cuaderno Consejo de Estado.



«[...] PRIMERO: Acometer el estudio formal de la solicitud de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, presentada por el señor JOAQUÍN PABLO TERÁN BARROS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 989.792 de Zambrano Bolívar [...] El estudio formal se hará en relación al predio “SIN NOMBRE”, jurisdicción del municipio de Zambrano, Departamento de Bolívar, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 062-8187 [...]».

II.4.8.30.- En dicho expediente también se encuentra la Resolución RB 0743 de 20 de abril de 2015, expedida el Director Territorial Bolívar de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Álvaro Rafael Tapia Castelli, mediante la cual se dio apertura a la etapa probatoria<sup>94</sup> y la Resolución RB 3862 del 29 de octubre de 2015, expedida por el precitado servidor público<sup>95</sup>, mediante la cual se ordenó:

«[...] PRIMERO: Inscribir en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas al señor JOAQUÍN PABLO TERÁN BARROS, identificado con cédula de ciudadanía No. 989.792 de El Zambrano – Bolívar (sic) y a su núcleo familiar, identificado como se citó en las consideraciones en calidad de PROPIETARIO del predio que denominado “LOS AZORES” (sic) relacionado en la parte motiva [...] TERCERO: Ordenar a la Oficina de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar la cancelación de la medida de protección jurídica del predio mencionado, de que trata el Artículo 2.15.1.4.1, numeral 2, del Decreto 1071 de 2015, inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria No 062-8187 [...] CUARTO: Ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar la inscripción de la medida de protección jurídica del predio ingresado al Registro de Tierras Despojadas de que trata el artículo 2.15.1.4.5 del Decreto 1071 de 2015, en el folio de matrícula inmobiliaria No. 062-8187 [...]»

II.4.8.31.- En el otro disco allegado [ID 60209], se encuentra el trámite de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas iniciado por el señor Edwin Leobardo Teherán Lora, identificado con la cédula de ciudadanía 9.079.969<sup>96</sup>, el cual se identifica con el número 60209.

II.4.8.32.- Dentro de la declaración rendida por el señor Teherán Lora ante las autoridades administrativas se indica que la persona de contacto y su apoderado es el señor Rafael Antonio Teherán Lora, identificado con la cédula de ciudadanía

---

<sup>94</sup> Fol. 37-38, Expediente ID 60196 (disco compacto ID 60196).

<sup>95</sup> Fol. 240-256, Expediente ID 60196 (disco compacto ID 60196).

<sup>96</sup> Se anexa a la mencionada declaración, la cédula de ciudadanía del señor Edwin Leobardo Teherán Lora. Folio 8, Expediente ID 60209 (disco compacto ID 60209).

73.375.127 y a quien señala como su hermano<sup>97</sup> y, además, al identificar el predio cuya restitución solicita, manifiesta que es el identificado con la matrícula inmobiliaria 062-8187, ubicado la zona rural del Municipio de Zambrano (Bolívar).

II.4.8.33.- A esa declaración se allega, igualmente, copia del certificado de tradición del inmueble identificado con la matrícula 062-8187, en el que consta, en la anotación 14, que los señores Edwin Teherán Lora y Joaquín Teherán Barrios, en su condición de propietarios de este predio, lo vendieron a la señora Rita Lucía Consolación Carmona Berdejo, mediante la Escritura 14 de 28 de agosto de 2005, registrada el 5 de septiembre de 2005<sup>98</sup>.

II.4.8.34.- Consta en dicho expediente [ID 60209] que mediante la Resolución RB 0162 de 16 de febrero de 2015, el Director Territorial Bolívar (E) de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Ella Cecilia del Castillo Pérez, decidió:

«[...] PRIMERO: Acometer el estudio formal de la solicitud de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, presentada por el señor EDWIN LEOBARDO TEHERÁN LORA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 9.079.969 de Cartagena [...] El estudio formal se hará en relación al predio “SIN NOMBRE”, jurisdicción del municipio de Zambrano, Departamento de Bolívar, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 062-8187 [...]».

