

PERDIDA DE INVESTIDURA DE EDIL - Conflicto de intereses / CONFLICTO DE INTERESES - Configuración en la discusión y votación de proyecto de acuerdo local / EDIL - Pérdida de investidura por conflicto de intereses

Está demostrada la calidad de Edil de la Localidad de Ciudad Bolívar Zona 19 de Bogotá, que ostenta el ciudadano RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA, para el período 2008-2011 (fl. 10). Obran en el expediente las siguientes pruebas que acreditan el parentesco entre el Edil demandado y el señor LUIS ALBERTO FORERO ESPINOSA: A folios 12 y 13 del Expediente, obran dos certificaciones expedidas el 6 de septiembre de 2009 por la Parroquia Nuestra Señora de la Candelaria del municipio de Machetá (Cundinamarca), en las que consta que los señores LUÍS ALBERTO FORERO ESPINOSA y RUBÉN ANTONIO FORERO ESPINOSA fueron bautizados en dicha parroquia y son hijos legítimos de Filiberto Forero y Carmen Espinosa. Adicionalmente, en la contestación de la demanda, el apoderado del demandante señaló como respuesta al hecho 18 de la demanda, lo siguiente: “[...] DIECESEIS, DIECISIETE Y DIECIOCHO: En honor a la verdad se acepta como cierto, no obstante que no se allegó con la demanda prueba idónea del parentesco [...]”. Para acreditar la propiedad del establecimiento educativo “Colegio Popular Bolivariano”, el demandante aportó el Certificado de Matrícula de Establecimiento de Comercio expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el 19 de agosto de 2009 (12:06:46), el cual indica que el señor “[...] FORERO ESPINOSA LUIS ABERTO [...] C.C.: 19232155 [...] es propietario de dicha institución. (...) En efecto, el Edil RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA participó en los diferentes debates del proyecto de acuerdo local, mediante el cual se expidió el presupuesto anual de renta e ingresos y de gastos e inversiones del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, para las vigencias fiscales 2006, 2007, 2008 y 2009. En la desagregación de los rubros correspondientes al presupuesto de inversión, aparece el programa denominado “Subsidios a la demanda educativa” y el subprograma “Más y Mejor Educación para todos y todas” y “Ampliación de cobertura a través de convenios con instituciones educativas privadas y con programas de nivelación primaria y bachillerato para jóvenes y adultos”, respaldados para su ejecución en los diferentes convenios suscritos entre la Administración y establecimientos educativos de carácter privado, dentro de los cuales está el Colegio Popular Bolivariano. Si bien es cierto que dicha partida se asigna de manera general, también es cierto que al descender al subprograma que hace parte de los anexos al Plan de Desarrollo Local de la vigencia correspondiente, incluye la apropiación para todos los contratos que empezaron a ejecutarse a partir del año 2005. De suerte que, al Edil demandado no le podía resultar ajeno el hecho de que mediante la aprobación de dicho acuerdo, entraba a beneficiarse el establecimiento educativo de propiedad de su hermano. Para la Sala, el hecho de que el Edil RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA haya aceptado ejercer el control político sobre el Convenio 018-2007, conforme consta en el Acta de 13 de octubre de 2007, es razón suficiente para endilgarle responsabilidad frente a la ocurrencia del conflicto de interés, pues la situación personal en la que se encontraba el demandado, le implicaba un interés en el asunto en provecho de su hermano. Así pues, estima la Sala que el Edil demandado debió además de declararse impedido, abstenerse de participar tanto en la discusión que condujo a la aprobación de los proyectos del programa de educación y del control que se hizo al convenio que desarrolló dicho programa, en el que se encontraba involucrado el plantel educativo de propiedad de su hermano; y por no haberlo hecho se situó en el supuesto fáctico del numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000. Fuerza es, entonces revocar la sentencia apelada y decretar la pérdida de investidura de Edil del señor RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA.

FUENTE FORMAL: LEY 617 DE 2000 – ARTICULO 48

NOTA DE RELATORIA: Sobre los elementos que configuran la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura sentencias, Consejo de Estado, Sección Primera, del 24 de agosto de 2006, Radicado 2006-0003, M.P. Camilo Arciniegas Andrade; de la Sala Plena del 17 de octubre de 2000, Radicado AC 11116, M.P. Mario Alario Méndez; y del 23 de agosto de 1998, Radicado AC-1675; y de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 28 de abril de 2004, Radicado 1572, M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce; y del 27 de mayo de 1999, Radicado 1191.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá D.C., veinte (20) de enero de dos mil once (2011)

Radicación número: 25000-23-15-000-2010-00484-01(PI)

Actor: JOSE LEONIDAS TAMAYO BONILLA

Demandado: RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA

Referencia: APELACION SENTENCIA. PERDIDA DE INVESTIDURA DE EDIL

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 10 de mayo de 2010 que denegó la pérdida de la investidura del ciudadano RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA como Edil de la Localidad de Ciudad Bolívar Zona 19 de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El ciudadano JOSE LEONIDAS TAMAYO BONILLA solicitó el 26 de marzo 2010 la pérdida de investidura, con los siguientes fundamentos:

1.1. La causal invocada

Se imputa al demandado la causal establecida en el artículo 48 numeral 1º de la Ley 617 de 2000.

1.2. Hechos

En los comicios del 28 de octubre de 2007, el ciudadano RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA resultó elegido Edil de la Localidad de Ciudad Bolívar Zona 19 de Bogotá para el periodo 2008-2011.

El señor RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA se desempeñó en el mismo cargo durante el período 2004-2007.

Dentro de las atribuciones señaladas por el Estatuto Orgánico de Bogotá a las Juntas Administradoras Locales se encuentra la de aprobar el presupuesto anual del respectivo fondo de desarrollo, y para las vigencias 2005, 2006, 2007 y 2008 el Edil RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA estuvo presente en la aprobación de los proyectos de acuerdo local.

