

## **CONFLICTO DE INTERESES – Alcance. Noción. Finalidad. Características. Requisitos para la configuración / REGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES - Desarrollo legal y jurisprudencial**

El conflicto de intereses se presenta cuando entran en colisión el interés público y el interés privado del congresista, de modo que lo priva de la imparcialidad necesaria para tramitar y decidir un asunto sometido a su conocimiento. Se refiere a situaciones de carácter particular, estrictamente personales en las que tiene interés el congresista, las cuales implican un aprovechamiento personal de la investidura. Así, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos: (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico. (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar. (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación. (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado. (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

**NOTA DE RELATORÍA:** Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Primera, de 14 de marzo de 2007, Radicación 68001-23-15-000-2006-00003-01(PI), C.P. Camilo Arciniegas Andrade; el Concepto de la Sala de Servicio y Consulta Civil de 28 de abril de 2004, Radicación 1572, C.P. Flavio Augusto Arce Rodríguez; y de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo las sentencias de 23 de agosto de 1994, Radicación CE-SP-EXP1994-NAC1675, C.P., Ernesto Rafael Ariza Muñoz; de 27 de agosto de 2002, Radicación 11001-03-15-000-2002-0446-01 PI-043, C.P. Ana Margarita Olaya Forero; de 27 de julio de 2010, Radicación 11001-03-15-000-2009-01219-00, C.P. Dr. Mauricio fajardo Gómez; de 19 de marzo de 1996, Radicación CE-SP-EXP1996-NAC3300, C.P. Joaquín Barreto Ruiz; de 17 de octubre de 2000, Radicación CE-SP-EXP2000N-AC11116, C.P. Mario Alario Méndez; y de 12 de abril de 2011, Radicación 11001-03-15-000-2010-01325-00, C.P. Dr. Enrique Gil Botero.

## **CONFLICTO DE INTERESES – Aspecto deontológico / REGIMEN DE IMPEDIMENTOS - Incidencia en la configuración del conflicto de intereses / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL - Se configura el conflicto de intereses al estar demostrado un interés particular**

De las pruebas allegadas al proceso no emerge que el proceder del demandado refleje el interés general, impersonal, objetivo o altruista con que, se supone, deben actuar los concejales al tramitar, discutir y aprobar un acuerdo, pues, por el contrario, de ellas se infiere la relación que ha existido entre el familiar del concejal demandado con el proyecto de modificación del Plan Parcial Ciudad Victoria – Unidad C- tramitado ante la Alcaldía de Pereira y, respecto del cual, era necesario que el Concejo Municipal le otorgara facultades al Alcalde para llevar a cabo las expropiaciones por vía administrativa de los predios comprendidos en el área del proyecto urbano. En casos como este, en que el propio concejal necesariamente tiene interés, lo cual se deduce de los nexos de consanguinidad con su primo y, por ende, obligaciones de orden legal y moral, era imperativo que manifestara su impedimento tanto para presentar el proyecto de acuerdo como para intervenir en las votaciones del mismo. Para la Sala, el hecho de que el concejal hubiera omitido su deber de manifestar su impedimento y, por el contrario, presentara la ponencia del proyecto de Acuerdo y participara en la votación del mismo, es razón suficiente para endilgarle responsabilidad frente a la ocurrencia del conflicto de interés, pues la situación personal en la que se encontraba, le implicaba un interés específico o directo en la medida en que se trataba de facultar al Alcalde de

Pereira para expropiar por vía administrativa inmuebles ubicados en el Plan Parcial Ciudad Victoria.

**NOTA DE RELATORÍA:** Ver sentencias Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de 9 de julio de 2013, Radicación 11001-03-15-000-2011-01559-00, C.P. Hernán Andrade Rincón; y de la Sección Primera de 21 de noviembre de 2013, Radicación 25000-23-27-000-2012-00093-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala

**SÍNTESIS DEL CASO:** Los ciudadanos Daniel Silva Orrego y Carlos Alfredo Crosthwaite Ferro solicitaron la pérdida de investidura del concejal del municipio de Pereira, Álvaro Escobar González, elegido para el período constitucional 2011-2015, con base en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000. El Tribunal Administrativo de Risaralda decretó la pérdida de investidura del Concejal, decisión confirmada por la Sala.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 312 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 55.2 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 70 / LEY 617 DE 2000 – ARTÍCULO 48.1 / DECRETO MUNICIPAL DE PEREIRA 720 DE 2014 – ARTÍCULO 1 / DECRETO MUNICIPAL DE PEREIRA 720 DE 2014 – ARTÍCULO 5 / ACUERDO 01 DE 2015 MUNICIPIO DE PEREIRA – ARTÍCULO 1

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., dos (2) de junio de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 66001-23-33-000-2015-00177-01(PI)**

**Actor: DANIEL SILVA ORREGO y CARLOS ALFREDO CROSTHWAITE FERRO**

**Demandado: ALVARO ESCOBAR GONZALEZ**

**Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Risaralda de 6 de julio de 2015 que decretó la pérdida de la investidura del ciudadano ÁLVARO ESCOBAR GONZÁLEZ como Concejal de Pereira.

## **I. ANTECEDENTES**

## 1. LA DEMANDA

Los ciudadanos DANIEL SILVA ORREGO y CARLOS ALFREDO CROSTHWAITE FERRO solicitaron el 19 de mayo de 2015 la pérdida de investidura, con los siguientes fundamentos:

### 1.1. La causal invocada

Es la prevista en el artículo 48 numeral 1º de la Ley 617 de 2000, que preceptúa:

**«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 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.

[...]»

### 1.2. Hechos

En los comicios del 30 de octubre de 2011, el ciudadano ÁLVARO ESCOBAR GONZÁLEZ resultó elegido Concejal de Pereira para el periodo 2011-2015.