II.4.8.35.- En dicho expediente también se encuentra la Resolución RB 0755 de 20 de abril de 2015, expedida el Director Territorial Bolívar de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Álvaro Rafael Tapia Castelli, mediante la cual se dio apertura a la etapa probatoria<sup>99</sup> y la Resolución RB 3861 del 29 de octubre de 2015<sup>100</sup>, expedida por el precitado servidor público, mediante la cual se ordenó:

«[...] PRIMERO: Inscribir en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas al señor EDWIN LEOBARDO THERAN LORA, identificado con cédula de ciudadanía No. 9.079.969 de Cartagena – Bolívar y a su núcleo familiar, identificado como se citó en las consideraciones en calidad de PROPIETARIO del predio que denominado “LOS AZORES” (sic) relacionado en la parte motiva [...]

<sup>97</sup> El poder otorgado por los señores Teherán Barrios y Teherán Lora se encuentra al folio 14 del Expediente 60196 (disco compacto ID 60196).

<sup>98</sup> Folio 9-11, Expediente ID 60209 (disco compacto ID 60209).

<sup>99</sup> Fol. 41-42, Expediente ID 60209 (disco compacto ID 60209).

<sup>100</sup> Fol. 147-163, Expediente ID 60209 (disco compacto ID 60209).

TERCERO: Ordenar a la Oficina de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar la cancelación de la medida de protección jurídica del predio mencionado, de que trata el Artículo 2.15.1.4.1, numeral 2, del Decreto 1071 de 2015, inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria No 062-8187 [...] CUARTO: Ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar la inscripción de la medida de protección jurídica del predio ingresado al Registro de Tierras Despojadas de que trata el artículo 2.15.1.4.5 del Decreto 1071 de 2015, en el folio de matrícula inmobiliaria No. 062-8187 [...]

II.4.8.36.- De los documentos atrás mencionados y citados puede colegirse:

II.4.8.36.1.- Que la señora Evedith Terán Lora, identificada con C.C. 30.274.865 era propietaria del predio identificado con la matrícula inmobiliaria 062-2404, con base en la cual se abrieron las matrículas inmobiliarias 062-36224 y 062-36225, al momento en que se encontraba en discusión y aprobación el proyecto que dio origen al Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016<sup>101</sup>, acto administrativo en el cual se incorporó como suelo urbano cierta porción de terreno rural, requerido, según el mismo, para la construcción de parques ecológicos, de canales de recolección de aguas fluviales, de viviendas de interés social y de interés prioritario, de canchas deportivas, así como la legalización de asentamientos humanos.

II.4.8.36.2.- Esta señora adquirió la propiedad del inmueble por compraventa que le hiciera el señor Joaquín Pablo Terán Barros, mediante la Escritura Pública 69 de 23 de agosto de 1979, registrada el 24 de agosto de 1979.

II.4.8.36.2.- El señor Joaquín Terán Barros es padre de la señora Evedith Terán Lora, conforme los registros civiles de nacimiento de los señores «[...] RAFAEL ANTONIO TERÁN LORA Y EVEDITH TERÁN LORA [...]» que obran en el expediente<sup>102</sup> y, en consecuencia, los señores Rafael Antonio Terán Lora y

---

<sup>101</sup> «[...] POR EL CUAL SE INCORPORA A SUELO URBANO UN SUELO RURAL REQUERIDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PARQUES ECOLÓGICOS, CANALES DE RECOLECCIÓN DE AGUAS FLUVILES, VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL (VIS) Y DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO (VIP), CONSTRUCCIÓN DE CANCHAS DEPORTIVAS, LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SUBNORMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES [...]»

<sup>102</sup> La identidad del señor Joaquín Teherán [Terán] Barrios se confirma del documento de identidad que se encuentra en el disco compacto ID 60196, cuyo número coincide con el que se encuentra en los registros civiles de nacimiento aludidos y en los que reconoce como sus hijos a los señores Rafael Antonio Terán Lora y Evedith Terán Lora.

Evedith Terán Lora son hermanos y se encuentran en el segundo grado de parentesco de consanguinidad.