En el Plan de Desarrollo 2005-2008 de la Localidad de Ciudad Bolívar se definió el programa denominado "*Más y Mejor Educación para todos y todas*", dentro del cual se aprobó el Proyecto 5482 consistente en la ampliación de cobertura a través de convenios con instituciones privadas.

Mediante Acta de 13 de octubre de 2007, la Junta Administradora Local de Ciudad de Bolívar asignó a los ediles LORENZO TORRES y RUBEN FORERO ESPINOSA el Convenio 18-2007, incluido en el Proyecto 5482, a cargo de la UNAD.

El objeto del Convenio 18-2007 era el siguiente: "*mejorar la educación mediante un proceso de nivelación del bachillerato con profundización en la formación empresarial de 700 jóvenes y adultos de los estratos 1 y 2 de la Localidad de Ciudad Bolívar que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad por sus carencias educativas o su temprano abandono de la escolaridad básica y media ofreciéndoles elementos conceptuales, metodológicos, operativos y humanos para la organización de proyectos empresariales que les permitan la inclusión laboral y social*".

En el Plan Operativo de dicho convenio aparece como una de las instituciones

educativas que desarrollará el objeto del mismo, el Colegio Popular Bolivariano de la Localidad de Ciudad Bolívar. El Representante Legal de este plantel educativo es el señor LUIS ALBERTO FORERO ESPINOSA, hermano del demandado.

El demandado incurrió en conflicto de intereses y violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, por haber intervenido en la votación del presupuesto de la vigencia fiscal 2005, 2006, 2007 y 2008, y en la aprobación del Convenio 018-2007 que desarrollaba el proyecto 5482, con el cual se benefició el Colegio Popular Bolivariano de la Localidad de Ciudad Bolívar, cuyo Representante Legal era el hermano del demandado.

2. LA CONTESTACIÓN

Admitida la demanda por auto de 6 de abril de 2010, el apoderado de RUBEN FORERO ESPINOSA sostuvo que el proyecto 5482-2 está dirigido a instituciones educativas en general, sin distinguir si son públicas o privadas, correspondiéndole al ordenador del gasto adelantar el proceso precontractual y contractual sin injerencia de la JAL o de los Ediles en particular.

Aceptó que el demandado RUBEN FORERO ESPINOSA y el señor LUIS ALBERTO FORERO ESPINOSA son hermanos.

De la participación del demandado en la votación del presupuesto para la vigencia 2005, 2006, 2007 y 2008 no se derivaron beneficios económicos para sus familiares, pues dicha aprobación no generaba per se, la contratación del Colegio Popular Bolivariano de la Localidad de Ciudad Bolívar, por ser una decisión de la Secretaría de Educación, mediante convocatoria pública, a través de la Unidad Ejecutiva de Localidades, proceso al cual estuvo ajeno el edil demandado.

Consideró que el actor actuó con temeridad, al interponer la presente demanda a sabiendas que la Secretaría de Educación es quien ejecutó el proyecto y quien tuvo la potestad legal para contratar directamente el servicio educativo.

El demandado no tuvo la intención de beneficiar a su hermano, pues la aprobación del Convenio 018-2007 no era competencia de la Junta Administradora Local.

El proyecto denominado "Mas y Mejor Educación para todos y todas" no contiene una partida específica para un contrato o persona en particular.

Los contratos que desarrollaron el Convenio 018 fueron suscritos por los ordenadores del gasto.

El Convenio 018-2007 incluido en el Proyecto 5482 es un convenio interadministrativo de cofinanciación, con recursos económicos y operativos del Distrito y de la UNAD, ente vinculado al Ministerio de Educación Nacional, suscrito por la Alcaldesa como Representante Legal del Fondo de Desarrollo Local y el Rector de la misma universidad. La UNAD está obligada a proveer personal idóneo y recursos para la ejecución del proyecto, la cual se lleva a cabo en todas las localidades de Bogotá.

3. LA AUDIENCIA

El 28 de abril de 2010 se celebró la audiencia pública, con asistencia del Procurador Delegado ante el Tribunal y el demandado con su apoderado. El actor no asistió a la audiencia.

3.1. El apoderado del señor RUBEN FORERO ESPINOSA reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda e insistió en afirmar que en el caso presente no se configuraron los supuestos que dieran lugar a decretar la pérdida de investidura del Edil demandado.

3.2. El Procurador Delegado ante el Tribunal Administrativo consideró que las pretensiones de la demanda son improcedentes puesto que no se acreditó en primer lugar, el parentesco entre el edil demandado y el Representante Legal del Colegio Popular Bolivariano y, en segundo lugar, los supuestos que configuran las causales de pérdida de investidura endilgadas en la demanda.

Advirtió la falta de material probatorio con el que se pretende la pérdida de investidura del Edil RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA.

Las pruebas allegadas demuestran que la Junta Administradora Local de Ciudad Bolívar no intervino en la celebración del Convenio UEL-SED-009-00-005 suscrito entre la Secretaría de Educación y el Colegio Popular Bolivariano en desarrollo del Proyecto 5482 con vigencia para el año 2005, sin que se probara su prórroga o la celebración de uno nuevo, situación que de igual manera se presenta con el Convenio Interadministrativo 018 de 2007 suscrito entre el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar y la UNAD.

Manifestó que en las actas aprobatorias de los presupuestos de ingresos y gastos e inversiones para las vigencias 2006, 2007, 2008 y 2009 se apropiaron partidas globales, por lo que no se observa que el Edil demandado estuviese en la posibilidad de ejercer sus funciones con interés de favorecer a una persona privada, natural o jurídica.

