

**CONFLICTO DE INTERESES - Configuración de la causal. Interés directo / INTERES DIRECTO - Conflicto de intereses. Causal de pérdida de investidura / PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL - Conflicto de intereses**

La controversia gira en torno de establecer si el demandado incurrió o no en la violación del régimen de conflicto de intereses al haber tramitado y votado el proyecto de Acuerdo a través del cual se pretendía exonerar del pago del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, por 10 años, a todo el sector cooperativo y solidario del Municipio de San Pedro de Los Milagros. Sobre el particular, cabe señalar 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, del Concejal, en el asunto objeto de estudio, frente al cual tiene poder de decisión, en razón de sus funciones. De la misma manera, la Sala Plena ha sido enfática en sostener que si el interés se confunde con el que le asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no se da la causal alegada, pues en tal caso el servidor público estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio, lo que es ajeno a la naturaleza de la labor desplegada.

NOTA DE RELATORIA: Cita sentencia del 4 de agosto de 1994, expediente número AC-1433, Actora: Claudia Lucía Flórez Montoya; sentencia del 23 de agosto de 1998, expediente AC-1675, Actora: Aura Nancy Pedraza Piragauta; Concepto de 27 de mayo de 1999, Radicación 1191.

**COOPERATIVA - Beneficiarios / CONFLICTO DE INTERESES - Asociado a cooperativa. Interés directo. Inexistencia / INTERES DIRECTO - Características. Particular y concreto**

Estima la Sala que en la medida en que los beneficiarios de las Cooperativas no son solo sus asociados, sino la comunidad en general, no puede afirmarse que el beneficio que les reportaría a aquellas el Proyecto de Acuerdo que las exonera del pago del impuesto de industria y comercio y tablero y avisos, implique un interés directo para el demandado, asociado a una de ellas. Conforme lo ha advertido la jurisprudencia de esta Corporación, el interés que puede generar conflicto con el asunto de que se trate debe ser directo, al punto de que el efecto que pueda tener sobre las personas relacionadas en el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, resulte inmediato, sin consideración a circunstancias o elementos externos a la decisión y que se produzca de forma especial, particular y concreta, respecto de las mismas, ya sea en su beneficio o en su perjuicio y que no obstante esa situación no se manifieste el impedimento en cualquiera de las dos etapas por las que atraviesa un proyecto, es decir, en la de debate o en la de votación. De tal manera que puede afirmarse que el asunto al que se contrae el Acuerdo en cuyo trámite intervino el demandado afecta al concejal en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general que son usuarios de la Cooperativa, o forman parte de sus asociados trabajadores.

NOTA DE RELATORIA: Cita sentencias de 31 de agosto de 2006, expediente 2006-00033, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; de 23 de noviembre de 2006, expediente 2006-00035, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta y de 30 de noviembre de 2006, expediente 2006-00031, Consejera ponente doctora Martha Sofía Sanz Tobón.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil nueve (2009)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2008-00937-01(PI)**

**Actor: CARLOS MARIO LOPERA PEREZ**

**Demandado: SERGIO DE JESUS LONDOÑO MARTINEZ**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el actor contra la sentencia de 3 de septiembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que denegó la pérdida de investidura del Concejal de San Pedro de los Milagros, señor **SERGIO DE JESÚS LONDOÑO MARTÍNEZ**.

**I-. ANTECEDENTES**

**1.1-** El señor **CARLOS MARIO LOPERA PÉREZ**, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, tendiente a que, mediante sentencia, se decretara la Pérdida de la Investidura de Concejal del Municipio de San Pedro de los Milagros (Antioquia ) del señor **SERGIO DE JESÚS LONDOÑO MARTÍNEZ**, por cuanto incurrió en la causal de conflicto de intereses.

Señaló, en síntesis, los siguientes hechos como constitutivos de la causal alegada:

1.- Que el demandado es empleado de la COOPERARIVA LECHERA DE ANTIOQUIA- COLANTA- según consta en certificación expedida por dicha empresa.

2.- Explica que durante el segundo período ordinario de sesiones que tuvo lugar del 1º al 31 de mayo de 2008, el Concejo Municipal estudió y debatió el proyecto de Acuerdo núm. 07 de 6 de mayo de 2008, el cual alude al tema relacionado con exenciones tributarias, que benefician de manera directa a la empresa COLANTA, razón por la cual debió declararse impedido para deliberar y votar, lo cual no hizo, como sí ocurrió con el Concejal CARLOS ANGEL AVENDAÑO ARANGO, quien tiene un hermano que trabaja en dicha empresa.

3.- Trae a colación varias sentencias del Consejo de Estado sobre la causal alegada.

**1.2.-** El demandado, a través de apoderado, al contestar la demanda se opuso a la prosperidad de sus pretensiones aduciendo al efecto, en síntesis, que las exenciones tributarias son un incentivo que la ley crea o le permite a los operadores administrativos para establecer una regulación que se avenga con el régimen legal, como lo contempla la Ley 819 de 2003 y el Estatuto Tributario, en consonancia con el Decreto 1333 de 1986.