II.4.8.36.3.- Dicho inmueble sería empleado para la ejecución de un proyecto de vivienda de interés prioritario denominado «[...] *Urbanización San Carlos* [...]», de acuerdo con lo expuesto en la Resolución 013 de 4 de agosto de 2016, acto administrativo por medio del cual se le otorgó a la señora Evedith Terán Lora la respectiva licencia de construcción para desarrollar dicho proyecto, y en las anotaciones 16 del certificado de tradición de la matrícula inmobiliaria 062-2404 y 3, 4 y 5 de la matrícula inmobiliaria 062-36225.

II.4.8.36.4.- El mencionado inmueble fue incorporado como suelo urbano por el Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016, como puede evidenciarse del contenido de la Resolución 313 de 19 de mayo de 2016, del registro del acto administrativo en la matrícula inmobiliaria 062-2404, anotación 16, y del contenido de ese acuerdo.

II.4.8.36.5.- Al concejal Rafael Antonio Terán Lora, por lo tanto, le asistía una razón subjetiva que lo tornaba parcial en cuanto la aprobación del proyecto que dio origen al Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016; proyecto de acuerdo que beneficiaba a su hermana Evedith Terán Lora, quien, para la fecha de los hechos, era propietaria de uno de los inmuebles que resultaron incorporados como suelo urbano en el mencionado acto administrativo.

II.4.8.36.6.- Cabe resaltar que tan cierto es que la incorporación aprobada en dicho acuerdo benefició a la señora Terán Lora que, luego de aprobado el acuerdo, solicitó licencia de construcción para desarrollar el proyecto de vivienda de interés prioritario denominado «[...] *Urbanización San Carlos* [...]». Además, consta en la matrícula 062-36225<sup>103</sup> abierta con sustento en la matrícula 062-2404, que vendió el inmueble identificado con dicha matrícula a la Unión Temporal San Carlos, mediante la Escritura Pública 585 de 22 de febrero de 2017, registrada el 7 de marzo de 2017, por la suma de \$96.000.000..

II.4.8.36.7.- Visto lo anterior, el interés del concejal demandado resultar directo, actual y personal en la medida en que con la aprobación del Acuerdo 002 de 2016, en la que participó y votó favorablemente, se incorporó un área de terreno del Municipio de Zambrano (Bolívar) como suelo urbano, lo que produjo un benefició a

---

<sup>103</sup> Fol. 179-180, cuaderno Consejo de Estado.

su hermana, Evedith Terán Lora, parientes suyos en el segundo grado de consanguinidad<sup>104</sup>.

II.4.8.36.8.- Igualmente se resalta que el artículo 70 de la Ley 136 establece lo siguiente: «[...] *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** [...]».*

<sup>104</sup> «[...] ARTICULO 35. PARENTESCO DE CONSANGUINIDAD. Parentesco de consanguinidad es la relación o conexión que existe entre las personas que descienden de un mismo tronco o raíz, o que están unidas por los vínculos de la sangre.

ARTICULO 36. TIPOS DE PARENTESCO POR CONSANGUINIDAD. El parentesco de consanguinidad es legítimo o ilegítimo.

ARTICULO 37. GRADOS DE CONSANGUINIDAD. Los grados de consanguinidad entre dos personas se cuentan por el número de generaciones. Así, el nieto está en segundo grado de consanguinidad con el abuelo, y dos primos hermanos en cuarto grado de consanguinidad entre sí.

ARTICULO 38. PARENTESCO LEGÍTIMO DE CONSANGUINIDAD. Parentesco legítimo de consanguinidad es aquél en que todas las generaciones de que resulta, han sido autorizadas por la ley; como el que existe entre dos primos hermanos, hijos legítimos de dos hermanos, que han sido también hijos legítimos del abuelo común.

[...]

ARTICULO 41. LINEA DEL PARENTESCO POR CONSANGUINIDAD. En el parentesco de consanguinidad hay líneas y grados. Por línea se entiende la serie y orden de las personas que descienden de una raíz o tronco común.

ARTICULO 42. CLASES DE LINEAS DEL PARENTESCO. La línea se divide en directa o recta y en colateral, transversal u oblicua, y la recta se subdivide en descendiente y ascendiente.

La línea o directa es la que forman las personas que descienden unas de otras, o que sólo comprende personas generantes y personas engendradas.