El 2 de febrero de 2015, el concejal ÁLVARO ESCOBAR GONZÁLEZ radicó ante el Concejo Municipal de Pereira el proyecto de Acuerdo No. 01 *“por medio del cual se faculta al Alcalde Municipal para declarar las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa en el Plan Parcial Bulevar Victoria y Plan Parcial Ciudad Victoria de la Ciudad de Pereira”*.

El 9 de febrero de 2015, el proyecto de Acuerdo No. 01 *“por medio del cual se faculta al Alcalde Municipal para declarar las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa en el Plan Parcial Bulevar Victoria y Plan Parcial Ciudad Victoria de la Ciudad de Pereira”* fue discutido en primer debate en la Comisión Primera del Concejo de Pereira.

El 13 de febrero de 2015, el proyecto de Acuerdo No. 01 *“por medio del cual se faculta al Alcalde Municipal para declarar las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa en el Plan Parcial Bulevar Victoria y Plan Parcial Ciudad Victoria de la Ciudad de Pereira”* fue aprobado en segundo

debate en la Plenaria del Concejo Municipal de Pereira y sancionado por el Alcalde el 23 de febrero del mismo año.

El demandado incurrió en conflicto de intereses, por intervenir en la elaboración, discusión y aprobación del Acuerdo No. 01 *“por medio del cual se faculta al Alcalde Municipal para declarar las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa en el Plan Parcial Bulevar Victoria y Plan Parcial Ciudad Victoria de la Ciudad de Pereira”*, sin expresar su impedimento.

Lo anterior, por cuanto el concejal demandado tenía un interés directo en el proyecto de Acuerdo No. 01 de 2015 porque su primo Jorge Hernán Uribe Escobar, se desempeña como Representante Legal de GERENCIA Y SOLUCIONES S.A -GERSOL S.A.S-, empresa constructora que resulta beneficiada con la expropiación administrativa establecida en el Acuerdo No. 01 de 2015.

## **2. LA CONTESTACIÓN**

Admitida la demanda por auto de 26 de mayo de 2015, la apoderada de ÁLVARO ESCOBAR GONZÁLEZ sostuvo que si bien es cierto el demandado fue el ponente del proyecto de Acuerdo No. 01 *“por medio del cual se faculta al Alcalde Municipal para declarar las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa en el Plan Parcial Bulevar Victoria y Plan Parcial Ciudad Victoria de la Ciudad de Pereira”* y, que el señor Jorge Hernán Uribe Escobar es primo hermano del demandado; también es cierto que los supuestos de hecho no configuran la ocurrencia de la causal de pérdida de investidura por haber incurrido en conflicto de intereses.

Puso de presente que el contenido y el alcance del Acuerdo No. 01 de 2015 no va más allá de determinar que de conformidad con el artículo 65 de la Ley 388 de 1997, el Alcalde es la instancia o autoridad competente para establecer las condiciones o criterios que autoricen la expropiación por vía administrativa de los inmuebles que se requiere afectar para hacer viable el desarrollo de los planes parciales denominados “Ciudad Victoria” y “Bulevar Victoria”, adoptados y reglamentados con anterioridad al Acuerdo No. 01 de 2015.

Estimó que las condiciones en que terceros particulares pueden participar y beneficiarse de este tipo de proyectos urbanísticos no se desprende del articulado

del Acuerdo No. 01 de 2015 sino que están expresamente señaladas en la Ley 388 de 1997 y en la Ley 1450 de 2011, en donde se establece que para adquirir inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación judicial o administrativa, debe mediar un contrato o convenio entre la entidad expropiante y el tercero concurrente.

Afirmó que de las pruebas allegadas al expediente, no se observa cuál es el interés directo, particular o actual, moral o económico que hubiera podido tener el concejal demandado, ni de qué manera hubiera podido comprometer su independencia al participar en el trámite y aprobación del proyecto de Acuerdo No. 01 sometido al estudio del Concejo Municipal.

### **3. LA AUDIENCIA**

El 22 de junio de 2015 se celebró la audiencia pública, con asistencia del Procurador Judicial en Asuntos Administrativos No. 37, los demandantes DANIEL SILVA ORREGO y CARLOS ALFREDO CROSTHWAITE FERRO, y el demandado con su apoderado.

4.1. Los ciudadanos DANIEL SILVA ORREGO y CARLOS ALFREDO CROSTHWAITE FERRO insistieron en la ocurrencia de la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses, toda vez que las pruebas allegadas al proceso demuestran que el concejal demandado tenía un interés en el trámite y aprobación del Acuerdo Municipal No. 001 de 2015, pues su primo se desempeña como Representante Legal de GERSOL S.A.S, empresa que resulta beneficiaria con el proyecto de renovación de "Ciudad Victoria", aprobado en el Acuerdo No. 001.

4.2. El Procurador Judicial en Asuntos Administrativos No. 37 consideró que el Alcalde de Pereira es la autoridad competente para autorizar la expropiación administrativa de los predios para la realización del proyecto de renovación de la ciudad. Afirmó que no existe prueba en el expediente que demuestre la ocurrencia del conflicto de intereses por parte del demandado.

4.3. El apoderado del demandado ÁLVARO ESCOBAR GONZÁLEZ manifestó que del texto del Acuerdo Municipal No. 01 de 2015, no se desprende algún beneficio directo o indirecto que hubiera podido tener el concejal demandado, pues el Alcalde de Pereira es el competente para iniciar el procedimiento de expropiación

de los bienes donde se va a desarrollar el proyecto de renovación urbana de “Ciudad Victoria”.

