

**CONFLICTO DE INTERES-Interés directo del concejal frente al cual tiene poder de decisión%CONCEJAL-Conflicto de intereses**

La Sala Plena de esta Corporación, en numerosos pronunciamientos, ha tenido oportunidad de precisar el alcance de la causal en estudio, con ocasión de los procesos de pérdida de investidura de congresistas que con apoyo en la misma se han promovido, y cuyo conocimiento le fue atribuido en única instancia por la Carta Política (artículos 183, numeral 1, y 184) y la Ley 144 de 1994. De tales pronunciamientos se extrae que dicha causal solo se configura ante la posibilidad de un interés directo, particular y concreto del parlamentario, en este caso, de los Concejales, en el asunto objeto de estudio, frente al cual tienen poder de decisión, en razón de sus funciones (Expediente núm. AC-1433, Actora: Claudia Lucía Florez Montoya, sentencia de 4 de agosto de 1994). De igual manera, la jurisprudencia de esta Corporación ha advertido, que el interés que puede generar conflicto con el asunto de que se trate debe ser directo, al punto de que el efecto que pueda tener sobre las personas relacionadas en el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, resulte inmediato, sin consideración a circunstancias o elementos externos a la decisión y que se produzca de forma especial, particular y concreta, respecto de las mismas, ya sea en su beneficio o en su perjuicio y que no obstante esa situación no se manifieste el impedimento en cualquiera de las dos etapas por las que atraviesa un proyecto, es decir, en la de debate o en la de votación.

**CONCEJAL-Pérdida de la investidura por conflicto de intereses%IGUALDAD DE CONDICIONES A LAS DE LA CIUDADANIA EN GENERAL-Excepción al conflicto de intereses en proyecto sobre regulación de usos del suelo%PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL-No hay conflicto de interés en proyecto sobre usos del suelo y propaganda política: igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general**

Contra el Concejal WILLIAM A. GRIMALDO se instauró acción popular por vulnerar el derecho colectivo al espacio público, al instalar publicidad exterior visual durante la campaña electoral, pues no registró los avisos ni cumplió con las dimensiones de los mismos. Contra el Concejal EUDES MONCADA se instauró acción popular por contaminación visual y del medio ambiente debido a un mural instalado con propaganda alusiva a su aspiración electoral. Obra el Acta 012 de 17 de febrero de 2006, que da cuenta, de la existencia para segundo debate del proyecto de Acuerdo núm. 003 de 2006, de la cual la Sala se permite destacar dos circunstancias: La primera, que en el artículo cuarto del proyecto se aduce que “La publicidad política se someterá a la reglamentación nacional que sobre ella se otorgue”, es decir que, como lo advirtió el a quo, en relación con este tema, que es el que

constituye el objeto de las acciones populares a que se hizo mención anteriormente, el Concejo Municipal no adoptó decisión alguna, sino que se atuvo a lo dispuesto en la Ley. Ahora, estima la Sala que la publicidad política, en la medida en que puede implicar una forma de utilización de los usos del suelo y en determinado momento afectar el patrimonio ecológico, no resulta extraña al manejo de los asuntos que deben asumir los Concejos, sino todo lo contrario, es de su resorte, según las voces del artículo 313, numerales 7 y 9 de la Constitución Política. De aceptarse, en gracia de discusión, que esa regulación per se puede conllevar un interés y que, por ende, debe manifestarse un impedimento, se llegaría al absurdo de sostener que en el mismo estarían incursos todos los Concejales, pues éstos utilizan dicho medio en sus campañas electorales. Estima la Sala que en temas como el aquí analizado tiene cabida la excepción prevista en el artículo 48, numeral 1, de la Ley 617 de 2000, a cuyo tenor: "...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", pues toda la comunidad en general está interesada en la debida reglamentación de los usos del suelo.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil siete (2007).

**Radicación número: 25000-23-15-000-2006-01982-01**

**ACTOR: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

**Demandado: EUDES MONCADA PINILLA Y WILLIAM ALBERTO VERGARA GRIMALDO**

**Recurso de apelación contra la sentencia de 20 de marzo de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el actor contra la sentencia de 20 de marzo de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se denegó la pérdida de investidura solicitada.

## I.- ANTECEDENTES

I.1-. El ciudadano **JOSÉ ANDRES ROJAS VILLA**, en nombre propio, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a que mediante sentencia, se decrete la Pérdida de investidura de los Concejales del Municipio de Girardot, señores EUDES MONCADA PINILLA Y WILLIAM ALBERTO VERGARA GRIMALDO, por violación al régimen de conflicto de intereses.

I.2-. En apoyo de sus pretensiones el actor adujo, en síntesis, lo siguiente:

1º: Que los demandados fueron elegidos Concejales del Municipio de Girardot para el período 2004-2007 e incurrieron en la causal de violación al régimen de conflicto de intereses, ya que no se declararon impedidos en el trámite del proyecto de Acuerdo 003 de 2006, **“Por el cual se modifican y ajustan algunos apartes del Acuerdo 029 de 2000 Plan de Ordenamiento**

**Territorial (POT), sus Normas Integrales y se dictan otras disposiciones”**, expedido por el Concejo Municipal de Girardot.

2°: Estima que los demandados estaban obligados a declararse impedidos, habida cuenta de que el mencionado Acuerdo contiene normas relacionadas con el desarrollo urbano, publicidad exterior y publicidad electoral, aspectos estos por los cuales aquellos están afrontando sendas demandas en su contra en acciones populares, por vulneración de tales normas.

3°: Resalta que los citados Concejales fueron notificados personalmente de los autos admisorios en demandas de acción popular fincadas en violación de los artículos 140 a 142 de las normas del POT de Girardot y de los Decretos Municipales 146 y 163 de julio de 2003 y su intervención en los debates del Acuerdo en cuestión implicó poner su interés directo por encima del del conglomerado.

Trae a colación apartes de una sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado sobre el alcance de la causal de violación al régimen de conflicto de intereses.

Además, le endilga una serie de irregularidades al trámite del proyecto de Acuerdo, tales como no haber anexado ningún diagnóstico de la situación urbana ni evaluación del plan vigente; no haber sido concertado, discutido ni

sometido a consideración del Consejo de Gobierno; no haber sido sometido a consulta ciudadana democrática de ninguna especie; ni permitir la participación comunal, entre otras, de la Organización Cívica no Gubernamental “Impulso Público”, etc.

**I.3-** Los demandados contestaron la demanda y para oponerse a la prosperidad de las pretensiones, adujeron al efecto, en síntesis, lo siguiente:

Que es cierto que asistieron a la plenaria del Concejo Municipal el 17 de febrero de 2006, empero que no es cierto que no se hubieran declarado impedidos sino que, por el contrario, asumieron una posición clara y determinante en relación con encontrarse incursos en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, como consta en el Acta 012 de 17 de febrero, hoja núm. 8, haciendo saber su condición de demandados ante un Juzgado de la ciudad por el tema en estudio, razón por la cual manifestaron que se abstenían de votar.

## **II-FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA**

Para denegar las pretensiones de la demanda el a quo consideró, principalmente, que en lo referente a las normas sobre publicidad de carácter electoral, que según las demandas de acción popular fueron vulneradas por parte de los aquí también demandados, el artículo 4º del Acuerdo bajo

análisis difiere su reglamentación a la ley, lo que significa que no había lugar a que los Concejales se declararan impedidos, pues las regulaciones del Acuerdo no tenían que ver con tal publicidad.

Que se observa que las disposiciones municipales eran más rigurosas que las nacionales, y lo que se quiso por parte de la Administración Municipal fue morigerarlas y acompasarlas a éstas últimas.

Finalmente, resalta que el demandado Grimaldo Vergara acreditó que se abstuvo de participar y votar en el trámite del proyecto de Acuerdo 003 de 2006 y que el Concejal Moncada Pinilla, participó como Presidente dirigiendo el primer debate, pero en forma posterior se declaró impedido, aspecto que en todo caso resulta irrelevante por las razones antes expuestas.

### **III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO**

El actor, en síntesis, reitera los argumentos de la demanda, relativos a que los demandados sí incurrieron en la causal de pérdida de investidura consistente en la violación al régimen de conflicto de intereses, porque omitieron el deber de declararse impedidos, pues estaban

siendo juzgados como infractores de derechos colectivos vinculados con el patrimonio ecológico local.

#### **IV-. ALEGATO DEL MINISTERIO PUBLICO**

El señor Agente del Ministerio Público, en su vista de fondo se muestra partidario de que se confirme la sentencia apelada, por cuanto, en su opinión, no hay lugar a la configuración de la causal alegada, pues los temas objeto de modificación a través del Acuerdo 003 de 2006, son los relacionados con la ubicación de vallas y sus medidas, la reglamentación de los colores y dimensión de los avisos publicitarios, la prohibición de ubicación de pasacalles y pendones en el perímetro urbano sin la autorización de la Oficina de Planeación Municipal, no guardan identidad con las normas y asuntos por los cuales fueron demandados los Concejales a través de las acciones populares. Es decir, que las normas reformadas por el Concejo Municipal de Girardot no serán discutidas en el escenario de la acción popular, porque no son las que regulan la publicidad política dentro del Municipio.

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

En este caso está probado dentro del proceso que los demandados ostentan la calidad de Concejales del Municipio de Girardot (Cundinamarca) para el actual período constitucional (folio 11).

La controversia gira en torno de establecer si los demandados incurrieron o no en la violación del régimen de conflicto de intereses, dentro del trámite del proyecto de Acuerdo a través del cual se hicieron modificaciones al Acuerdo 029 de 2000, contentivo del Plan de Ordenamiento Territorial de Girardot.

Para dilucidarla, cabe tener en cuenta lo siguiente:

La Sala Plena de esta Corporación, en numerosos pronunciamientos, ha tenido oportunidad de precisar el alcance de la causal en estudio, con ocasión de los procesos de pérdida de investidura de congresistas que con apoyo en la misma se han promovido, y cuyo conocimiento le fue atribuido en única instancia por la Carta Política (artículos 183, numeral 1, y 184) y la Ley 144 de 1994.

De tales pronunciamientos se extrae que dicha causal solo se configura ante la posibilidad de un interés directo, particular y concreto del parlamentario, en este caso, de los Concejales, en el asunto objeto de estudio, frente al cual tienen poder de decisión, en razón de sus funciones (Expediente núm. AC-

1433, Actora: Claudia Lucía Florez Montoya, sentencia de 4 de agosto de 1994).

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

En este caso, conforme consta a folios 136 a 142 del cuaderno de pruebas, contra el Concejal WILLIAM ALBERTO GRIMALDO VERGARA se instauró acción popular por vulnerar el derecho colectivo al espacio público, al instalar publicidad exterior visual durante la campaña electoral, pues no registró los avisos ni cumplió con las dimensiones de los mismos.

Según obra a folio 113, ibídem, contra el Concejal EUDES MONCADA PINILLA se instauró acción popular por contaminación visual y del medio

ambiente debido a un mural instalado con propaganda alusiva a su aspiración electoral.

A folios 237 a 247, ibídem, obra el Acta núm. 012 de 17 de febrero de 2006, que da cuenta, entre otros asuntos, de la existencia para segundo debate del proyecto de Acuerdo núm. 003 de 2006, de la cual la Sala se permite destacar dos circunstancias:

La primera, que en el artículo cuarto del proyecto se aduce que “La publicidad política se someterá a la reglamentación nacional que sobre ella se otorgue”, es decir que, como lo advirtió el a quo, en relación con este tema, que es el que constituye el objeto de las acciones populares a que se hizo mención anteriormente, el Concejo Municipal no adoptó decisión alguna, sino que se atuvo a lo dispuesto en la Ley.

La segunda, que a folio 8 de dicha Acta (folio 244 del expediente), se lee que el Concejal WILLIAM GRIMALDO expresó que se abstenía de votar porque en ese momento se encontraba demandado en un Juzgado de la Ciudad por el tema en estudio; y a folio 246 del expediente obra la constancia que se dejó en la referida Acta, de que también el Concejal EUDES MONCADA PINILLA se abstuvo de votar “Con argumentación de conflicto de intereses artículo 70 de la Ley 136 de 1994”.

Ahora, estima la Sala que la publicidad política, en la medida en que puede implicar una forma de utilización de los usos del suelo y en determinado momento afectar el patrimonio ecológico, no resulta extraña al manejo de los asuntos que deben asumir los Concejos, sino todo lo contrario, es de su resorte, según las voces del artículo 313, numerales 7 y 9 de la Constitución Política.

Por ello, en este caso es irrelevante la existencia de acciones populares contra los Concejales demandados, máxime si la única norma del proyecto de Acuerdo que guarda relación directa con tal publicidad es el artículo cuarto, el cual, como ya se dijo, se limitó a deferir el tema a lo regulado en la Ley.

De aceptarse, en gracia de discusión, que esa regulación per se puede conllevar un interés y que, por ende, debe manifestarse un impedimento, se llegaría al absurdo de sostener que en el mismo estarían incursos todos los Concejales, pues éstos utilizan dicho medio en sus campañas electorales.

Estima la Sala que en temas como el aquí analizado tiene cabida la excepción prevista en el artículo 48, numeral 1, de la Ley 617 de 2000, a cuyo tenor: “ ... 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”, pues toda la comunidad en general está interesada en la debida reglamentación de los usos del suelo.

Así pues, debe confirmarse la sentencia apelada.

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

## **F A L L A**

**CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 19 de julio de 2007.

**MARTHA SOFIA SANZ TOBÓN**  
Presidenta

**CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**