ARTICULO 43. LINEAS RECTAS DESCENDENTES Y ASCENDENTES. Cuando en la línea recta se cuenta bajando del tronco a los otros miembros, se llama descendiente, por ejemplo: padre, hijo, nieto, biznieto, tataranieto, etc.; y cuando se cuenta subiendo de uno de los miembros al tronco, se llama ascendiente, por ejemplo: hijo, padre, abuelo, bisabuelo, tatarabuelo, etc.

ARTICULO 44. LINEA COLATERAL. La línea colateral, transversal u oblicua, es la que forman las personas que aunque no procedan las unas de las otras, si descienden de un tronco común, por ejemplo: hermano y hermana, hijos del mismo padre y madre; sobrino y tío que proceden del mismo tronco, el abuelo.

ARTICULO 45. LINEAS PATERNA Y MATERNA. Por línea paterna se entiende la que abraza los parientes por parte de padre; y por línea materna la que comprende los parientes por parte de madre.

ARTICULO 46. LINEA TRANSVERSAL. En la línea transversal se cuentan los grados por el número de generaciones desde el uno de los parientes hasta la raíz común, y desde éste hasta el otro pariente. Así, dos hermanos están en segundo grado; el tío y el sobrino en tercero, etc [...]

II.4.8.36.9.- Considera la Sala que el interés del concejal demandado es real, dado que con ocasión de la aprobación del Acuerdo 002 de 2016, sin que mediara otro acto posterior, se produjo el cambio de destinación del suelo en un área de terreno de ese municipio en el que su hermana, se reitera, es propietaria de un inmueble, cambio que generó el beneficio que sería aprovechado posteriormente por aquella como se evidenció líneas atrás.

II.4.8.36.10.- Es también conveniente poner de relieve que, en relación con el señor Joaquín Terán Barros, no se acreditó que fuera propietario de algún inmueble en el área de terreno incorporada como suelo urbano en el Acuerdo 002 de 2016, por lo que no es posible establecer que exista un interés directo, actual y cierto del concejal demandado.

II.4.8.36.11.- Tampoco puede señalarse que la existencia de procesos administrativos y judiciales iniciados por los señores Joaquín Pablo Terán Barros y Edwin Leobardo Terán Lora, padre y hermano del concejal demandado, respectivamente, permitan colegir la existencia de un interés directo, actual y cierto del concejal demandado, por cuanto, como lo certifica la misma Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para el 21 de septiembre de 2017, fecha en que fue expedida la certificación allegada al proceso, los trámites iniciados en virtud de la Ley 1448 de 10 de junio de 2011<sup>105</sup>, habían pasado a la etapa judicial, sin que los mismos hubieran concluido. Por ende, por lo que el interés, entonces, se vuelve aleatorio e hipotético, pues los inmuebles involucrados en el trámite de aquella ley, no eran de propiedad de los señores Terán Barros y Teherán Lora, al momento de que se dio la discusión y aprobación del Acuerdo 002 de 2016.

II.4.9.- En lo que tiene que ver con el supuesto consistente en que la participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del concejal, es necesario mencionar que el Acuerdo 002 de 2016 tiene sustento en la facultad que se le entregó a los municipios en el artículo 47 de la Ley 1537 de 20 de junio de 2012<sup>106</sup>, modificado por el artículo 91 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015<sup>107</sup>,

---

<sup>105</sup> «[...] Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones [...]»

<sup>106</sup> «[...] por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones [...]»

para incorporar suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano, asunto que debe ser sometido a aprobación directa del concejo municipal o distrital, mediante el ajuste del plan de ordenamiento territorial, por lo que no cabe duda de que se encuentra cumplido este supuesto. La norma precitada es del siguiente tenor:

«[...] **Artículo 91.** *Incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano.* Modifíquese el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 47. Incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano. Con el fin de garantizar el desarrollo de vivienda, infraestructura social y usos complementarios y compatibles que soporten la vivienda, durante el período constitucional de las administraciones municipales y distritales comprendido entre los años 2015 y el 2020, y por una sola vez, los municipios y distritos podrán:

1. A iniciativa del alcalde municipal o distrital, incorporar al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana que garanticen el desarrollo y construcción de vivienda, infraestructura social y usos complementarios que soporten la vivienda de interés social y de interés prioritario, y otros, siempre que se permitan usos complementarios, mediante el ajuste del plan de ordenamiento territorial que será sometida a aprobación directa del concejo municipal o distrital, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997. Esta acción se podrá adelantar siempre y cuando se cumplan en su totalidad las siguientes condiciones: [...]»