II. LA SENTENCIA APELADA

En sentencia de 10 de mayo de 2010, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó la pérdida de investidura del Edil RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA, por las razones que se resumen a continuación:

Sostuvo que el actor no señaló en qué causal de inhabilidad o de incompatibilidad incurrió el Edil demandado, que le permita al juzgador evaluar su desconocimiento y es bien sabido que los regímenes sancionatorios gozan de la protección de garantías constitucionales y legales, tales como el principio de legalidad, la presunción de inocencia, el derecho de defensa y el principio de contradicción.

Por consiguiente, quien no ha tenido la oportunidad de conocer la norma presuntamente infringida y consecuentemente, ejercer su derecho de defensa, se le desconoce flagrantemente el derecho fundamental al debido proceso, en cuanto no se le han otorgado las garantías que subyacen a todo investigado, susceptible de ser sancionado.

En cuanto al conflicto de intereses, consideró necesario analizar tres situaciones a saber: (i) la actuación del Edil cuestionado en relación con su participación en la discusión y aprobación del presupuesto para las vigencias fiscales 2005 y 2007; (ii) si tuvo actuación alguna en la selección del Colegio Popular Bolivariano de propiedad de su hermano para desarrollar parte de los objetos contractuales de los convenios UEL-SED-109.009.00 de 2005 y 018 de 2007; y (iii) si al corresponderle la asignación del Convenio 018 de 2007 para efectos de realizar control político, puede configurarse un conflicto de interés.

En cuanto a la actuación del Edil cuestionado en relación con su participación en la discusión y aprobación del presupuesto local para las vigencias fiscales 2005 y 2007, se tiene que la Carta Política al regular el régimen especial del Distrito Capital, en su artículo 322, le confiere al Concejo a iniciativa del Alcalde, con fundamento en la ley, dividir el Distrito en localidades, acorde con las

características sociales de los habitantes e igualmente hacer el reparto de competencias y funciones administrativas, que les permita gestionar los asuntos propios de su territorio. Dicha norma constitucional crea las juntas administradoras elegidas popularmente para períodos de 4 años, integradas por el número de Ediles determinados por el Concejo Distrital, fijándoles sus competencias en materia presupuestal, la cual está restringida a la aprobación de partidas globales asignadas en el presupuesto anual del Distrito a las localidades.

La competencia de las JAL en materia de distribución y apropiación del presupuesto, está restringida a las partidas globales, que previamente han sido asignadas en el presupuesto anual del Distrito para las localidades. En consecuencia, el Decreto 1139 de 2000 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, en su artículo 16 le impone al Alcalde Local presentarle a la Junta Administradora Local, a nivel de programas el proyecto de informativo, el detalle del presupuesto a nivel de proyectos.

Significa lo anterior, que el proyecto de presupuesto y el Acuerdo Local de la JAL que lo aprueba, está desagregado a nivel de programas, situación que se verifica en las copias de los Acuerdos allegados al expediente, que en tratándose de los cómputos del Presupuesto Anual de Gastos e Inversión, la denominación de las partidas y sus valores, se encuentran al nivel de programas pertenecientes a un Eje Social, entre ellos, el denominado “Más y mejor educación para todos y todas” y “Ampliación de cobertura a través de convenios con instituciones educativas privadas y con programas de nivelación de primaria y bachillerato para jóvenes y adultos”, en cuya aprobación presupuestal, se fundamenta el demandante para solicitar la pérdida de investidura del Edil Forero Espinosa.

Lo anterior evidencia la imposibilidad de configurar un conflicto de interés en el estudio y aprobación de los presupuestos para las vigencias 2005 y 2007 del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, dado que el presupuesto que no es otra cosa que una mera autorización máxima de gasto al ejecutivo, según se analizó en forma antecedente, no conlleva un mandato para ser ejecutado con determinada persona natural o jurídica, de naturaleza privada o pública, como tampoco el monto a contratar individualmente, por ser ésta una competencia privativa del ejecutivo, a desarrollar dentro del marco legal contractual que corresponda. Adicional a lo anterior, no se allegó prueba de si el Edil ESPINOSA FORERO, tuvo participación en la aprobación del Acuerdo Local para la vigencia

fiscal 2005, que se insiste, así obrara y se advirtiera su intervención, ello no puede edificar un conflicto de interés, en cuanto tal acto es general y abstracto, del cual no puede vaticinarse cómo y con quiénes se desarrollará su ejecución.

En cuanto a la actuación del Edil cuestionado en la selección del Colegio Popular Bolivariano, de propiedad de su hermano, para desarrollar parte de los objetos contractuales de los convenios UEL-SED-109.009.00 de 2005 y 018 de 2007, sostuvo que el Convenio UEL-SED-19-009-00-05, suscrito el 1 de julio de 2005, entre el Secretario de Educación y los Establecimientos Educativos de carácter privado, denominados adherentes, fue suscrito de manera directa, siendo éstos últimos convocados y evaluados por el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, para garantizar el servicio educativo a niños, niñas y jóvenes de estratos socio-económicos más pobres, durante el período lectivo de 2005, siendo uno de ellos el Colegio Popular Bolivariano, de propiedad del hermano del Edil demandado.

Ahora bien, la actuación de la cual el demandante quiere configurar un conflicto de intereses respecto del demandado, respecto de este convenio, se centra en que estuvo presente en la sesión del 9 de marzo de 2006, en la que funcionarios de la UEL de la Secretaría de Educación de Bogotá, hicieron la presentación de los contratos por ellos realizados con recursos del Fondo de Desarrollo Local de la vigencia 2005, entre ellos el correspondiente al contrato UEL-SED-10-009-00-05, en el que se incluye al Colegio Popular Bolivariano, con un valor de \$17.831.066,00. La participación del señor Forero Espinosa, no comporta un conflicto de intereses, al no presentarse ninguno de los elementos que lo tipificarían, toda vez que esta fue una sesión meramente informativa, sobre unos contratos celebrados y ejecutados, la que no versó exclusivamente sobre el convenio 19-009-00-05, en el que a su vez, el Colegio Popular Bolivariano, tampoco era el único adherente del convenio.