Insiste en que el demandado no se encontraba impedido para participar en la discusión y decisión para el primer debate del Proyecto de Acuerdo, pues no tiene ni ha tenido interés directo en los efectos que se desprendan de la exoneración de impuestos a favor de COLANTA, pues ninguno de los Acuerdos o Proyectos versan sobre el tema, dado que son generales, impersonales y abstractos.

Admite que existe el vínculo laboral al que alude el actor pero que no está incurso en la causal de conflicto de intereses.

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

Para denegar las pretensiones de la demanda, el a quo tuvo en cuenta, principalmente, que la exención se concedió no solo a COLANTA sino a todas las empresas cuya actividad industrial, comercial o de servicios, generaran empleos directos. No se estableció ninguna prerrogativa o exclusión que beneficiara exclusivamente al demandado o a la empresa.

Se apoyó el a quo en jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado frente a un tema similar.

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

El actor en el escrito contentivo del recurso, básicamente reitera los razonamientos expuestos en la demanda.

## **IV. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El señor Procurador Primero Delegado en lo Contencioso Administrativo ante esta Corporación, en su vista de fondo, se muestra partidario de que se revoque la sentencia apelada y, en su lugar, se decrete la pérdida de la investidura solicitada, pues, a su juicio, el Proyecto de Acuerdo 007 de 2008 pretendía derogar una exención tributaria que favorecía a COLANTA, empresa en la cual se encuentra vinculado como trabajador el demandado; y con dicha derogatoria la citada empresa hubiera tenido un beneficio económico que supera los \$10.527'.253,43,

conforme a la certificación expedida por el Secretario de Hacienda Municipal, obrante a folio 133.

Resalta que en este caso la exención tributaria no beneficia en igualdad de condiciones a toda la comunidad, sino solo a algunas empresas, como el caso de COLANTA.

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

En el caso sub examine está demostrado que el señor **SERGIO DE JESÚS LONDOÑO MARTÍNEZ** ostenta la calidad de Concejal del Municipio de San Pedro de Los Milagros (Antioquia) para el período 2008-2011, (folio 13 del cuaderno principal).

Igualmente, se encuentra acreditado que el referido Concejal está vinculado laboralmente a la Cooperativa Lechera COLANTA (folios 9 y 10).

La controversia gira en torno de establecer si el demandado incurrió o no en la violación del régimen de conflicto de intereses al haber tramitado y votado el proyecto de Acuerdo a través del cual se pretendía exonerar del pago del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, por 10 años, a todo el sector cooperativo y solidario del Municipio de San Pedro de Los Milagros.

Sobre el particular, cabe señalar 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, del Concejal, en el asunto objeto de estudio, frente al cual tiene 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 la misma manera, la Sala Plena ha sido enfática en sostener que si el interés se confunde con el que le asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no se da la causal alegada, pues en tal caso el servidor público estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio, lo que es anejo a la naturaleza de la labor desplegada (sentencias de 23 de agosto de 1998, expediente AC-1675, Actora: Aura Nancy Pedraza Piragauta y Concepto de 27 de mayo de 1999, Radicación 1191).

Cabe resaltar que este argumento fue recogido en el artículo 48 de la Ley 617 de 2000, a cuyo tenor: “ 1.... 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”.

Ahora bien, le corresponde a la Sala examinar si la situación del demandado encaja o no dentro del supuesto antes señalado, esto es, si su interés se confunde con el de la colectividad en general.

En primer término, es preciso establecer qué función primordial cumplen las cooperativas. Al respecto, el artículo 6º de la Ley 454 de 1998, prevé:

**“CARACTERISTICAS DE LAS ORGANIZACIONES DE ECONOMIA SOLIDARIA.** Son sujetos de la presente ley las personas jurídicas organizadas para realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores, **creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general,** observando en su funcionamiento las siguientes características:

1.- Estar organizada como empresa que contemple en su objeto social, **el ejercicio de una actividad socioeconómica, tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario....”.**

(Negrilla fuera de texto).

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

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

Cabe resaltar, además, que en el proceso no aparece demostrado que la Cooperativa COLANTA, de la cual es asociado trabajador el demandado, era la única beneficiaria del Acuerdo de exoneración de impuestos; amén de que valga la pena resaltar, según se desprende de los documentos obrantes en el expediente, la exención venía operando desde hacía más de 18 años.

De tal manera que puede afirmarse que el asunto al que se contrae el Acuerdo en cuyo trámite intervino el demandado afecta al concejal en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general que son usuarios de la Cooperativa, o forman parte de sus asociados trabajadores.

Resulta oportuno destacar que la Sala en sentencias de 31 de agosto de 2006 (Expediente 2006-00033, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; de 23 de noviembre de 2006, Expediente 2006-00035, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta y de 30 de noviembre de 2006, Expediente 2006-00031, Consejera ponente doctora Martha Sofía Sanz Tobón), hizo precisiones similares a las reseñadas en este proceso, dada la identidad de la causal en estudio y del punto de derecho discutido.

Así pues, estima la Sala que no se configura la causal de pérdida de investidura alegada, razón por la cual 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.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 5 de febrero de 2009.

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**  
Presidente

**RAFAEL E. OSTA DE LA FONT PLANETA**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARTHA SOFIA SANZ TOBON**