II.4.10.- Una vez acreditada la tipicidad de la actuación del demandado, esto es, que aquella se adecúa a los supuestos previstos en la causal de pérdida de investidura alegada, que en este caso es la violación del régimen de conflicto de intereses previsto en los artículos 55 numeral 2° y 70 de la Ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>108</sup> y en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617 de 6 de octubre de 2000<sup>109</sup>, es necesario verificar «[...] *que la intención del demandado, el dominio*

---

<sup>107</sup> «[...] por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país [...]»

<sup>108</sup> «[...] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [...]».

<sup>109</sup> «[...] Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional [...]».

*del hecho o el conocimiento estaban dirigidos a transgredir la disposición legal, esto es, que actuó con culpa – elemento subjetivo - [...]»<sup>110</sup>.*

II.4.11.- Para ese efecto, la Sala adoptará los criterios elaborados por esta Sección para el análisis de la culpabilidad del demandado, esbozados en la Sentencia de 25 de mayo de 2017, Magistrada Ponente: Dra. María Elizabeth García González<sup>111</sup>, con sustento en la Sentencia SU 424 de 2016, Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado, proferida por la Corte Constitucional.

II.4.12.- La Corte Constitucional, en la precitada sentencia destacó que la gravedad de la sanción que comporta el medio de control de pérdida de investidura, esto es, no solo la desvinculación del cargo de elección popular, sino la imposibilidad futura de volver a ocupar un cargo de la misma naturaleza, impone que el proceso se adelante con observancia del debido proceso y, particularmente, de los principios *pro homine*, *in dubio pro reo*, legalidad, objetividad, razonabilidad, favorabilidad, proporcionalidad y culpabilidad.

II.4.13.- En ese sentido, enfatiza que el juez que conoce de esta clase de procesos debe realizar un análisis de responsabilidad subjetivo por tratarse de un juicio que implica un reproche sancionador, por lo que el castigo que se adopte en ejercicio del *ius puniendi* debe verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la ley (tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (antijuridicidad) y culpable.

II.4.14.- En punto de la culpabilidad, se deberá analizar si en las circunstancias particulares en que se presentó la conducta, el demandado conocía o debía conocer la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión. Es así que el juez, luego de determinar si se configura la causal de pérdida de investidura, debe evaluar si existe alguna circunstancia que excluya la

---

<sup>110</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 81001-23-39-000-2015-00081-01(PI). Actor: ANDRÉS ALBERTO PADILLA ÁVILA Y GREGORIO SANTAFÉ RODRÍGUEZ. Demandado: MARIO HINESTROZA ANGULO.

<sup>111</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 81001-23-39-000-2015-00081-01(PI). Actor: ANDRÉS ALBERTO PADILLA ÁVILA Y GREGORIO SANTAFÉ RODRÍGUEZ. Demandado: MARIO HINESTROZA ANGULO.



responsabilidad del sujeto, bien sea porque haya actuado de buena fe o, en caso de que la causal lo admita, se esté ante una situación de caso fortuito o fuerza mayor, o en general exista alguna circunstancia que permita descartar la culpa.

II.4.15.- En el presente caso, la Sala debe evaluar la conducta desplegada por el concejal demandado, esto es, el hecho consistente en que pese a que le asistía un interés directo, particular y actual o inmediato en la aprobación del Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016, mediante el cual se incorporó suelo como suelo urbano cierta porción de terreno rural, requerido, según el mismo, para la construcción de parques ecológicos, de canales de recolección de aguas fluviales, de viviendas de interés social y de interés prioritario, de canchas deportivas, así como la legalización de asentamientos humanos, por ser su hermana, pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, propietaria de un inmueble en el área descrita en el acto administrativo, participó y votó en forma positiva su aprobación, sin declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas, a pesar de que conocía o debía conocer que esa actuación está vetada para concejales.