La participación del Edil cuya investidura se controvierte en tal sesión, no derivó, ni tenía vocación de obtener un beneficio para su hermano, ni directo o concreto, ni indirectamente, máxime cuando el contrato ya se encontraba ejecutado, por lo que no se encuentra fundamento al demandante en considerar incurso al edil Forero Espinosa en conflicto de interés, por este hecho.

Respecto de la asignación del Convenio 018 de 2007 para efectos de realizar control político, sostuvo que tampoco comportaba un actuar del cual se derivara algún beneficio, pues en ese momento no se había producido selección de colegio alguno. Se observa que la JAL se reunió en sesión del 16 de noviembre de 2007, sin que se hubiese producido acto de decisión contractual respecto del Colegio Popular Bolivariano, por cuanto lo que allí ocurrió fue la presentación por parte de la UNAD a los miembros de la JAL de un Plan Operativo que desarrollaría el convenio 018-2007 a ejecutarse dentro del proyecto 5482, identificando la población objetivo, la estructura y estrategia metodológica bajo la cual se cumpliría el convenio 018-2007 a ejecutarse dentro del proyecto 5482, identificando la población objetivo, la estructura y estrategia metodológica bajo la cual se cumpliría el convenio.

III. LA IMPUGNACIÓN

El demandado reitera los argumentos expuestos en la demanda y sostiene que si bien es cierto que los artículos 324 de la Constitución Política y 16 del Decreto 1139 de 2000, asignan a las localidades la aprobación del presupuesto en partidas globales; es necesario ir a las particularidades del presente caso.

El proyecto de acuerdo local que envió la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, para su aprobación a la JAL, evidencia la inclusión de la partida global para el eje social, “más y mejor educación para todos y todas”; y luego el rubro para la ejecución del proyecto 5482 y del convenio 018: “ampliación de cobertura a través de convenios con instituciones educativas privadas y con programas de nivelación de primaria y bachillerato para jóvenes y adultos”, no siendo aprobado simplemente la partida global del eje social y el programa “mas y mejor educación para todos y todas”, si no que va mas allá, aprobando literalmente, lo que para la ejecución del programa se denomina Proyecto 5482 “ampliación de cobertura a través de convenios con instituciones educativas privadas y con programas de nivelación de primaria y bachillerato para jóvenes y adultos” como proyecto de inversión pública específico (art. 339 de la C.N.).

Es de allí, de donde el Edil RUBEN FORERO ESPINOSA, desprende la configuración de un conflicto de intereses, tanto moral como económico, por haber participado en el debate, votación y aprobación de los presupuestos de las vigencias fiscales 2005-2008, como también haber participado en el examen de control sobre el convenio 018-2007 y no manifestar el impedimento por su

situación personal o familiar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, obteniendo un beneficio provechoso para su hermano, en los convenios con instituciones educativas privadas como es el caso del Colegio Popular Bolivariano, que se vienen desarrollando durante los años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 mediante los convenios UEL-SED-19-009-00-05 y UEL-SED-19-001-00-06 proyecto 5482 de 2005, denominado así específicamente para su ejecución, como consta en las consideraciones del convenio UEL-SED-009-00-05.

Insistió en que el caso presente no se trata de la aprobación de un acuerdo de carácter general, ya que el edil en cuestión tenía pleno conocimiento que su hermano era beneficiario de dichos convenios, siendo, además advertido por sus colegas, cuando asistió a la presentación del convenio por parte de la UNAD el día 16 de noviembre de 2007, haciendo la manifestación de no tener nada que ver en el asunto, y sin embargo, llevó a cabo sus funciones, tanto en el concepto previo o control político, a través del estudio que asumió del Convenio 018-2007, que le dio continuidad al proyecto 5482; así como la participación en los debates, votación y aprobación de los respectivos presupuestos para su posterior ejecución, sin haber manifestado impedimento alguno.

El Tribunal no valoró, lo que respecta al sistema de discusión, votación y aprobación del presupuesto, ya que éste no se hizo de manera general o por partida global. La Presidencia de La JAL, lo hizo, llevando a cabo el sistema de votación de eje por eje, luego el programa y por último el sub-programa que es el que finalmente se ejecutaría en la vigencia fiscal y cuya aprobación fue por unanimidad, contando con la presencia del Edil RUBEN FORERO, como él mismo lo manifiesta. Tampoco valoró el hecho expuesto en la contestación de la demanda, donde el Edil RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA acepta haber participado en la aprobación del presupuesto anual de rentas e ingresos de gastos e inversiones del Fondo de Desarrollo Local para las vigencias fiscales de los años 2005, 2006, 2007 y 2008, y que ya venían operando los convenios UEL-SED-19-009-00-05 y UEL-SED-19-001-00-06 y que el Edil RUBEN ANTONIO FORERO avocó y presentó su ponencia al Convenio 018-2007 que ejecutaba el proyecto 5482, y le dio continuidad, cuyo beneficiario fue y es, el Colegio Popular Bolivariano de propiedad de su hermano durante los años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