## II. LA SENTENCIA APELADA

En sentencia de 6 de julio de 2015, el Tribunal Administrativo de Risaralda decretó la pérdida de investidura del Concejal ÁLVARO ESCOBAR GONZÁLEZ, por estimar que se encuentra demostrada la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses por tramitar y aprobar el proyecto de Acuerdo No. 001 *“por medio del cual se faculta al Alcalde Municipal para declarar las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa en el Plan Parcial Bulevar Victoria y Plan Parcial Ciudad Victoria de la Ciudad de Pereira”*, proyectos que fueron abanderados por un conjunto de inversionistas del sector privado y cuyo promotor era el señor Jorge Hernán Uribe Escobar, primo del concejal demandado y Representante Legal de GERSOL SAS, empresa interesada en los proyectos urbanísticos de la ciudad.

Afirmó que el concejal demandado al momento de presentar el proyecto de Acuerdo No. 001 de 2015, tenía conocimiento de que su primo era el gestor de los proyectos de renovación urbana en la ciudad de Pereira, en los que se estaba adelantando la compra de inmuebles ubicados dentro del campo de acción del proyecto urbanístico, pero con algunos retrasos como consecuencia de la renuencia de algunos propietarios a vender sus propiedades, situación que podría mejorar al establecer situaciones de urgencia y autorizando al alcalde para proceder a la expropiación administrativa dentro de los criterios establecidos en el Decreto 720 de 2014, que el mismo señor Uribe Escobar ayudó a estructurar.

Ante la presencia de un familiar como gestor de los planes urbanísticos de la ciudad, el concejal demandado debió declararse impedido tanto para presentar el proyecto de Acuerdo No. 001 de 2015 como para debatirlo y participar en la votación del mismo, pues a los concejales les corresponde orientar su actuación por el bien común de la colectividad que los eligió y no en beneficio de sus propios intereses personales o familiares, por lo que si un concejal omite poner en conocimiento de sus compañeros que a él personalmente o a sus allegados les interesa o podría llegar a interesar una decisión que está a punto de tomarse en la corporación edilicia, sin que importe el sentido de la decisión o del voto que emita, incurre en conflicto de intereses.

### III. LA IMPUGNACIÓN

El demandado reitera los argumentos expuestos en la demanda y sostiene que para establecer la existencia del conflicto de intereses planteado en el caso concreto, el Tribunal debía (i) analizar cuál fue el objeto del Acuerdo No. 001 de 2015 y tener en cuenta cuáles son las actuaciones administrativas que deben cumplirse con posterioridad a su expedición por parte de la autoridad que se designe en el mismo, (ii) establecer de qué forma la decisión adoptada favorece los intereses económicos del señor Jorge Uribe Escobar, primo del concejal demandado y, (iii) determinar si se encontraban probados todos los presupuestos normativos que conforman el conflicto de intereses de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Afirma que el Tribunal se limitó a constatar la participación del señor Jorge Uribe Escobar en la modificación del Plan Parcial de Renovación Urbana “Ciudad Victoria”, adoptado mediante Decreto Municipal 720 de 10 de septiembre de 2014, para deducir la existencia del interés económico y directo suyo en la expedición del Acuerdo No. 01 de 2015 y concluir que, por ser el señor Uribe Escobar primo del concejal demandado, éste debió declararse impedido.

Estima que el Tribunal no tuvo en cuenta las pruebas documentales y testimoniales allegadas al proceso ni las normas y la jurisprudencia aplicable al caso, las cuales demuestran la inexistencia del interés por parte del demandado.

De la lectura del Acuerdo No. 01 de 2015 se tiene que su objeto fue facultar al Alcalde de Pereira como la autoridad competente para establecer las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa de conformidad con los criterios señalados en el artículo 65 de la Ley 388 de 199, en el “Plan Parcial Ciudad Victoria”, adoptado mediante Decreto municipal 1301 de 2002 modificado por los Decretos 721 de 2003 y 720 de 2014.

Lo anterior significa que una cosa es declarar las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa y, otra cosa, designar al Alcalde como autoridad competente para que establezca dichas condiciones de conformidad con los criterios señalados en el artículo 65 de la Ley 388 de 2002.

El Acuerdo No. 01 de 2015 tuvo origen en una iniciativa del Alcalde, quien de conformidad con la ley, estaba obligado a solicitarle al concejo municipal la

designación de la autoridad competente para establecer las condiciones de urgencia (previstas en la ley), que permitieran adelantar la expropiación administrativa.

Por otro lado, el Acuerdo No. 001 de 2015 no le proporciona al Alcalde ningún instrumento dirigido a facilitar la expropiación por vía administrativa y mucho menos tiene como objeto facultar al mandatario local a declarar las condiciones de urgencia que autorizaran la expropiación administrativa de estos.

Finalmente, el Concejo Municipal no tiene la competencia de decidir si le otorga facultades al Alcalde para decretar la expropiación por vía administrativa. El Concejo solo tiene facultades para determinar cuál es la instancia o la autoridad competente para ejercer unas competencias cuyo ejercicio está previsto en la ley, incluyendo los presupuestos o condiciones que deben considerarse para hacerlas efectivas.

#### **IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Primero Delegado para la Conciliación Administrativa pone de presente que, la configuración de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses debe ser directa, es decir, que la decisión tomada por el concejal esté revestida de un beneficio personal o en beneficio de un pariente y que se dé con inmediatez, sin que para ello pueda entorpecerse por factores externos; por tal razón, es necesario que el servidor público en estos casos, ponga en conocimiento a la corporación a la que pertenece la manifestación de los aspectos económicos y/o personales de los cuales se vería afectada la decisión.