II.4.16.- Al respecto no debe perderse de vista para el presente caso, que la Corte Constitucional, en la Sentencia SU 501 de 2015, Magistrada Ponente: Myriam Ávila Roldan, subrayó que como quiera que en los procesos de pérdida investidura no es posible calificar el grado de culpabilidad (dolo, culpa grave o leve), y por tanto tampoco es posible modular la sanción, se requiere acreditar un mínimo de culpabilidad para que sea impuesta la sanción.

II.4.17.- Así las cosas, esta Sala precisó en la precitada sentencia de 25 de mayo de 2017, que el abordaje del aspecto subjetivo requiere el análisis del dolo y la culpa y, para el análisis de esos aspectos, debía acudir al artículo 63 del Código Civil, que prevé:

«[...] **ARTICULO 63. CULPA Y DOLO.** La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa

o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.

El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro” [...]»

II.4.18.- La Sala encuentra que el concejal cuestionado ha debido tener conocimiento de que uno de los predios cobijados por el Acuerdo 002 de 2016, era el perteneciente a su hermana, Evedith Terán Lora.

II.4.19.- Lo anterior por cuanto si bien para la elaboración del proyecto de lo que sería el Acuerdo 002 de 2016, no fueron solicitados a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar certificados de tradición y libertad de los inmuebles que se beneficiarían con el precitado acuerdo, como lo evidencia el Oficio de 3 de marzo de 2017<sup>112</sup>, remitido por la Alcaldesa Designada de Zambrano (Bolívar), Mónica Teherán Noriega, en cumplimiento del Auto de 117/2017 de 24 de febrero de 2017, cierto es que el demandante insistentemente ha manifestado a lo largo del proceso que efectivamente se declaró impedido para participar en el debate y votación del citado acuerdo por concurrir un conflicto de intereses «[...] generado por la solicitud de restitución del predio en donde se construirá el proyecto de vivienda “SAN CARLOS” [...]»<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Fol. 161-165, cuaderno 1.

<sup>113</sup> Fol. 103-104. Alegatos de conclusión presentados por el demandado, quien indicó: «[...] A la presente solicitud de restitución, el municipio de Zambrano bolívar hace oposición, puesto que el señor SEBASTIÁN CAÑAS ASIS, alcalde de ese entonces, vació un programa de vivienda VIP, el cual colapso por culpa de la Restitución. Entonces dentro del proceso de restitución del lote de tierra, que pasaría de Rural a Urbano, una parte, en la que se encontraba proyectado la Urbanización “SAN CARLOS” proyecto de vivienda de interés prioritario (V.I.P.), es lógico mi impedimento manifiesto como concejal. Más, sin embargo, al momento de elaborar el acta de la sesión, mediante la cual dicho proyecto de acuerdo fue elevado a acuerdo; anotaron en el punto 5 VOTACIÓN, del respectivo orden del día, una intervención de mi parte, se puede apreciar que lo supuestamente dicho por mí, no es más que algo para salir del paso, todo un texto carente de razonamiento y cargado de incoherencias, el cual se transcribo (sic) ceñido a la letra, del acta 019: [...] el subrayado es ajeno al texto. de lo anteriormente (sic) transcrito no entiendo ni papa, de lo que a la luz del entendimiento humano se colige, que esto fue inscrito de cualquier (sic) manera, por alguien, para relleno de

II.4.20.- No debe perderse de vista que el inmueble que se encuentra involucrado en el procedimiento ante la Unidad de Restitución de Tierras, Matrícula 062-8187, respecto del cual se pronuncia extensamente en los alegatos de conclusión la parte demandada, se denomina «Los Azores», conforme el certificado de tradición que se encuentra en el expediente<sup>114</sup> y que hace igualmente parte del expediente ID 60196<sup>115</sup> iniciado por Joaquín Pablo Terán Barrios y en el que concejal cuestionado funge como su apoderado.