El Edil FORERO ESPINOSA ostenta dicho cargo desde el año 2004, lo que significa que él sí podía vaticinar cómo y con quiénes se desarrollaría la ejecución del Convenio 018-2007.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado pone de presente que, frente a la violación régimen de conflicto de intereses (numeral 1° del Artículo 48 de la Ley 617 de 2000 y artículo 70 de la Ley 136 de 1994), no existe evidencia de la existencia de un interés directo en la expedición de los diferentes acuerdos por los cuales se aprobó el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar para las vigencias fiscales 2006, 2007 y 2008, toda vez que no existe dentro de aquellos presupuestos anuales de rentas e ingresos y de gastos e inversiones una partida específica con destino a la Institución Educativa “COLEGIO POPULAR BOLIVARIANO”, únicamente asignaciones presupuestales para la ejecución de programas denominados *“ampliación de cobertura a través de convenios con instituciones educativas privadas y con programas de nivelación de primaria y bachillerato para jóvenes y adultos”, “mas y mejor educación para todos y todas” y “Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor”,* a lo que se suma que el Convenio UEL-SED-19-000-00-5 del 1 de julio de 2005, señala claramente que la adhesión al mismo depende de entre otros requisitos a “[...] *Haber obtenido en la evaluación realizada por parte del interventor del proyecto de Subsidios a la Demanda Educativa, un resultado entre en los rangos Medio – Alto.*

Lo anterior indica que esa decisión no se traduce en un beneficio directo para el hermano del demandante, pues en la escogencia de la mencionada institución educativa intervienen factores externos, como lo es que un tercero debe evaluar las instituciones.

En cuanto al Convenio 018-2007 y la actuación del demandante en las sesiones del 13 de octubre de 2007 y del 16 de noviembre de 2007, consideró que le asiste razón al Tribunal Administrativo al señalar que:

“[...] Sobre el accionar del demandado en la sesión del 13 de octubre de 2007, en la que consta la distribución de los convenios celebrados por la Alcaldía Local en el año 2007, correspondiéndole a los Ediles “Lorenzo y Rubén” el No. 018-2007, [...] se pasará a explicar que tal distribución del convenio tampoco comportaba un actuar del cual se derivara beneficio a su

hermano como propietario del colegio Popular Bolivariano, por lo que en el momento de revisión del mencionado convenio, aún no se había producido selección de colegio alguno. [...] Se observa que la JAL se reunió en sesión del 16 de noviembre de 2007, sin que se hubiese producido acto de decisión contractual respecto del Colegio Popular Bolivariano, por cuanto lo que allí ocurrió fue la presentación por parte de la UNAD a los miembros de la JAL de un Plan Operativo que desarrollaría el convenio 018-2007 a ejecutarse dentro del proyecto 5482, identificando la población objetivo, la estructura y estrategia metodológica bajo la cual se cumpliría el convenio. [...]

Se menciona en el acta que el Colegio Popular bolivariano, será visitado, toda vez que por su planta física y ubicación se ajusta a los requerimientos del Proyecto. La lectura íntegra del acta, no permite observar que el Edil Forero Espinosa, hubiese manifestado o conceptuado de manera alguna sobre la conveniencia de su escogimiento, la que de haberse materializado, tampoco tenía entidad para determinarlo, toda vez que no tenía facultad para ello, tal como lo explicaron el Alcalde Local y la funcionaria de la UEL, en el sentido de la total amenidad de los ediles en los procesos contractuales adelantados por el Fondo de Desarrollo Local [...] Por tanto, la distribución de los contratos en la sesión del 13 de octubre de 2007, para efectos del ejercicio del control político a cargo de los ediles, correspondiéndole al Edil Rubén Forero Espinosa y a otro Edil, el convenio 018 de 2007, cuyas partes eran el Alcalde Local y el Rector de la UNAD, y no los representantes legales de las instituciones educativas de la Localidad, momento para el cual no se conocían cuales colegios podrían ser específicamente seleccionados para la ejecución parcial del objeto contractual, en beneficio de su población estudiantil, atendiendo criterios objetivos que tampoco estuvieron bajo la decisión de los Ediles, sino exclusivamente de las partes contratantes, no permite estructurar el conflicto de intereses bajo el cual se pretende la pérdida de investidura del edil demandado. [...]"

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Competencia

La Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer de las apelaciones de las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de Miembros de Juntas Administradoras Locales, de una parte, en virtud del artículo 48 parágrafo 2º de la Ley 617 de 2000, que estableció la segunda instancia para estos procesos y, de otra, por decisión adoptada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 25 de enero de 2005, que la adscribió a esta Sección.

5.2. Marco Legal y jurisprudencial del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura de los ediles.

Se imputa al Edil RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA la causal de pérdida de investidura contemplada en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 cuyo tenor es el siguiente:

«LEY 617 DE 2000

Artículo 48. PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE DIPUTADOS, CONCEJALES MUNICIPALES Y DISTRITALES Y DE MIEMBROS DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES. Los diputados y concejales municipales y distritales y **miembros de juntas administradoras** locales perderán su investidura:

1. **Por violación del régimen** de incompatibilidades o del **de conflicto de intereses**. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general. [...]» (negrilla fuera de texto).

La Sala mediante sentencia de 24 de agosto de 2006¹ se pronunció sobre los elementos que configuran la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura de la siguiente forma:

«La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 17 de octubre de 2000, tuvo la oportunidad de precisar el alcance de la causal en estudio, con ocasión de los procesos de pérdida de investidura de congresistas:

«[...] Entonces, **el conflicto de intereses surge cuando el congresista tenga interés directo en la decisión de que se trate, porque le afecte de alguna manera, o afecte a su cónyuge** o compañero o compañera permanente, o a sus parientes, o a sus socios; y así lo observe o advierta, y debe entonces declarar su impedimento. Es decir, **viola el régimen de conflicto de intereses el que, a sabiendas de la situación de conflicto, no manifieste su impedimento y en su provecho participe en el asunto, o en provecho de su cónyuge** o compañero o compañera permanente, o de sus parientes, o de sus socios.

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

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

¹ Expediente: 2006-0003, Actor: Carlos Alfaro Fonseca, M.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade.

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto.

Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría mas gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.^a de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.[...]»².

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

«[...]