Debe tenerse en cuenta que para que la configuración sea efectiva, no basta con encontrarse en dicha situación familiar o personal; lo que configura la causal por violación al régimen de conflicto de intereses, es no haberla manifestado con pleno conocimiento de encontrarse impedido para votar y aprobar un proyecto que beneficiaba a un familiar, como se presentó en esta demanda.

Con la pérdida de investidura por conflicto de intereses, se otorga a los ciudadanos una herramienta para lograr que los intereses privados, personales o familiares, que en un determinado momento puedan tener o defender los servidores públicos no primen en el debate sobre asuntos de interés general.



En el presente asunto, el proyecto de Acuerdo fue presentado, votado y aprobado por el concejal demandado, de tal manera que en vez de apartarse en la decisión que aprobaría la modificación del “Plan Parcial Ciudad Victoria Unidad C”, hizo parte de una decisión de la corporación municipal que beneficiaba a su primo.

Lo anterior demuestra que en el caso presente se configuró la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses, toda vez que el concejal demandado debía informar al concejo municipal de Pereira, la condición de familiar en cuarto grado de consanguinidad con el señor Jorge Hernán Uribe Escobar, quien fue el apoderado que entregó la solicitud de modificación en el desarrollo del proyecto y actuaba como Representante Legal suplente de la firma interesada.

## **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 Concejales, 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 Constitucional y Legal del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura de los concejales.**

La Sala estima oportuno transcribir el marco normativo de la pérdida de investidura de los Concejales:

#### **«[...] CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Artículo 312

[...]

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales[...].».

#### **«[...] LEY 136 DE 1994**

Artículo 55. 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 70. CONFLICTO DE INTERÉS. **Cuando para los concejales exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.**

[...]».

«[...] **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.

[...]».

La Sala mediante sentencia de 24 de agosto de 2006<sup>1</sup> 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

---

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

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.

**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.<sup>a</sup> 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.[...]»<sup>2</sup>.

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

---

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

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.

**2.4 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 consaguinidad 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.

[...]»<sup>3</sup>.

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 <sup>4</sup> 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.»

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

De los anteriores pronunciamientos se tiene que el conflicto de intereses se presenta cuando entran en colisión el interés público y el interés privado del congresista, de modo que lo priva de la imparcialidad necesaria para tramitar y decidir un asunto sometido a su conocimiento. Se refiere a situaciones de carácter particular, estrictamente personales en las que tiene interés el congresista, las cuales implican un aprovechamiento personal de la investidura<sup>5</sup>.

Así, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al interés directo, particular y actual: moral o económico, como primer elemento constitutivo de la causal alegada, la Sala Plena de esta Corporación explicó en un pronunciamiento<sup>6</sup>, que el interés debe ser entendido como *“una razón subjetiva que toma decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”*<sup>7</sup> y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista a los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”*<sup>8</sup>.

Asimismo, la Sala Plena precisó que *“el conflicto de intereses afecta la posibilidad de participar en toda clase de actuaciones y decisiones donde, en principio, debería actuar el congresista, es decir, que está inhibido para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. Esto significa que no puede*

---

<sup>5</sup> Sentencia de 27 de agosto de 2002. Expediente: PI-043. Actor: Daniel Alfonso Reyes Fernández.

<sup>6</sup> Sentencia de 27 de julio de 2010, Actor: Cesar Sierra Avellaneda, M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>7</sup> Sentencia AC-3300 de 19 de marzo de 1996, M.P. Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

<sup>8</sup> Sentencia de 17 de octubre de 2000, Expediente: AC-1116, M.P. Dr. Mario Alario Méndez.

*intervenir en la deliberación ni en la votación de proyectos de ley, de actuaciones judiciales, ni en la adopción de otras decisiones judiciales, electorales o políticas, siempre que lo afecten”<sup>9</sup>.*

#### **5.4. El caso concreto**

Corresponde a la Sala determinar si el concejal ÁLVARO ESCOBAR GONZÁLEZ incurrió en la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses, por haber intervenido en la votación y aprobación del Acuerdo No. 001 de 13 de febrero de 2015 *“por medio del cual se faculta al Alcalde Municipal para declarar las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa en el Plan Parcial Bulevar Victoria y Plan Parcial Ciudad Victoria de la Ciudad de Pereira”*, del cual se desprendía un interés directo toda vez que su primo, Jorge Hernán Uribe Escobar, funge como Representante Legal de GERSOL S.A.S, empresa interesada en los planes urbanísticos de la ciudad de Pereira.

Está demostrada la calidad de Concejal del Municipio de Pereira que ostenta el ciudadano ÁLVARO ESCOBAR GONZÁLEZ, para el período 2012-2015 (fl. 1 cuaderno anexo).

También está demostrada la relación de parentesco en cuarto grado de consanguinidad que existe entre el concejal demandado ÁLVARO ESCOBAR GONZÁLEZ y el señor Jorge Hernán Uribe Escobar (fls. 75 y 76 cuaderno anexo).

Obran en el expediente las siguientes pruebas:

- Certificado de existencia y representación legal de GERENCIA Y SOLUCIONES S.A.S. –GERSOL S.A.S.- cuyo objeto principal es *“el diseño y la construcción de obras de arquitectura y obra civil, remodelación de bienes inmuebles, la construcción de obra nueva, el diseño arquitectónico e industrial, el estudio, proyección y gerencia de presupuestos de obras, (...)”* y en el que consta que el señor Jorge Hernán Uribe Escobar es el Representante Legal Suplente de esa empresa (fl. 30-32 cuaderno anexo).

---

<sup>9</sup> Sentencia de 12 de abril de 2012, Expediente: 2010-1325, M.P. Dr. Enrique Gil Botero.