II.4.21.- El inmueble identificado con la Matrícula 062-2404<sup>116</sup>, de propiedad de la señora Evedith Terán Lora y del que da cuenta la comunicación de 26 de septiembre de 2017, allegada por la Alcaldía Municipal de Zambrano (Bolívar) en cumplimiento del Auto de 10 de agosto de 2017, radicada en el Consejo de Estado el día 28 de septiembre de 2017<sup>117</sup> y la licencia de construcción anexa a dicha comunicación<sup>118</sup>, relacionadas con el desarrollo del Proyecto de Vivienda denominado «Urbanización San Carlos», resulta ser una porción de terreno segregada del precitado predio «Los Azores».

II.4.22.- Siendo beneficiado el inmueble denominado «Los Azores» por el Acuerdo 002 de 2016, resultaba apenas lógico que conociera que el predio de su hermana, Evedith Terán Lora, también era beneficiado por aquel acto administrativo, puesto que los inmuebles son vecinos; además del hecho consistente en que el predio denominado «Los Azores» se encuentra en una controversia en la que participan el padre del concejal y el demandado mismo; y de la situación consistente en que el señor «[...] Joaquín Teherán Barros [...]», padre del concejal y de la señora Evedith Terán Lora, fue quien vendió ese inmueble a la señora Terán Lora, como

---

*un acta, con fines dañinos, demostrando una intervención y por ende un voto positivo, **puesto que de lo que, si estoy seguro, fue que pedí la palabra y manifesté: “Señores concejales aquí presente me declaro impedido, por existir un conflicto de interés generado por la solicitud de restitución del predio en donde se construirá el proyecto de vivienda “SAN CARLOS”, más sin embargo mi impedimento fue promulgado y jamás supe que y como quedó consignado en el acta número 019 de ese 21 de febrero de 2016 [...]”***».

<sup>114</sup> Fol. 145-150, cuaderno del Consejo de Estado

<sup>115</sup> Fol. 5-22, Expediente ID 60196 (disco compacto ID 60196).

<sup>116</sup> Fol. 140-145, Cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>117</sup> Fol. 187, cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>118</sup> Fol. 188-194, cuaderno Consejo de Estado. Resolución 013 de 4 de agosto de 2016.

consta en la anotación nro. 10 del certificado de tradición y libertad de la matrícula 062-2404<sup>119</sup>

II.4.23.- No puede decirse, entonces, que el demandado actuó con la diligencia debida pues está establecido en este proceso que no obstante que ha debido conocer que el predio de su hermana, Evedith Terán Lora, se vería beneficiado por el Acuerdo 002 de 2016, no se declaró impedido para participar en los debates y votaciones que dieron lugar a la aprobación del mencionado acto administrativo, transgrediéndose así, el artículo 70 de la Ley 136 que establece que:

«[...] 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** [...]».

II.4.24.- La conducta descrita corresponde, según el citado artículo 63, a la falta de cuidado que los hombres emplean ordinariamente en los negocios propios, en la medida en que, se reitera, la Ley 136 establece, en su artículo 70, la actuación que debe desplegar el concejal en el evento en él concurra un interés directo en la decisión que debe adoptar en la precitada condición, cual es, declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

II.4.25.- Finalmente, la Sala considera pertinente resaltar que la conducta desplegada por el concejal cuestionado resulta ser antijurídica<sup>120</sup>, en la medida en que, contrario a los mandatos constitucionales previstos en el artículo 1° y 133 de la Carta Política, modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 1 de 2009, que obligan a los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular a actuar considerando el interés general y el bien común, pretendió obtener beneficios para su hermana, pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, violando el

<sup>119</sup> Fol. 142, cuaderno Consejo de Estado.

<sup>120</sup> La Sentencia SU 424 de 2016, proferida por la Corte Constitucional, en ese aspecto señaló: «[...] 34. Los presupuestos anteriores permiten a la Corte concluir que el análisis de responsabilidad que realiza el juez en el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es subjetivo, pues en un Estado de Derecho los juicios que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva, y **las sanciones que se adopten en ejercicio del ius puniendi deberán verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la ley (principio de legalidad o tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuridicidad) y culpable.** [...]».

régimen de conflicto de intereses, lo cual se castiga, conforme al artículo 55 numeral 2 y 70 de la Ley 136 y el artículo 48 numeral 1 de la Ley 617, despojando al demandado de la investidura que ostenta y, adicionalmente, impidiendo, a perpetuidad, que pueda ocupar nuevamente un cargo de elección popular.