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

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

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

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

² C.P. Mario Rafael Alario Méndez. Expediente AC 11116. Actor Luis Andrés Penagos Villegas.

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

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

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

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

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

c) Privado: Se da cuando el interés es de naturaleza particular de manera inequívoca y, por lo mismo, se descarta cuando se actúa movido por el interés público o general -regulación abstracta en general-. El interés puede ser individual o colectivo, referido en el primer caso, por ej., a la propiedad particular y, en el segundo, al interés común de los propietarios en una urbanización.

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

3.2 El interés público concurrente en la decisión pertinente.

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

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

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

[...]»³.

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

De la misma manera, la Sala Plena ⁴ ha sido enfática en sostener que si el interés se confunde con el que asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no existe conflicto, pues en tal caso estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio.»

5.3. El caso concreto

Está demostrada la calidad de Edil de la Localidad de Ciudad Bolívar Zona 19 de Bogotá, que ostenta el ciudadano RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA, para el período 2008-2011 (fl. 10).

³ C.P. Flavio Augusto Arce Rodríguez. Expediente 1572. Actor Ministro del Interior y de Justicia. Referencia: Congresistas. Conflicto de intereses. Proyecto de Acto Legislativo para restablecer la institución de la reelección presidencial.

⁴ Sentencia de 23 de agosto de 1998. Expediente AC-1675. Actora: Aura Nancy Pedraza Piragauta y Concepto de 27 de mayo de 1999. Expediente 1191. Actor: Ministro del Interior.

Obran en el expediente las siguientes pruebas que acreditan el parentesco entre el Edil demandado y el señor LUIS ALBERTO FORERO ESPINOSA:

A folios 12 y 13 del Expediente, obran dos certificaciones expedidas el 6 de septiembre de 2009 por la Parroquia Nuestra Señora de la Candelaria del municipio de Machetá (Cundinamarca), en las que consta que los señores LUÍS ALBERTO FORERO ESPINOSA y RUBÉN ANTONIO FORERO ESPINOSA fueron bautizados en dicha parroquia y son hijos legítimos de Filiberto Forero y Carmen Espinosa. Adicionalmente, en la contestación de la demanda, el apoderado del demandante señaló como respuesta al hecho 18 de la demanda⁵, lo siguiente: “[...] *DIECESEIS, DIECISIETE Y DIECIOCHO: En honor a la verdad se acepta como cierto, no obstante que no se allegó con la demanda prueba idónea del parentesco [...]*”.

Para acreditar la propiedad del establecimiento educativo “*Colegio Popular Bolivariano*”, el demandante aportó el Certificado de Matrícula de Establecimiento de Comercio expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el 19 de agosto de 2009 (12:06:46), el cual indica que el señor “[...] *FORERO ESPINOSA LUIS ABERTO [...]* C.C.: 19232155 [...] es propietario de dicha institución.

En cuanto a las pruebas con las que el actor pretende demostrar el conflicto de interés se allegaron:

Acta de 15 de diciembre de 2005 de la sesión ordinaria de la Junta Administradora Local de Ciudad Bolívar (Folio 113-121)

En dicha sesión se da “[...] *Continuación del segundo debate Proyecto de Acuerdo Local No. 002-05 por el cual se aprueba el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones del fondo de desarrollo local de ciudad bolívar para la vigencia fiscal del año 2006 [...]*” y dentro de los asistentes a la sesión se encuentra el Edil RUBÉN ANTONIO FORERO ESPINOSA. En dicha sesión se continuó el segundo debate del Proyecto de Acuerdo Local 002-05, por el cual se aprueba el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar para la vigencia fiscal 2006.

⁵ “[...] 18. *El Sr. EDIL RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA Y LUÍS ALBERTO FORERO ESPONOSA (sic) Representante Legal del COLEGIO POPULAR BOLIVARIANO son hermanos, hijos del mismo padre y madre, como consta en la Partida de Bautizo Parroquia Nuestra Señora de la Candelaria Macheta – Cundinamarca de la Diócesis de Zipaquirá [...]*”

En dicha acta consta lo siguiente:

"[...] Sometido a votación el contenido total del Proyecto de Acuerdo Local No 003-05 fue aprobado por unanimidad convirtiéndose de esta manera en Acuerdo Local No. 007-05 de la Junta Administradora Local el cual queda textualmente como aparece a continuación: [...]"

ACUERDO LOCAL No. 007-05

15 de diciembre de 2005 [...]

CÓDIGO	NOMBRE	PRESUPUESTO 2006
3	GASTOS	67.358.395.021.0 0
3.3.	INVERSIÓN	67.358.395.021.0 0
3.3.1	DIRECTA	36.423.833.379.0 0
3.3.1.12	<i>Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión</i>	
3.3.1.12.01	EJE SOCIAL	17.895.000.000.0 0
3.3.1.12.01.01	<i>Bogotá sin hambre</i>	2.800.000.000.00
3.3.1.12.01.02	Más y mejor educación para todos y todas	4.150.000.000.00

Asimismo obra Acta de la sesión ordinaria de la Junta Administradora Local de Ciudad Bolívar de 15 de diciembre de 2006 (Folio 111 – 120)

En dicha sesión consta lo siguiente: "[...] 4. Segundo debate al proyecto de acuerdo Local No. 008-06 [...] Se somete a consideración en segundo debate el título del proyecto en los siguientes términos: [...] PROYECTO DE ACUERDO LOCAL No. 008 de 2006 [...] Por el cual se aprueba el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones del fondo de desarrollo local de ciudad bolívar para la vigencia fiscal del año 2007 [...] Sometido a votación el título de proyecto de acuerdo local en segundo debate fue aprobado por unanimidad. (Se deja constancia que no se encontraba presente el edil Hernando Ortiz) [...] Se somete a consideración en segundo debate los considerandos del proyecto de acuerdo local en los siguientes términos: [...]"