- Oficio de 22 de abril de 2014, mediante el cual Jorge Hernán Uribe Escobar, obrando en representación de Pedro Alejandro Guiot Montoya, quien goza de calidad de interesado y propietario del inmueble identificado con ficha 290-22969, solicita a la Directora Operativa de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Pereira la expedición de determinantes para la modificación del Plan Parcial de Renovación Urbana Ciudad Victoria, Unidad C. (fl. 77, cuaderno anexos)

- Oficio de 12 de mayo de 2014, mediante el cual la Directora Operativa de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Pereira envió al señor Jorge Hernán Uribe Escobar, el concepto sobre las determinantes para la modificación del Plan Parcial Ciudad Victoria. (fl. 82-86, cuaderno anexo)

- Oficio de 3 de julio de 2014 (fl. 89-92, cuaderno anexo), mediante el cual la Directora Operativa de Desarrollo Urbano y Asesores de la Alcaldía de Pereira revisan la propuesta de modificación del Plan Parcial de Renovación Urbana Ciudad Victoria, Unidades de Gestión C1, C2, C3 y C4 y concluyen lo siguiente:

“Dado que existen temas que deben ser subsanados, relacionados en este documento, se considera que los promotores de la modificación del plan parcial de renovación urbana denominada CIUDAD VICTORIA deberán llevar a cabo actualizaciones, correcciones o aclaraciones al proyecto y/o aportar información técnica adicional las cuales son necesarias para expedir el concepto de viabilidad.”

- Oficio de 28 de agosto de 2014, mediante el cual la Directora Operativa de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Pereira le informó al señor Jorge Hernán Uribe Escobar como Promotor del Plan Parcial Ciudad Victoria, que *“de acuerdo a lo establecido en el numeral 2 del artículo 27 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 180 del Decreto 0019 de 2012, y teniendo en cuenta que a través de la comunicación relacionada en el asunto usted radicó ante esta Secretaría la propuesta de formulación del plan parcial denominado CIUDAD VICTORIA, este despacho le informa que la Dirección Operativa de Desarrollo Urbano, adscrita a la Secretaría de Planeación, emite prórroga de 30 días más, para proyectar el concepto de viabilidad del plan parcial en mención.”* (fl. 37, cuaderno anexo).

- Copia de la Resolución 3662 de 10 de septiembre de 2014 (fl. 96, cuaderno anexo) expedida por el Secretario de Planeación y la Directora de Operativa de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Pereira *“por medio de la cual se expide*



*concepto favorable de viabilidad para la adopción de la modificación del Plan parcial de Renovación Urbana denominado CIUDAD VICTORIA UNIDAD C*". El tenor del artículo 1º de esta Resolución es el siguiente:

“ARTÍCULO 1º.- Objeto de este acto administrativo. Se expide concepto favorable de viabilidad a la formulación de la modificación del Plan Parcial de Renovación Urbana denominado CIUDAD VICTORIA UNIDAD C, presentado por el ciudadano Pedro Alejandro Guiot Montoya, (...), en su calidad de interesado en el plan parcial, quien confirió poder para representarlo al señor Jorge Hernán Uribe Escobar, (...).”

- Oficio de 17 de septiembre de 2014, mediante el cual la Directora Operativa de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Pereira le informó al señor Jorge Hernán Uribe Escobar *“que una vez revisados los documentos suministrados por la comunicación relacionada en el asunto, la Dirección Operativa encuentra las observaciones que se relacionan a continuación: (...) pretendemos aclararle que la documentación que requerimos en este documento y la entregada mediante la comunicación relacionada con el asunto, es soporte para el trámite a adelantarse ante el concejo municipal; sin embargo le recomendamos que, dado que está próximo a adoptarse la modificación al Plan Parcial Ciudad Victoria (trámite del cual usted es promotor), adelante ante esta Secretaría la solicitud de delimitación de la Unidad de Actuación C, trámite que se encuentra establecido en el artículo 20 del Decreto 2181 de 2006, el cual determina que dicha solicitud deberá acompañarse por los documentos que se relacionan a continuación (...).”* (fl. 38-40, cuaderno anexo)

- Copia del Decreto Municipal No. 720 de 18 de septiembre de 2014 *“por medio del cual se modifica el decreto 1301 de 2002, por el cual se adoptó el plan parcial de renovación urbana ciudad victoria modificado por los decretos 721 de 2003 y 296 de 2006”* (fl. 43-74, cuaderno anexos). El tenor de la parte considerativa es el siguiente:

“Que la Administración Municipal de Pereira a través del Decreto Municipal 1301 de 2002, adoptó el Plan Parcial de Renovación Urbana CIUDAD VICTORIA, en desarrollo del artículo 508 del acuerdo 18 de 200 – POT –, como instrumento de planificación para propiciar acciones integrales (políticas, sociales, físicas, económicas y ambientales), que detengan el deterioro y generen renovación urbana, con el fin de devolverle al centro tradicional su dinámica económica y funcional, recuperando el patrimonio arquitectónico y su carácter de polo comercial atractivo para la ciudad. Dicho plan parcial, estableció las directrices urbanísticas para el desarrollo

del área de planificación, definiendo la localización y cuantificación de las áreas de cesión para espacio público y equipamiento, el sistema ambiental, vial y la propuesta de saneamiento, dotación de servicios públicos y la gestión del suelo a través unidades de gestión urbanística

Que el artículo 51° del decreto 1301 de 2002 determinó que el Plan Parcial de Renovación Urbana Ciudad Victoria podrá ser ajustado siempre y cuando se ajuste a los criterios, objetivos y estrategias señalados en título I del mismo y previa aprobación de la secretaria de planeación de acuerdo con las facultades dadas por la ley.

Que el Decreto 1301 de 2002 fue modificado a través de los decretos 721 de 2003 y 296 de 2006, atendiendo cambios en la normatividad para algunas unidades de gestión, ajustando perfiles viales, delimitación del Plan parcial, definición de unidades de gestión y el reparto de cargas y beneficios.

Que el ciudadano PEDRO ALEJANDRO GUIOT MONTOYA, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.088.296.867 expedida en Pereira, en su calidad de interesado en la gestión de la Manzana número 133, incluida en el Plan Parcial de Renovación Urbana “Ciudad Victoria” y a la vez, propietario del inmueble identificado con la Matricula Inmobiliaria No. 290-22969 y ficha Catastral número 01-05-0133-0035-000, quien confirió poder especial, amplio y suficiente al ciudadano JORGE HERNÁN URIBE ESCOBAR identificado con cédula de ciudadanía No. 10.093.377 de Pereira, para que en su nombre y representación realice la modificación del plan parcial.

Que el referido ciudadano por intermedio de su apoderado , presentó la modificación del Plan Parcial de Renovación Urbana CIUDAD VICTORIA, en lo que corresponde a la Unidad de Gestión Urbanística C, buscando actualizar y modificar algunos aspectos aplicables a la misma, en lo que se refiere a (i) normas de usos del suelo y (ii) configuración o morfología y volumetría.

Que el 12 de mayo de 2014, la Dirección Operativa de Desarrollo Urbano de la Secretaria de Planeación expidió las determinantes para la modificación del Plan Parcial de Renovación Urbana CIUDAD VICTORIA.

Que de conformidad con el Artículo 7 del Decreto 2181 de 2006, modificado por el Decreto 1478 de 2013, el señor PEDRO ALEJANDRO GUIOT MONTOYA, por intermedio de Apoderado, presentó el 12 de junio del corriente en la Secretaria de Planeación, proyecto de modificación del Plan Parcial CIUDAD VICTORIA –UNIDAD C.

Que el proyecto radicado para la modificación del Plan Parcial CIUDAD VICTORIA – UNIDAD C-, fue comunicado a propietarios y vecinos de acuerdo con el artículo 8° del Decreto Nacional 2181 de 2006, siguiendo el siguiente procedimiento: (...)

Que una vez surtido este trámite no se radicó en la Secretaria de Planeación ninguna objeción por parte de propietarios o vecinos de la unidad de gestión C, objeto del proyecto de modificación.

Que agotado el procedimiento establecido en el artículo 9 del Decreto 2181 de 2006, modificado por el Artículo 5 del Decreto 1478 de 2013, se expidió la Resolución No. 3662 del 10 de septiembre de 2014, por medio de la cual la Secretaria de Planeación otorgó viabilidad para la modificación del Plan Parcial CIUDAD VICTORIA UNIDAD C:

Que la modificación al plan parcial no fue puesta a consideración de la Autoridad Ambiental por no plantearse ningún ajuste al sistema ambiental contemplado en el artículo 12 del Decreto 2181 de 2006. Igual situación acontece respecto a los Servicios públicos Domiciliarios y sistema vial.

Que en razón del desarrollo apropiado de las instancias de validación contempladas en las normas legales, por cumplir con los requisitos de ley y por considerarse conveniente para el Municipio de Pereira, el Alcalde Municipal encuentra oportuno adoptar la modificación al Plan Parcial de Renovación Urbana CIUDAD VICTORIA en el Municipio de Pereira.”

El artículo 1° del artículo 1° del Decreto Municipal No. 720 de 18 de septiembre de 2014 “*por medio del cual se modifica el decreto 1301 de 2002, por el cual se adoptó el plan parcial de renovación urbana ciudad victoria modificado por los decretos 721 de 2003 y 296 de 2006*” señala:

“**ARTICULO 1.** Modifíquese el artículo 5° del Decreto 1301 de 2002, el cual quedará de la siguiente forma:

**ARTICULO 5.** DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE INTERVENCIÓN: Comprende el siguiente sector: Partiendo en sentido occidente – oriente desde la carrera novena entre las Calles 18 y la 14; siguiendo con dirección norte – sur por el tramo de la calle 14 entre carreras novena y la Avenida del Ferrocarril; por la Avenida del Ferrocarril hasta el cruce con la carrera 12 continuando en la misma dirección oriente – occidente por el tramo de la carrera 12 comprendido entre la Avenida del Ferrocarril y la calle 18; girando por esta calle 18 en sentido sur – norte entre las carreras 12 y la novena hasta llegar al punto de partida. Se ha dividido en tres tipos: áreas de manejo especial, área de intervención a renovar y área receptora de cargas urbanísticas (Ver plano N°1).”

- Sendos documentos suscritos el 6 de octubre de 2014 por el Representante Legal de GERSOL S.A.S. en el que manifiesta su interés de comprar los predios de los señores Carlos Rodríguez Caballero y Amparo Montoya Correa, los cuales se encuentran ubicados en la zona donde se va a desarrollar el proyecto denominado “*Unidad Gestión C perteneciente al Plan Parcial de Renovación Urbana Ciudad Victoria*” (fl. 33 y 35cuaderno anexo). En estos documentos, el Representante Legal de GERSOL S.A.S manifestó lo siguiente:

“Con motivo de lo anterior, es de nuestro interés comprar su inmueble con un valor por m2 de \$800.000, o como alternativa lo invitamos a participar de manera activa y proporcional al costo de su inmueble, en algunas de las unidades de vivienda o locales comerciales que nuestro proyecto ofrece, dado que usted posee un predio dentro de la mencionada unidad de gestión, (...).”

-Copia del oficio de 27 de octubre de 2014, mediante el cual la Directora Operativa de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Pereira le informó al señor Jorge Hernán

Uribe Escobar, que *“los documentos por usted suministrados en las comunicaciones relacionadas en el asunto servirán como soporte para un proyecto de Acuerdo que fue puesto a consideración de la Secretaría Jurídica, en el cual se busca que el Honorable Concejo Municipal faculte al Alcalde para declarar las condiciones de urgencia requeridas para el eventual desarrollo de la unidad C del Plan Parcial Ciudad Victoria del cual es usted el promotor.”* (fl. 41, cuaderno anexo)

- Copia del oficio de 17 de diciembre de 2014, mediante el cual el señor Jorge Hernán Uribe Escobar solicita al Secretario de Planeación Municipal *“se inicie el trámite de delimitación de la Unidad de Actuación C del Plan Parcial de Renovación Urbana Ciudad Victoria, establecido en el Decreto Nacional 2181 de 2008, para el cual sirven de soporte los documentos suministrados mediante las comunicaciones enviadas a ustedes en el transcurso del año.”* (fl. 42, cuaderno anexo)

- Copia de la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo No. 01 de 2015 *“por medio del cual se faculta al Alcalde Municipal para declarar las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa en el Plan Parcial Bulevar Victoria y Plan Parcial Ciudad Victoria de la Ciudad de Pereira”* (fl. 3-11 cuaderno anexo), en donde consta lo siguiente:

*“(…) Se busca lograr mediante el presente acuerdo que la gestión del suelo en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y de conformidad con los motivos de utilidad pública e interés social se ejecute mediante procesos expeditos autorizados por la ley como lo es la expropiación por vía administrativa, cuando se advierta que los titulares de los derechos reales de dominio no participen en la consolidación y ejecución del Plan Parcial de Renovación Urbana Bulevar Victoria y Ciudad Victoria, el cual tiene como objetivo principal aportar a la renovación, re desarrollo y regeneración del centro tradicional, mediante la implementación de los instrumentos de planificación que brinda la ley vigente, propiciando nuevos espacios para el esparcimiento colectivo, la satisfacción de las necesidades básicas de servicios y la interacción con equipamientos de alto nivel tecnológico, donde los principios del equilibrio ambiental, paisajístico y urbanístico caractericen su imagen y propendan por el mejoramiento de las condiciones de confort, calidad de vida y desarrollo humano de sus habitantes; convirtiendo el centro urbano en lugar competitivo a nivel regional, nacional e internacional. (...)”*

- Copia de la ponencia de proyecto de Acuerdo No. 01 de 2015 *“por medio del cual se faculta al Alcalde Municipal para declarar las condiciones de urgencia que*

*autorizan la expropiación por vía administrativa en el Plan Parcial Bulevar Victoria y Plan Parcial Ciudad Victoria de la Ciudad de Pereira*” presentado por el concejal ÁLVARO ESCOBAR GONZÁLEZ (fl. 12-16 cuaderno anexo).

- Copia del Acta No. 01 de 9 de febrero de 2015 de la Comisión Primera del Concejo de Pereira, en la que consta que el proyecto de Acuerdo No. 01 de 2015 fue discutido en primer debate (fl. 17-21 cuaderno anexo).

- Copia del Acta No. 005 de 13 de febrero de 2015, en la que consta que el proyecto de Acuerdo No. 01 de 2015 fue debatido en segundo debate y aprobado por el Concejo de Pereira.

- Copia del Acuerdo No. 01 de 13 de febrero 2015 *“por medio del cual se faculta al Alcalde Municipal para declarar las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa en el Plan Parcial Bulevar Victoria y Plan Parcial Ciudad Victoria de la Ciudad de Pereira”* (fl. 27 a 29), cuya parte pertinente es la siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Facultase al Alcalde Municipal de Pereira, como la autoridad competente para establecer las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa de conformidad con los criterios señalados en el artículo 65 de la Ley 388 de 1997, en el Plan Parcial Ciudad Victoria, hoy adoptado mediante el Decreto Municipal 1301 de 2002, modificado por los Decretos 721 de 2003 y 720 de 2014 y el Plan Parcial Bulevar Victoria, adoptado mediante Decreto 628 de 25 de junio de 2010 o las normas que los aclare o modifique.  
Parágrafo: El presente Acuerdo Municipal rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.”

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo mediante sentencia de 9 de julio de 2013<sup>10</sup> sostuvo que los impedimentos y las recusaciones de los congresistas son un desarrollo del principio de imparcialidad y una protección a la garantía de la igualdad. El impedimento se convierte en la expresión a través de la cual el congresista cumple con su deber de poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que lo inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. Dijo la Sala:

“El régimen de impedimentos y recusaciones de los congresistas expresa un desarrollo del principio de imparcialidad y una protección a la garantía de la igualdad “porque habrá preferencia o prelación en la solución del asunto,

---

<sup>10</sup> Expediente: 2011-01559. Actor: PABLO BUSTOS SANCHEZ M.P. Dr. Hernán Andrade Rincón.

frente a los que tramitan el común de los ciudadanos” y corresponde a la manifestación que realiza directamente, de manera espontánea o por mandato constitucional o legal, quien advierte que se encuentra incurso en alguna de las circunstancias previstas para el efecto por el ordenamiento vigente, la cual “reviste las características propias de una prohibición y al decir de la Corte Constitucional, una imposibilidad jurídica, vale decir que se consagra, en abstracto y de manera general, un impedimento para ejecutar cualquiera de las acciones allí señaladas como prohibidas”. Al referirse a los impedimentos de los congresistas, ha explicado la Sala Plena que tal situación se configura cuando existe “en el congresista un interés directo, particular, actual y real en la decisión de algún asunto que esté sometido a consideración del Congreso de la República, de conformidad con los artículos 286 de la Ley 5ª de 1992 y 16 de la Ley 144 de 1994”. (...) El impedimento se convierte en la expresión a través de la cual el congresista cumple con su deber “de poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que lo inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración”, para cuyo efecto presenta una comunicación escrita al Presidente de la Comisión o Corporación legislativa donde se trate el asunto que lo obliga, todo ello de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 291 y 292 de la Ley 5ª de 1992 y una vez aceptado, el Presidente respectivo excusará de votar al congresista, tal como lo precisa el artículo 293 del citado cuerpo normativo. En síntesis, el impedimento debe manifestarse por el congresista y corresponde decidirlo a la cámara o comisión respectiva. En consecuencia es importante resaltar que si el impedimento se niega por parte de quienes deban calificarlo subsiste para el congresista el deber constitucional de participar en el trámite del proyecto legislativo o asunto respecto del cual lo había propuesto.”

Asimismo la Sala, en sentencia de 21 de noviembre de 2013<sup>11</sup> advirtió que el conflicto de intereses se presenta cuando el concejal tiene interés directo en la decisión que debe adoptar ya sea porque lo afecte a él, a alguno de sus parientes o a su socio o socios, **situación que lo obliga a manifestar su impedimento**. A este último punto es al que se ha denominado “aspecto deontológico” para referirse al deber que le asiste al funcionario público de manifestar ante la respectiva corporación las circunstancias de índole moral o económica que pueden afectar su independencia, imparcialidad y transparencia. Dijo la Sala:

“Para que un precedente judicial sea aplicable a un caso concreto deben existir entre uno y otro una coincidencia tal que permita establecer sin vacilaciones que la regla jurídica planteada en el caso anterior se encuentra relacionada con el caso subsiguiente, esto es, que la *ratio decidendi* que sirvió como base o fundamento valga para resolver un problema jurídico semejante, y que exista tal coincidencia en los hechos de cada caso que se llegue a la certeza de que se trata de un asunto que debe ser resuelto conforme la misma regla jurídica consignada en la jurisprudencia anterior. Pues bien, el devenir de la jurisprudencia ha confluído en señalar que el conflicto de intereses es una situación de carácter particular del servidor en

---

<sup>11</sup> Expediente: 2012-00093, M.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala.

la cual ve comprometida su independencia en vista de que la decisión que debe adoptar puede beneficiarlo directamente a él o a su cónyuge o compañero/a permanente, o a alguno de sus parientes dentro del grado de consanguinidad o de afinidad o civil que establezca la ley en cada caso, o a su socio o socios de derecho o de hecho. Como corolario de lo dicho hasta aquí, puede decirse que el conflicto de intereses se presenta cuando el concejal tiene interés directo en la decisión que debe adoptar ya sea porque lo afecte a él, a alguno de sus parientes o a su socio o socios, situación que lo obliga a manifestar su impedimento. Este último punto es al que se ha denominado “aspecto deontológico” para referirse al deber que le asiste al funcionario público de manifestar ante la respectiva corporación las circunstancias de índole moral o económica que pueden afectar su independencia, imparcialidad y transparencia. Si se observa detenidamente el contenido del artículo 70 de la Ley 136 de 1994, se tiene que el interés directo y particular que da lugar al conflicto se presenta porque la decisión en la cual participó el demandado afectó favorablemente a su socio ya que con esta fue elegido como personero del municipio. En otras palabras, el concejal BALCERO BALCERO incurrió en conflicto de intereses porque la decisión en que participó afectaba a RODRIGO LÓPEZ PÉREZ, quien para la época de los hechos era su socio en la empresa INVERSIONES Y PROYECTOS BALCERO Y CIA. En cuanto al aspecto deontológico de la figura, se tiene que, además de las anteriores consideraciones, la violación al régimen de conflicto de intereses se concreta en que el demandado no manifestó el impedimento en que se encontraba para que el Concejo, conforme la ley y el reglamento, decidiera si debía o no separarse de la elección.”

De las pruebas allegadas al proceso no emerge que el proceder del demandado refleje el interés general, impersonal, objetivo o altruista con que, se supone, deben actuar los concejales al tramitar, discutir y aprobar un acuerdo, pues, por el contrario, de ellas se infiere la relación que ha existido entre el familiar del concejal demandado con el proyecto de modificación del Plan Parcial Ciudad Victoria – Unidad C- tramitado ante la Alcaldía de Pereira y, respecto del cual, era necesario que el Concejo Municipal le otorgara facultades al Alcalde para llevar a cabo las expropiaciones por vía administrativa de los predios comprendidos en el área del proyecto urbano.

En casos como este, en que el propio concejal necesariamente tiene interés, lo cual se deduce de los **nexos de consanguinidad con su primo y, por ende, obligaciones de orden legal y moral**, era imperativo que manifestara su impedimento tanto para presentar el proyecto de acuerdo como para intervenir en las votaciones del mismo.

Para la Sala, el hecho de que el concejal hubiera omitido su deber de manifestar su impedimento y, por el contrario, presentara la ponencia del proyecto de Acuerdo y participara en la votación del mismo, es razón suficiente para endilgarle

responsabilidad frente a la ocurrencia del conflicto de interés, pues la situación personal en la que se encontraba, le implicaba un interés específico o directo en la medida en que se trataba de facultar al Alcalde de Pereira para expropiar por vía administrativa inmuebles ubicados en el Plan Parcial Ciudad Victoria.

Así pues, estima la Sala que el Concejal demandado debió declararse impedido y abstenerse de presentar la ponencia y participar en la discusión que condujo a la aprobación del proyecto de Acuerdo No. 01 de 2015; 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 confirmar 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 proferida por el Tribunal de Risaralda de 6 de julio de 2015.

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 la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**