## **II.5.- Conclusiones**

II.5.1.- La Sala, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, encontró, inicialmente, que le asistía razón al apelante cuando manifestó que su demanda no limitó la configuración de la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses a la situación consistente en que el padre del concejal demandado, Joaquín Pablo Terán Barros, fuera propietario de inmuebles en el área que fuera incorporada como suelo urbano en el Acuerdo 002 de 2016, tal y como lo argumentó el Tribunal Administrativo de Bolívar en la sentencia apelada, pues de una observación cuidadosa de la demanda, se pudo colegir que esta involucró a los parientes del concejal y, entre ellos específicamente, a la señora Evedith Terán Lora.

II.5.2.- Resuelto lo anterior, se dispuso a establecer, entonces, si de las pruebas que se encontraban en el expediente era posible acreditar la causal de pérdida de investidura que se le atribuyó al concejal del Municipio de Zambrano (Bolívar) para el período 2006-2019, Rafael Antonio Teherán Lora, constatando, que efectivamente, de las pruebas documentales y testimoniales que se practicaron, aquel participó y votó en forma favorable el Acuerdo 002 de 2016, mediante el cual se incorporó como suelo urbano cierta porción de terreno rural, requerido, según el mismo, para la construcción de parques ecológicos, de canales de recolección de aguas fluviales, de viviendas de interés social y de interés prioritario, de canchas deportivas, así como la legalización de asentamientos humanos.

II.5.3.- Dicha participación y votación se dio con desconocimiento del artículo 70 de la Ley 136, por cuanto el concejal demandado ha debido declararse impedido para participar en los debates y votaciones respectiva en tanto su hermana Evedith Teherán Lora, pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, era propietaria de un predio en el área que se incorporó como suelo urbano, lo que evidencia la existencia de un interés directo, particular y actual o inmediato en la aprobación del Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016.

II.5.4.- En ese punto se refirió a la Resolución 072 de 1° de septiembre de 2016, para señalar que dicho acto administrativo expedido por el Presidente y el Secretario del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar) y por el cual se ordenó la corrección del acta 019 de 21 de febrero de 2016, en lo relacionado con la declaratoria de impedimento del señor Rafael Teherán Lora, no correspondía a la realidad de lo ocurrido en la sesión de aquel, apoyándose en los testimonios de concejales del Municipio de Zambrano (Bolívar) que estuvieron allí presentes en esa sesión.

II.5.5.- Encontrándose acreditada la tipicidad de la actuación del demandado, esto es, que aquella se adecuó a los supuestos previstos en la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses, se procedió al análisis de la culpabilidad, llegando a la conclusión que el concejal demandado había actuado con desconocimiento de las normas que regulan el ejercicio de su actividad como concejal del Municipio de Zambrano (Bolívar), en particular del artículo 70 de la Ley 136, que le obligaba a declararse impedido ante la existencia de un interés directo de la decisión que debía adoptarse por cuanto le afectaba a su hermana, pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, lo que implica que incurrió en culpa de acuerdo con el artículo 63 del Código Civil que, sumado a la antijuridicidad de la conducta, da lugar a declarar la pérdida de la investidura del señor Rafael Antonio Teherán Lora, concejal del Municipio de Zambrano (Bolívar) para el período 2016-2019.

II.5.6.- Finalmente, la Sala considera pertinente confirmar el ordinal 2° de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, para efectos de que sean la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, las que determinen si se cometieron delitos o faltas disciplinarias en la expedición de la Resolución 72 de 1 de septiembre de 2016.

**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,**

**FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** el ordinal primera de la sentencia de 14 de marzo de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante la cual negó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, **DECRETAR** la pérdida de la investidura del señor Rafael Antonio Teherán Lora, identificado con la cédula de ciudadanía 73.375.127<sup>121</sup>, como concejal del Municipio de Zambrano (Bolívar) para el período 2016-2019.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** el ordinal segundo de la sentencia de 14 de marzo de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado

---

<sup>121</sup> Fol. 1-15, cuaderno principal.