CÓDIGO	NOMBRE	PRESUPUESTO 2007
3	GASTOS	81.628.374.542
3.3	INVERSIÓN	81.628.374.542

3.3.1	DIRECTA	37.597.286.094
3.3.1.12	<i>Bogotá sin indiferencia, Un compromiso Social contra la pobreza y la Exclusión</i>	37.597.286.094
3.3.1.12.01	EJE SOCIAL	16.989.296.094
3.3.1.12.01.01	<i>Bogotá sin hambre</i>	2.708.000.000
3.3.1.12.01.02	Más y mejor educación para todos y todas	
3.3.1.12.01.02.5467	<i>Infraestructura educativa: compra de terrenos, ampliación, mejoramiento y dotación</i>	
3.3.1.12.01.02.5482	Ampliación de cobertura a través de convenios con instituciones educativas privadas y con programas de nivelación de primaria y bachillerato para jóvenes y adultos	

[...] Sometido a votación en segundo debate el presente programa es aprobado por unanimidad [...] Sometido a votación en segundo debate la totalidad del articulado del presente proyecto de acuerdo Local 008-06 es aprobado por unanimidad convirtiéndose en acuerdo local No. 014-06 expedido por la Junta Administradora Local. [...]"

El acta relaciona al señor RUBÉN ANTONIO FORERO ESPINOSA como asistente.

Acta sesión ordinaria de la Junta Administradora Local de Ciudad Bolívar de fecha 15 de diciembre de 2007 (Folio 103 – 110)

En dicha sesión se da segundo debate al proyecto de Acuerdo 016-2007. Dicha acta indica:

"[...] 3. Segundo debate al proyecto de acuerdo 016 [...] El Presidente de la Corporación señala que se inicia el segundo debate del referido proyecto para radicarlo inmediatamente. [...] El Presidente de la Corporación señala que se inicia el segundo debate del referido proyecto para radicarlo inmediatamente. [...] El Presidente somete a consideración en segundo debate el contenido del título del proyecto en los siguientes términos: [...]"

PROYECTO DE ACUERDO LOCAL No. 016-07 [...] POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO ANUAL DE RENTAS E INGRESOS Y GASTOS E INVERSIONES DEL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE CIUDAD BOLIVAR PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008 [...]"

El presidente somete a consideración en segundo debate e (sic) el artículo segundo en los siguientes términos: [...] **ARTÍCULO SEGUNDO.** Fíjense los cómputos del Presupuesto Anual de Gastos e Inversión del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2008, en la cuantía de (ochenta y ocho mil cuatrocientos noventa y nueve millones setecientos ochenta y tres mil seiscientos noventa y tres pesos m/cte) (\$88.499.783.693.00), según el siguiente detalle:

“[...] El presidente somete a votación en segundo debate el siguiente programa:

3.3.1.12.01.02	Más y mejor educación para todos y todas	3.690.000.000,00
-----------------------	---	-------------------------

Sometido a votación en segundo debate fue aprobado por unanimidad. [...]”

El acta relaciona al señor RUBÉN ANTONIO FORERO ESPINOSA como asistente.

Acta de sesión ordinaria de la Junta Administradora Local de Ciudad Bolívar de fecha 14 de diciembre de 2008 (Folio 81 – 102)

En dicha sesión se llevó a cabo el segundo debate al proyecto de Acuerdo 025-08 de la siguiente manera:

“[...] 3. Segundo debate al Proyecto de acuerdo local No. 025-08 por medio del cual se expide el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones del fondo de desarrollo local de ciudad bolívar para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009 [...] **ARTÍCULO SEGUNDO.** Fíjense los cómputos del Presupuesto Anual de Gastos e Inversión del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2009, en la cuantía de (ciento trece mil millones setecientos sesenta y dos millones setecientos noventa y cuatro mil seiscientos treinta y un pesos m/cte) (\$113.762.794.631.00), según el siguiente detalle:

CÓDIGO	NOMBRE	VALOR
3	GASTOS	113.762.794.631,00
3.3	INVERSIÓN	62.762.794.631,00
3.3.1	DIRECTA	62.762.794.631,00
3.3.1.13	Plan de desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor”	62.762.794.631,00
3.3.1.13.01	CIUDAD DE DERECHOS	23.054.890.208,00
3.3.1.13.01.01	Bogotá sana	1.450.000.000,00
3.3.1.12.01.04	Bogotá bien alimentada	4.696.290.208,00

3.3.1.12.01.05	<i>Alternativas productivas para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables</i>	600.000.000,00
3.3.1.13.01.06	<i>Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor</i>	4.739.000.000,00

[...] Edil Diterlizen Vargas: La corporación aprueba el artículo segundo con las observaciones realizadas por parte de los ediles.

El artículo segundo fue aprobado por unanimidad.

Acevedo Castaño Luís Alfonso
Forero Espinosa Rubén Antonio [...]

Convenio UEL-SED-19-000-00-5 del 1 de julio de 2005 (Folio 19 – 48)

Convenio suscrito por la Secretaría de Salud del D.C. – Unidad Ejecutiva de Localidades – Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, por una parte, y por la otra por los Establecimientos Educativos de carácter privado convocados y evaluados por el Fondo de Desarrollo Local, que tiene por objeto “[...] *Garantizar el acceso y la permanencia al servicio educativo a niños y jóvenes beneficiarios de los subsidios y vinculados a los subprogramas SUDES – SUBSIDIOS A LA OFERTA CON CRITERIO DE DEMANDA -, BANCO DE CUPOS y MAESTROS EN COMISIÓN en el Distrito Capital, mediante la suscripción de los anexos uno y dos del presente convenio.* [...]”. La cláusula séptima al referirse al valor del convenio y a las tarifas por cada establecimiento educativo relaciona a la institución “*COLEGIO POPULAR BOLIVARIANO*”.

Convenio UEL-SED-19-000-00-6 del 26 de enero de 2006 (Folio 451 – 460)

Por este Convenio se da “[...] *Continuidad de Convenios con instituciones educativas privadas de la localidad para garantizar la ampliación de la cobertura y la calidad en la educación en la localidad de Ciudad Bolívar.* [...]”. La cláusula séptima al referirse al valor del convenio y a las tarifas por cada establecimiento educativo relaciona a la institución “*COLEGIO POPULAR BOLIVARIANO*” y tendría una vigencia durante el año lectivo dos mil seis (2006).

Convenio Interadministrativo de Cofinanciación No 018 de 2007 celebrado entre el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD (Folios 155 – 163).

Convenio suscrito entre la Alcaldesa Local de Ciudad Bolívar y la Universidad

Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), que tiene por objeto “[...] *Contribuir al mejoramiento de la educación mediante un proceso de nivelación de Bachillerato con profundización en la Formación Empresarial de 700 jóvenes de los 1 y 2 de la Localidad de Ciudad Bolívar, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad por sus carencias educativas o su temprano abandono de la escolaridad básica y media, ofreciéndoles elementos conceptuales, metodológicos, operativos y humanos para la organización de proyectos empresariales que permitan la inclusión laboral y social. [...]*”. En su cláusula décimo primera, se indica que “[...] *La UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA ejecutará en la Localidad de Ciudad Bolívar el proyecto 5482-2 “Ampliación de cobertura a través de convenio con Instituciones Educativas con Programas de Nivelación de Primaria y Bachillerato para jóvenes Adultos. Componente: Ampliación de cobertura y continuidad al programa de nivelación de Bachillerato por formación empresarial para jóvenes y adultos [...]*”.

Acta de la sesión del 13 de octubre de 2007 de la Junta Administradora Local de Ciudad Bolívar de fecha 16 de noviembre de 2007 (Folios 269 – 281)

En dicha sesión se realizó la distribución de los convenios que fueron enviados por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, para proceder a su revisión siendo asignado el Convenio 018-2007 a los Ediles “[...] *Lorenzo Torres y Rubén Forero Espinosa [...]. Edil Diterlizen Vargas: Los convenios se deben revisar; debemos tener una relación cada edil de todos los convenios y contratos con su costo. Cada uno de nosotros tenemos responsabilidad para empezar este trabajo en el mes de noviembre.*”

Acta de la sesión del 16 de noviembre de 2007 de la Junta Administradora Local de Ciudad Bolívar (Folio 256 – 281)

En dicha sesión se realizó la presentación del Convenio 018-2007 a cargo de la Universidad Nacional a Distancia (UNAD) y el Edil RUBEN FORERO intervino de la siguiente manera:

“Aclaro lo que dijo el colega Lorenzo Torres sobre el Colegio Popular Bolivariano ya que me están involucrando en algo que yo no tengo que ver, si el colegio cumple con los requisitos se puede incluir en el convenio, aclaro que yo no tengo absolutamente nada que ver con esto. Quiero saber cuando y cuanto tiempo hay para las inscripciones. Quiero saber cuántos ciclos cursan en los doce meses. Las cosas es mejor comprarlas y no alquilarlas ya que se le debe dar continuidad al proyecto ya que en este año no se cubre todo lo que se necesita.”

En efecto, el Edil RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA participó en los diferentes debates del proyecto de acuerdo local, mediante el cual se expidió el presupuesto anual de renta e ingresos y de gastos e inversiones del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, para las vigencias fiscales 2006, 2007, 2008 y 2009.

En la desagregación de los rubros correspondientes al presupuesto de inversión, aparece el programa denominado "*Subsidios a la demanda educativa*" y el subprograma "*Más y Mejor Educación para todos y todas*" y "*Ampliación de cobertura a través de convenios con instituciones educativas privadas y con programas de nivelación primaria y bachillerato para jóvenes y adultos*", respaldados para su ejecución en los diferentes convenios suscritos entre la Administración y establecimientos educativos de carácter privado, dentro de los cuales está el Colegio Popular Bolivariano.

Si bien es cierto que dicha partida se asigna de manera general, también es cierto que al descender al subprograma que hace parte de los anexos al Plan de Desarrollo Local de la vigencia correspondiente, incluye la apropiación para todos los contratos que empezaron a ejecutarse a partir del año 2005. De suerte que, al Edil demandado no le podía resultar ajeno el hecho de que mediante la aprobación de dicho acuerdo, entraba a beneficiarse el establecimiento educativo de propiedad de su hermano.

Para la Sala, el hecho de que el Edil RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA haya aceptado ejercer el control político sobre el Convenio 018-2007, conforme consta en el Acta de 13 de octubre de 2007, es razón suficiente para endilgarle responsabilidad frente a la ocurrencia del conflicto de interés, pues la situación personal en la que se encontraba el demandado, le implicaba un interés en el asunto en provecho de su hermano.

Así pues, estima la Sala que el Edil demandado debió además de declararse impedido, abstenerse de participar tanto en la discusión que condujo a la aprobación de los proyectos del programa de educación y del control que se hizo al convenio que desarrolló dicho programa, en el que se encontraba involucrado el plantel educativo de propiedad de su hermano; y por no haberlo hecho se situó en el supuesto fáctico del numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

Fuerza es, entonces revocar la sentencia apelada y decretar la pérdida de investidura de Edil del señor RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA.

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 :

REVÓCASE la sentencia proferida por el Tribunal de Cundinamarca de 10 de mayo de 2010 y, en su lugar:

DECRÉTASE la pérdida de investidura de Edil del señor RUBEN ANTONIO FORERO ESPINOSA.

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

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de 20 de enero de 2011.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA G.

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO