



525

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., tres (3) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 63001-23-33-000-2017-00444-02

Actor: JESÚS ANTONIO OBANDO ROA

Demandada: JULIANA VICTORIA RÍOS QUINTERO (Personera Municipal de Armenia, Quindío 2016-2019)

Asunto: Fallo electoral de segunda instancia

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el fallo de 15 de febrero de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo del Quindío.

### ANTECEDENTES

#### I.- LA DEMANDA

##### 1.1.- Pretensión de la demanda

El demandante solicitó la nulidad del Acta 156 de 8 de agosto de 2017 del Concejo Municipal de Armenia en la que consta la elección de la señora **JULIANA VICTORIA RÍOS QUINTERO** como Personera de ese municipio.

##### 1.2.- Soporte fáctico

Como fundamentos fácticos, en síntesis, se plantearon los siguientes:

Relató que, inicialmente, se había elegido a **Ángela Viviana López Bermúdez** como Personera de Armenia, Quindío, periodo 2016-2019, pero su elección fue anulada mediante sentencia de 22 de julio de 2016 del Tribunal Administrativo del Quindío y confirmada el 1º de diciembre del mismo año por el Consejo de Estado, Sección Quinta.



Luego, mediante Resolución No. 0132 de 29 de marzo de 2017 el Concejo Municipal de Armenia abrió nuevamente el concurso para la elección de personero de esa municipalidad, desde la etapa de verificación de antecedentes de los participantes y se dicta el correspondiente cronograma "...en cumplimiento de un fallo judicial".

El 18 de julio de 2017 Ángela Viviana López Bermúdez, concursante, recusó a los Concejales **Gerson Obed Peña**, **Javier Andrés Ángulo** y **Luis Guillermo Agudelo** para que realizaran su entrevista, como estaba previsto en el procedimiento electoral.

El 22 y 23 de julio de 2017 los citados concejales, en su totalidad, manifestaron su impedimento para realizar las entrevistas a los aspirantes a Personero de Armenia y las subsiguientes etapas del concurso.

El 24 de julio de 2017 el alcalde de Armenia, Quindío, mediante Decreto No. 068 convocó al Concejo Municipal a sesiones extraordinarias a realizarse entre el 1º y el 20 de agosto de 2017 para llevar a cabo el "...proceso de entrevista, elección y posesión del Personero Municipal...".

El 2 de agosto de 2017 se llevaron a cabo las entrevistas de los 17 aspirantes habilitados, de la cual no hicieron parte los concejales recusados y que declararon su impedimento que "...fue aprobado por la Plenaria de la Corporación...".

Finalmente, el 8 de agosto de 2017 se eligió a **JULIANA VICTORIA RÍOS QUINTERO** como Personera de Armenia, quien tomó posesión el 9 siguiente.

### **1.3.- Normas violadas y concepto de la violación**

El demandante citó como normas infringidas los artículos: 13, 29, 40, 83 y 313.3 de la Constitución Política; 1º del Decreto 2485 de 2014; 286, 293, y 294 de la Ley 5 de 1992; 29 de la Ley 1551 de 2012; literal c) del artículo 2 del Decreto Municipal de Armenia No. 068 de 24 de julio de 2017 y 10, 11, 54, 107 y 169 del Acuerdo 8 de 2014.



526

Propuso como vicios en que incurre el acto de elección demandado:  
**Incompetencia de la plenaria del Concejo de Armenia para decretar el impedimento de tres concejales.**

Recordó que la concursante **ÁNGELA VIVIANA LÓPEZ BERMÚDEZ**, con posterioridad a la declaratoria de nulidad de su elección como personera de Armenia<sup>1</sup>, el 17 de julio de 2017 recusó a 3 concejales por "...haber actuado como testigos en el proceso electoral...", antes aludido.

Por lo anterior, los concejales recusados manifestaron su impedimento para participar del resto del proceso eleccionario para elegir personero de Armenia, con el mismo fundamento.

Destacó que el concejal **Rodrigo Alberto Castrillón**, estando en la misma condición de sus compañeros no fue recusado y tampoco declaró su impedimento.

Explicó que no había lugar para acceder a los impedimentos y mucho más que el mismo se extendiera a todos los participantes, pues entiende que esto los perjudicó y señala que de haberse permitido la participación de todos los concejales el resultado de la elección había sido diferente.

Agregó que "...solo en el hipotético caso que se hubiera demostrado un conflicto de intereses, este cobijaría a la persona o candidata que recusó ósea a la Dra. Ángela Viviana López Bermúdez y no respecto a los restante candidatos (...) por no ser ellos los recusantes".

Destacó que en lo referente a los impedimentos y recusaciones el Concejo Municipal de Armenia debió darle el trámite de que trata el

---

<sup>1</sup> Rad. No. 63001-23-33-000-2016-00053-01



artículo 12<sup>2</sup> del CPACA, en consonancia con el 87<sup>3</sup> de la Ley 734 de 2002; es decir, suspender la actuación administrativa, lo cual no ocurrió.

Sumado a lo anterior, precisó que la recusación y los impedimentos debieron ser resueltos por la Comisión Especial de Ética, en razón de que los tres Concejales se les enrostra “conflicto de interés tal como lo establece el art. 54 del Reglamento Interno del Concejo o Acuerdo 08 de 2014 en consonancia y remisión establecida en el Reglamento Interno del Concejo art. 10 con la Ley 5 de 1992, arts. 286, 294 y 295. Situación que tampoco ocurrió”.

Adujo que el acto acusado vulnera el artículo 313 de la Constitución Política, en la medida que la recusación se radicó el 17 de julio de 2017, los impedimentos el 22 y 23 del mismo mes y año y el 24 de julio siguiente se convocó a sesiones extraordinarias al Concejo Municipal para el proceso de entrevista, elección y posesión del Personero Municipal de Armenia pero no le autorizó para tramitar y resolver las recusaciones y los impedimentos presentados con anterioridad.

#### 1.4. Trámite del Proceso

El Tribunal Administrativo del Quindío por auto de 10 de octubre de 2017 admitió la demanda, ordenó las respectivas notificaciones y

---

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 12. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES.** En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario *ad hoc*. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo.

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 87. PROCEDIMIENTO EN CASO DE IMPEDIMENTO O DE RECUSACIÓN.** En caso de impedimento el servidor público enviará, inmediatamente, la actuación disciplinaria al superior, quien decidirá de plano dentro de los tres días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quien corresponde el conocimiento de las diligencias.

Cuando se trate de recusación, el servidor público manifestará si acepta o no la causal, dentro de los dos días siguientes a la fecha de su formulación, vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación disciplinaria se suspenderá desde que se manifieste el impedimento o se presente la recusación y hasta cuando se decida.



527

traslados y negó la suspensión provisional requerida<sup>4</sup>, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado, Sección Quinta mediante providencia de 30 de noviembre de 2017<sup>5</sup>.

El 13 de octubre de 2017 el actor reformó su demanda<sup>6</sup>, en síntesis, agregó como normas vulneradas los artículos 2, 10 y 11 del CPACA, con la debida fundamentación que alude al trámite dado a los impedimentos presentados por los concejales ya enunciados, pero la misma fue rechazada por auto de 25 de octubre de 2017<sup>7</sup>.

## 1.5. Contestaciones

### 1.5.1. De la demandada JULIANA VICTORIA RÍOS QUINTERO

Su apoderado judicial, manifestó su oposición a la prosperidad de las pretensiones de la parte actora y se refirió a los cargos de la demanda, así:

#### **“Incompetencia de la plenaria del Concejo de Armenia para decretar el impedimento de tres Concejales”**

Afirmó que el trámite de los impedimentos y las recusaciones, en este caso, no debió darse de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 12<sup>8</sup> de la Ley 1437 de 2011 y tampoco por el artículo 87<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Folios 258 al 273

<sup>5</sup> Folios 310 al 317 del cuaderno No. 2

<sup>6</sup> Folios 281 al 291

<sup>7</sup> Folios 300 al 302

<sup>8</sup> **ARTÍCULO 12. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES.** En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario *ad hoc*. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo.

<sup>9</sup> **ARTÍCULO 87. PROCEDIMIENTO EN CASO DE IMPEDIMENTO O DE RECUSACIÓN.** En caso de impedimento el servidor público enviará, inmediatamente, la actuación disciplinaria al superior, quien decidirá de plano dentro de los tres días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quien corresponde el conocimiento de las diligencias.

Cuando se trate de recusación, el servidor público manifestará si acepta o no la causal, dentro de los dos días siguientes a la fecha de su formulación, vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.



de la Ley 734 de 2002, pues considera que se debe dar aplicación a la norma especial que rige el presente asunto, esto es, el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Armenia, Acuerdo No. 008 de 2014, artículo 107<sup>10</sup>, en armonía con la Ley 5ª de 1992, en el entendido que las normas especiales impiden acudir a las generales.

Luego refirió a la Ley 5ª de 1992, artículos 291, 292, 293 y 294, para afirmar que los impedimentos surtieron en debida forma su trámite.

Expuso que la Comisión de Ética se encarga de los impedimentos y conflictos de intereses, "únicamente" cuando no se comunican de manera oportuna a las cámaras legislativas, lo que en este caso no acaeció, por el contrario los concejales se declararon impedidos antes de la fecha fijada para llevar a cabo las entrevistas, elección y posesión del personero; por tanto, "...no era necesario correr traslado del impedimento a la moción especial de ética del Concejo Municipal de Armenia para resolver sobre el conflicto de interés...".

### **"Violación del artículo 313 numeral 3 de la Constitución"**

Advirtió que "...no existe relación entre esta norma superior y el objeto del presente litigio, porque se refiere a las autorizaciones que le otorga el Concejo Municipal al alcalde para celebrar contratos y ejercer otras funciones que nada tiene que ver con el proceso electoral del personero".

Resaltó que el actor intentó corregir el anterior yerro con la reforma de la demanda pero fue rechazada por el Tribunal por extemporánea.

En lo referente a que el decreto que convocó a sesiones extraordinarias omitió otorgar la facultad al Concejo Municipal para decidir los impedimentos, destacó que el cargo no puede prosperar porque del texto del propio acuerdo se advierte, con facilidad, que "...las sesiones extras son para adelantar el proceso de entrevista, elección y posesión del Personero Municipal de Armenia, lo que

---

La actuación disciplinaria se suspenderá desde que se manifieste el impedimento o se presente la recusación y hasta cuando se decida.

<sup>10</sup> Artículo 107. Impedimento para votar: Cuando uno o varios concejales se encuentren incurso en un conflicto de intereses, en una causal de inhabilidad o de incompatibilidad deberá o deberán declararse impedidos de participar en los debates o votaciones correspondientes y deberá o deberán retirarse, antes de iniciar la discusión. (Artículo. 70 ley 136 de 1994, ley 734 de 2002, ley 1148 de 2007 y 734 de 2000, Artículo. 48 no. 1º ley 617 de 2000), y todas las demás normas que regulen la materia.



528

significa que el concejo municipal sí tenía la facultad o competencia para resolver las situaciones presentadas en el procedimiento administrativo de elección”.

Como fundamento de lo expuesto citó el significado de la palabra proceso, contenido en el Diccionario de la Lengua Española, para concluir que debe entenderse como el “...conjunto de actuaciones tendientes a obtener un resultado, lo que significa que la declaratoria de impedimentos, por ser un trámite consagrado por el legislador dentro de los procesos administrativos y judiciales, sin lugar a duda hace parte del proceso”.

Sostuvo que la tesis del actor de exigir que el acto que cita a sesiones extraordinarias al Concejo Municipal conlleva que se deba “...mencionar todas y cada una de las vicisitudes que se pudieran presentar alrededor del proceso (...) pues se podría argumentar entonces que la Corporación Concejo Municipal de Armenia tampoco tenía facultad para resolver las reclamaciones que en garantía del debido proceso podían presentar los concursantes frente a los resultados de la entrevista; porque esa atribución no quedó plasmada textualmente en el decreto que citó a sesiones extras al Concejo Municipal”.

Así las cosas, concluyó que este cargo está llamado al fracaso pues difiere de que el decreto en cuestión, debe dejar expresamente establecido la facultad de resolver impedimentos.

Sumado a lo anterior, propuso las siguientes excepciones:

**“Legalidad de la elección de Juliana Ríos Quintero como Personera Municipal de Armenia para el periodo 2016-2020”.**

Para tal efecto, expuso que el actor omitió precisar las razones por las cuales considera que el acto que pide anular vulnera los artículos 10, 11 y 169 del Acuerdo 008 de 2014, desconociendo incluso que dicho acto ordena acudir a la Ley 5ª de 1992, para el trámite de impedimentos y recusaciones, lo cual fue lo que ocurrió en este caso, como ya antes se explicó.



### **“Temeridad y mala fe”.**

Afirmó que las pretensiones de la demanda carecen de vocación de prosperidad y este proceso congestiona, de manera injustificada, la administración de justicia; por tanto, al considerar que la demanda carece de fundamento legal, fáctico y probatorio que permitan ser resuelta a favor de la parte actora, por lo que solicitó dar aplicación al artículo 80 del CGP.

Para finalizar, solicitó declarar cualquier otra excepción de fondo que el juez advirtiera (fls. 319 al 329).

#### **1.5.2. Del municipio de Armenia**

Su apoderado judicial resumió en dos los cargos de la demanda y se pronunció frente a cada uno de ellos, así:

*i)* “El relacionado con la recusación que hace una de las candidatas a ocupar el cargo de personera a tres Concejales para que no participen en las etapas de la entrevista, calificación, elección y posesión del Personero – aprobación por parte de la plenaria del impedimento presentado por los Concejales”

Sostuvo que los impedimentos de los Concejales **Gerson Obed Peña Muñoz, Luis Guillermo Agudelo Ramírez y Javier Andrés Angulo Gutiérrez**, fueron tramitados, en debida forma, de conformidad con lo previsto en los artículos 12 del CPACA y 24 del Reglamento Interno del Concejo Municipal de Armenia, al punto que fue resuelto por la Plena del Cabildo por ser la máxima autoridad de esa corporación.

*ii)* “El relacionado con la presunta irregularidad por parte del Concejo de decidir la recusación y los impedimentos de los tres Concejales en sesiones extraordinarias cuando el decreto no contemplaba expresamente esta posibilidad”.

Explicó que mediante Decreto 068 de 2017 el alcalde de Armenia convocó a sesiones extraordinarias al Concejo Municipal para que “...se ocupara exclusivamente del estudio, análisis, revisión, discusión y aprobación de dos proyectos de acuerdo y del proceso de entrevista, elección y posesión del Personero Municipal de Armenia”.





529

En este orden de ideas, la postura del actor según la cual el acto de elección es nulo porque el mentado decreto no tiene expresa la facultad de pronunciarse respecto de los impedimentos, es a toda luces un exceso de rigorismo sin sustento legal, pues de la lectura del acto es dable concluir que el concejo fue facultado para que "...adelante todas las diligencias, gestiones y actos que sean necesarios para lograr finalmente la elección y posesión del Personero". En consecuencia, sostuvo que este cargo debe ser denegado (fls. 330 al 334).

### **1.5.3. Del Concejo Municipal de Armenia**

Empezó por referirse a cada uno de los hechos y luego manifestó su oposición a la prosperidad de las pretensiones de la demanda por considerar que las actuaciones adelantadas por esta corporación "...fue transparente y cuenta con todos y cada uno de los soportes documentales y legales".

Afirmó que los impedimentos que, en su momento, presentaron los concejales se tramitaron y decidieron de conformidad con los artículos 11 y 12 del CPACA y precisó que no se actuó, en el trámite electoral, sin antes definir la situación de los concejales.

Propuso la excepción que tituló: "...inexistencia de la nulidad invocada" fundada en que, en su criterio, en que las causales de nulidad del artículo 275 del CPACA "...no encuadran en el caso que nos ocupa...".

Agregó que el demandante en su escrito introductorio "...si bien se narra unos hechos no existe ningún elemento de carácter probatorio contundente que permita inferir la violación de las premisas constitucionales y/o legales, toda vez que son narrados desde el punto de vista del actor y conforme a la interpretación del mismo" (fls. 342 al 353).

## **II. AUDIENCIA INICIAL**

Con auto de 15 de enero de 2018<sup>11</sup>, se fijó como fecha para la audiencia inicial el 24 del mismo mes y año.

---

<sup>11</sup> Folio 365



En dicha diligencia, que se surtió como lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para sanear nulidades, se fijó el litigio, así:

“¿Está viciado de nulidad el acto de elección de la doctora **JULIANA VICTORIA RÍOS QUINTERO** como Personera Municipal de Armenia, para el periodo restante 2016-2020 contenido en el Acta No. 156 del 08 de agosto de 2017 realizado por el Concejo Municipal de Armenia, por encontrarse inmerso en alguna de las causales de nulidad de expedición irregular, infracción a las normas en que debía fundarse y violación al debido proceso, el derecho a la igualdad, el derecho a elegir y ser elegido, conforme a lo expuesto por la parte actora?”.

Además, se decretaron y negaron las pruebas a las que hubo lugar, finalmente, se prescindió de la audiencia de pruebas y corrió traslado a la partes para que alegaran de conclusión y para que el Ministerio Público rindiera su concepto.

### **III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE PRIMERA INSTANCIA**

#### **3.1. Del demandado JESÚS ANTONIO OBANDO ROA**

Indicó que está probado que los impedimentos de los concejales fueron resueltos por la Plenaria del Concejo Municipal y no se “consultó” con la Comisión Especial de Ética, lo que considera que es una clara vulneración del debido proceso, pues no se aplicó el trámite previsto en el CPACA.

Sostuvo que incluso la plenaria del Concejo no discutió los impedimentos y tampoco citó a la participante que recusó a los concejales, ni a los demás concursantes, tampoco se “demostró” si existía o no conflicto de interés, por el contrario, “...en los escritos de impedimento de los Concejales se fija y evidencia que no existe un sesgo personal contra la candidata **Ángela Viviana López Bermúdez** (...) frente a conflicto de interés”.

Afirmó que considera “arbitraria” la exclusión de los tres concejales decidida por la plenaria del Concejo Municipal de Armenia “...al violentar normas superiores en que debía fundarse el acto de entrevista, elección y posesión de la Personera de Armenia, esto es los arts. 29 y 40 de la Constitución y por ende las normas



530

reglamentarias del Concejo de Armenia (Acuerdo 08 de 2014) arts. 107 y 54 y de igual manera los arts. 2, 11, y 12 del CPACA”.

Señaló que ante la “confusión” de aplicar el reglamento interno del Concejo Municipal o la Ley 5ª de 1992 se “...debió acudir a la interpretación del art. 2 del CPACA...”.

Precisó que en razón de que una de las concursantes ya había recusado a los concejales, lo propio era aplicar el procedimiento establecido en el CPACA y no el de la Ley 5ª de 1992.

Enfatizó que de haberse probado el conflicto de intereses de los tres concejales “...ese impedimento pregonado por la plenaria y los recusados, no tenía por qué afectar a terceros, estos es a los otros aspirantes a personeros en el entendido de que los tres (3) Concejales no participaron de la elaboración de las preguntas, ni de la oportunidad para entrevistar a los aspirantes a personero y tampoco de la escogencia de las cinco preguntas a los aspirantes ya que estas fueron escogidas a voluntad del señor presidente de la Corporación, sin autorización de la plenaria”.

Insistió que la plenaria del Concejo Municipal de Armenia “se abrogó” una competencia que no tiene otorgada ni legal y tampoco reglamentariamente, lo que actuó en desmedro de los demás concursantes, “...ya que antes de la entrevista todos tenían la posibilidad de salir triunfantes y obtener buena calificación en tratándose de un concurso público y de méritos”.

Para culminar, hizo lo que denominó “dos precisiones”, la primera que ya está incorporada como prueba el Acta 141 de 2017, como no ocurrió al resolver la medida cautelar solicitada y que del análisis del Reglamento Interno del Concejo no se advierte quién debe decidir los impedimentos de sus integrantes (fls. 383 al 398).

### **3.2. Del Municipio de Armenia**

En síntesis, el apoderado de este ente territorial, se remitió a los argumentos de la contestación de la demanda para afirmar que el demandante no logró probar los cargos con los cuales, en la audiencia inicial, se fijó el litigio al concluir que los impedimentos



fueron debidamente tramitados y decididos y que el Concejo Municipal no actuó sin competencia (fls. 399 al 401).

### **3.3. Del Concejo Municipal de Armenia**

Reiteró los hechos en los que se funda la demanda, insistió que esa Corporación actuó con apego legal. Señaló que el actor parte de una hipótesis como lo es el voto de los concejales que manifestaron su impedimento y que les fue aceptado, "...cuando no es posible determinar qué resultados darían los concejales que se declararon impedidos ya que trata de una prueba meramente técnica subjetiva".

Afirmó que compete a la plenaria del Concejo Municipal, "como máxima autoridad", "...conocer de todos y cada uno de los asuntos concernientes a la misma y sus decisiones son de obligatorio...".

Acudió a las normas que regula el quórum al interior del Concejo Municipal, para determinar que no "...se requiere la asistencia de todos y cada uno de los concejales adscritos a la Corporación con el fin de tomar una decisión tal y como lo manifiesta el accionante".

Para concluir, acudió al texto del artículo 107 del reglamento interno del concejo para afirmar que no existió vicio alguno en la elección de la Personera Municipal y que "...resultaría más gravoso para el interés general decretar la medida solicitada por el accionante, toda vez que se volvería a dejar acéfala la titularidad de dicha institución..." (fls. 404 al 407).

### **3.4. De la demandada Juliana Victoria Ríos Quintero**

Reiteró que las pretensiones de la demanda carecen de vocación de prosperidad, para lo cual acudió a los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y agregó que los mismos fueron ya acogidos en las decisiones que resolvieron de manera negativa la medida cautelar solicitada por el actor (fls. 408 al 416).

### **3.5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El señor Procurador 13 Judicial para Asuntos Administrativos de Armenia, actuando como Agente del Ministerio Público, solicitó negar las súplicas de la demanda.



531

Como fundamento de su petición, luego de referirse a los antecedentes de la demanda y a los diferentes pronunciamientos de las partes, afirmó que el demandante no logró desvirtuar el principio de legalidad que reviste el acto que pide anular porque "...la etapa de entrevista estuvo enmarcada dentro del respeto de los derechos fundamentales de los concursantes".

Refirió que la concursante **Ángela Viviana López Bermúdez** antes de ser entrevistada, en sede administrativa, anunció ante el Concejo Municipal que si los concejales **Gerson Obed Peña Muñoz, Javier Andrés Angulo Gutiérrez y Luis Guillermo Agudelo Ramírez** "...no se declaraban impedidos para adelantar su entrevista y calificarla, procedería a recusarlos".

Ante lo anterior, los citados concejales solicitaron al Presidente al Concejo Municipal de Armenia "...que les aceptara separarse de este procedimiento administrativo y así lo decidió la plenaria como máxima instancia del órgano colegiado".

Así las cosas, "...al separarse del trámite antes del procedimiento y de manera voluntaria, se considera que no era necesario citar a la Comisión de Ética como lo reclama el demandante".

Sumado a lo dicho, anunció no compartir el argumento según el cual los concejales a los que se le aceptó el impedimento lo fue solo para lo concerniente a la señora **Ángela Viviana López Bermúdez**, para lo cual se acogió a los argumentos expuestos por el Consejo de Estado, Sección Quinta al resolver la apelación propuesta contra la decisión de denegar la medida cautelar requerida por el demandante.

En lo concerniente al cargo según el cual el decreto que citó a sesiones extras debió incluir la potestad de resolver impedimentos y recusaciones de concejales, lo definió como "...sumamente literalista y riguroso...". Además, sostuvo que del contenido del citado acuerdo "...se sobre entiende que se facultó para resolver todas las circunstancias accidentales al procedimiento administrativo que están inherentes [a la elección que se acusa de ilegal]" (fls. 417 al 424).



#### IV. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo del Quindío, mediante sentencia de 15 de febrero de 2018, resolvió:

**“PRIMERO: DECLÁRENSE PROBADAS** las excepciones denominadas legalidad de la elección de Juliana Victoria Ríos Quintero como personera municipal de Armenia para el periodo 2016-2020, propuesta por la demandada y la de inexistencia de la nulidad invocada, por el Concejo Municipal; no así frente a la excepción de temeridad y mala fe, con fundamento en lo previamente considerado.

**SEGUNDO: DENIÉGUENSE** la pretensión de la demanda de nulidad del acto de elección de la Personera Municipal de Armenia Dra. Juliana Viviana Ríos Quintero, realizada durante la sesión extraordinaria del Concejo Municipal de Armenia el día 08 de agosto de 2017 según acta No. 156, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia (...).”

Como fundamento de su decisión, en la parte considerativa de la providencia se refirió a lo que denominó “generalidades del impedimento en el procedimiento administrativo – taxatividad de las causales y aplicación restrictiva” como también al “trámite especial de los impedimentos en el Acuerdo No. 08 de 2014 – Reglamento Interno del Concejo Municipal de Armenia” y al conflicto de intereses.

Acto seguido, enlistó los hechos que afirmó se probaron en el curso del proceso, luego sí se refirió a los cargos de la demanda, así:

*i)* “Haber omitido el trámite para decidir los impedimentos y recusaciones”

Para definirlo, concluyó que los concejales que manifestaron su impedimento, en sede administrativa, lo hicieron en legal forma y fue resuelto con apego al procedimiento establecido en el CPACA, al desatarlo la plenaria del Concejo Municipal, además, resaltó que se trataba de “...un impedimento con fundamento en causal distinta de la de conflicto de intereses...”.

Afirmó que “...ni se trató de una recusación ni de un conflicto de intereses, dado que solo se advirtió la participación de los concejales



532

como testigos en proceso de nulidad electoral, no se reúnen los elementos para configurar un conflicto de intereses”.

Por lo anterior, determinó que no se requería de la conformación de Comisión Especial de Ética, como lo concluyó el Consejo de Estado, Sección Quinta, al resolver la apelación de la negativa de la suspensión provisional solicitada por el demandante.

Por otra parte, concluyó que no era necesario suspender el proceso electoral porque los impedimentos fueron presentados el 22 y 23 de julio de 2017 y discutidos y decididos en sesión del 24 del mismo mes y año, esto es antes de la realización de las entrevistas a los concursantes.

De igual manera, para desestimar el cargo según el cual los concejales impedidos solo lo estaban para las actuaciones referidas a quien los recusó, esto es **Ángela Viviana López Bermúdez**, le bastó citar el aparte correspondiente a la providencia de esta Sección del 30 de noviembre de 2017, en este mismo proceso electoral.

Manifestó que no se demostró la vulneración a los derechos al debido proceso y a elegir y ser elegido, porque fue “...la mayoría de la plenaria del Concejo la que deliberó y decidió no solo los impedimentos, sino también llevó a cabo el proceso de entrevista de los participantes a personero municipal y lo eligió, y sin encontrar razonable lo que pasaría en el caso hipotético –expuesto por el actor– en que los impedidos hubiesen calificado al resto de concursantes, razones por las que se desecha esta argumentación”.

Lo anterior, también sirvió de fundamento para tener por no probada la alegada incompetencia de la plenaria del Concejo Municipal de Armenia a la hora de resolver los impedimentos propuestos.

En lo referente al cargo según el cual el acuerdo que citó a sesiones extraordinarias debería contener el competencia expresa de resolver impedimentos, la desestimó por considerarla “...una interpretación literal y que vacía de contenido la competencia otorgada para las sesiones extraordinarias por la presencia de cualquier situación conexas con la establecida para las sesiones extraordinarias, en razón a que precisamente el procedimiento para resolver los impedimentos



de los concejales es inherente y propio de cualquier debate o decisión que el Concejo Municipal deba tomar, por tanto, no resulta ser otro tema o materia distinta al objeto de estudio para el cual fue convocado y, en consecuencia, no se vulneró lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012”.

Finalmente, denegó las excepciones de ilegalidad de la elección e inexistencia de la causal de nulidad invocada, y negó “...la excepción de temeridad y mala fe; ya que la diferencia de interpretación normativa dada por el actor no se entiende como carente de fundamento legal, por el contrario, realizó un esfuerzo argumentativo para convencer de la configuración de las causales de nulidad, las cuales soportó en documentos; por lo cual no se puede afirmar que carezcan de fundamento legal y soporte probatorio, como lo exige el numeral 1 del artículo 79 del Código General del Proceso” (fls. 426 al 446).

## V. APELACIÓN

El demandante apeló la decisión del Tribunal, para el efecto, señaló que en la sesión en que se resolvieron los impedimentos de los Concejales no se presentó “...discusión, debate jurídico, intervenciones de quien recusaba, como tampoco intervención de los candidatos a personero (...) para que se pronunciaran frente a la afectación del impedimento en el entendido de que tres (3) de los candidatos tenían derecho a la entrevista y elección de personero al no ser recusadores y dado el carácter vinculante del proceso de elección pública por méritos del personero de Armenia”.

Insistió que se omitió la remisión a la Comisión Especial de Ética de los impedimentos por tratarse de “un conflicto de intereses”, esto de conformidad con los artículos 54 y 107 del Acuerdo Municipal No. 08 de 2014 y, posteriormente, fuera del conocimiento de la Plenaria del Concejo Municipal y que no se suspendió el trámite electoral.

Sostuvo que la decisión apelada no se pronunció respecto del trámite de impedimentos y recusaciones que trae la Ley 5ª de 1992 en su artículo 286, como tampoco de la aplicación de los artículos 2, 11.11 y 12 del CPACA y que se desconoció “...el contenido textual de los impedimentos presentados al Presidente del Concejo de Armenia.





Para terminar, afirmó que el fallo recurrido es "...contradictorio en el entendido que son los mismos operadores jurídicos los que demuestran que realmente no existió recusación, impedimento y mucho menos conflicto de interés de los concejales...", pero el Concejo Municipal los declaró fundados (fls. 449 al 458).

## **VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

### **6.1. Del demandante JESÚS ANTONIO OBANDO ROA**

Insistió en su petición de revocar el fallo de primera instancia, para lo cual nuevamente se refirió a los presuntos yerros del Concejo Municipal a la hora de tramitar y decidir la recusación y los impedimentos, todo con el mismo fundamento fáctico y jurídico expuesto a lo largo del proceso electoral que ocupa la atención de la Sala (fls. 484 al 488).

### **6.2. De la demandada JULIANA VICTORIA RÍOS QUINTERO**

Se refirió a los argumentos del recurrente y precisó que el Tribunal dejó en claro que los impedimentos de los Concejales se resolverán de conformidad con lo previsto en el Reglamento Interno del Concejo Municipal, que a su vez remite a la Ley 5ª de 1992, tal y como acaeció en el presente asunto, pues los concejales manifestaron su impedimento ante el Presidente de la Corporación, los cuales fueron aceptados por la plenaria, lo que devino en la no participación de los cabildantes en el proceso electoral.

Llamó la atención que el actor, en su apelación, incluyó cargos que no fueron formulados con la demanda, como lo es el cuestionamiento frente a "...las razones por las cuales se declararon impedidos los concejales, tampoco se quejó sobre si existió o no conflicto de intereses, simplemente centró sus ataques a decir que la plenaria de la corporación no podía resolver hasta citar a la comisión de ética" (fls. 497 al 498).



### 6.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La señora Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, actuando como Agente del Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia apelada que denegó las pretensiones de la demanda.

Como sustento de lo anterior indicó, en síntesis, que el demandante confunde los conceptos de impedimento, recusación y conflicto de intereses.

Así las cosas, en lo referente a los impedimentos destacó que son "...aquellas causas, circunstancias o hechos que pueden afectar la imparcialidad del servidor al momento de la toma de una decisión (...) debe entenderse como un acto unilateral, voluntario, oficioso y obligatorio ante la presencia de cualquiera de las causales taxativamente contempladas en la ley".

Respecto de la recusación la definió como "...el mecanismo que tienen las partes o terceros con interés en una actuación, de solicitar al servidor que está conociendo de un asunto, que se separe el mismo por estar incurso en alguna de las causales de impedimento (...) es un acto unilateral, voluntario y oficioso por parte del servidor, solo a él le corresponde manifestar que su parcialidad está afectada para conocer y decidir determinada actuación, en tanto está en su fuero interno evaluar los hechos que la configuran".

Luego, afirmó que el conflicto de intereses se presenta cuando el llamado a participar en la actuación "...considera que no debe actuar, en tanto tiene un interés particular o privado en la forma en que se desarrolle y decida el asunto (...) no hay causales taxativas para su manifestación basta con que se argumente que hay un interés personal en la actuación...".

Acto seguido, relató que una de las aspirantes a ser Personera de Armenia, Ángela Viviana López Bermúdez, el 18 de julio de 2017 recusó a los concejales Gerson Obed Peña Muñoz, Javier Andrés Angulo Gutiérrez y Luis Guillermo Agudelo Ramírez porque actuaron como testigos en el proceso electoral que anuló su elección.



Por lo anterior, el 22 y 23 de julio de 2017, los citados concejales manifestaron su impedimento, con fundamento en la causal del numeral 11 del artículo 11 del CPACA, para intervenir en el proceso que culminaría con la elección del Personero de Armenia.

Afirmó que el 24 de julio de 2017, la Plenaria del Concejo Municipal deliberó y aceptó los impedimentos al encontrar probada la causal alegada.

Luego de lo anterior, la Procuradora Delegada manifestó que después de "...un esfuerzo interpretativo del escrito de apelación entiende que (...) se sustenta en el hecho en que, si no se configuraba la causal de 'recusación', tampoco había lugar para que se aceptara el 'impedimento'".

Concluyó que de la revisión de la actuación eleccionaria se encontró que no existe prueba de que la recusación presentada se hubiese tramitado, de lo que concluye que no le asiste razón el apelante cuando sostiene que al no haberse configurado la recusación tampoco se podría aceptar los impedimentos, pues concluyó que se tratan de actuaciones diferentes y destacó que los impedimentos son manifestación voluntaria y de oficio de los concejales.

También desestimó el cargo de falta de competencia del Concejo Municipal de Armenia porque se demostró que los impedimentos fueron presentados por los concejales y "...correspondía a la plenaria resolverlos...".

Como fundamento de lo anterior, transcribió el contenido del artículo 107 de reglamento Interno del Concejo Municipal de Armenia, para concluir que esa Corporación "...fijó los casos en que sus miembros deben declararse impedidos, en aras de garantizar que las decisiones adoptadas por la Corporación lo sean bajo los principios de imparcialidad e independencia, de tal manera que cuando se presente alguna situación que afecte la imparcialidad de las decisiones, el servidor comprometido exprese las razones por las cuales considera que debe apartarse del conocimiento del asunto".

Adicionalmente, indicó que dicho reglamento "no establece cuál es la instancia competente para tramitar los impedimentos" y, al respecto,



compartió la decisión del Tribunal en cuanto concluyó que era lo pertinente remitirse a la Ley 5ª de 1992, para advertir que "...tratándose de corporaciones públicas de elección popular, los impedimentos deben ser puestos en conocimiento del Presidente de la respectiva Corporación, para luego ser resueltos por los demás miembros de la plenaria que se encuentren facultados para hacerlo".

Con fundamento en lo expuesto, determinó que no compartía la tesis del actor que acusaba de falta de competencia a la plenaria del Concejo Municipal para resolver los impedimentos de los concejales.

Agregó que en este caso no es dable hablar de conflicto de intereses porque los concejales al momento de manifestar su impedimento "...lo hicieron exclusivamente en razón a que previamente actuaron en calidad de testigos en el proceso electoral que declaró la nulidad de la elección de la señora Angela Viviana y no por algún interés o beneficio particular que pudieran obtener con la elección de esta, análisis que efectuó la Sección Quinta del Consejo de Estado en el auto que confirmó la negativa de acceder a la suspensión provisional de los efectos del acto de elección que aquí se demanda".

Por otra parte, consideró que esta llamado al fracaso el cargo según el cual el hecho de haber declarado fundado el impedimento de los tres concejales afectó la calificación de los demás participantes, por considerarlo un "supuesto hipotético" que no puede ser valorado objetivamente.

Sostuvo que las entrevistas a los aspirantes se realizaron y evaluaron en igualdad de condiciones y con el quórum estatutariamente establecido (fls. 510 al 523).

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

De conformidad con el artículo 150 del CPACA como también con el artículo 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999 –Reglamento del Consejo de Estado-, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003, esta Corporación es competente para conocer de la apelación interpuesta contra el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Quindío que negó las pretensiones de la demanda.



535

## 1. Acto demandado

Se trata del Acta de la Sesión Extraordinaria No. 156 de 8 de agosto de 2017 del Concejo Municipal de Armenia, contentiva de la elección de **JULIANA VICTORIA RÍOS QUINTERO** como Personera de ese municipio.

## 2. Problema jurídico

En la audiencia inicial la fijación del litigio fue determinar:

“¿Está viciado de nulidad el acto de elección de la doctora JULIANA VICTORIA RÍOS QUINTERO como Personera Municipal de Armenia, para el periodo restante 2016-2020 contenido en el Acta No. 156 del 08 de agosto de 2017 realizado por el Concejo Municipal de Armenia, por encontrarse inmersa en alguna de las causales de nulidad de expedición irregular, infracción a las normas en que debía fundarse y violación al debido proceso, el derecho a la igualdad, el derecho a elegir y ser elegido, conforme a lo expuesto por la parte actora?”.

El Tribunal denegó las pretensiones y la parte actora apeló la decisión, en síntesis, por considerar que *i)* la Plenaria del Concejo Municipal no sometió a discusión los impedimentos presentados por tres (3) de sus miembros, ni existió debate jurídico y tampoco se permitió las intervenciones de quien los recusó y de los aspirantes a Personero de Armenia; *ii)* se omitió la remisión a la Comisión Especial de Ética; *iii)* no se suspendió el trámite electoral; *iv)* se tramitaron indebidamente los impedimentos y recusación.

Lo primero que advierte la Sala es que no abordará el estudio del reparo relacionado con la presunta omisión de la Plenaria del Concejo Municipal, a la hora de resolver los impedimentos presentados por tres (3) de sus miembros, de someter a discusión, debate jurídico y no permitir las intervenciones de quien los recusó y de los aspirantes a Personero de Armenia, pues se trata de un cargo que **solo se formuló en el recurso de apelación**, en consecuencia, no es dable su análisis, por su evidente extemporaneidad y, además, en procura de los derechos a la defensa y contradicción que les asiste a las demás partes e intervinientes del presente proceso.

Aclarado lo anterior, es lo procedente resolver los demás argumentos de la apelación presentada por la parte actora.



### Caso concreto

Resulta necesario revisar las actuaciones surtidas en el trámite eleccionario, aclarando que como la problemática expuesta por el demandante está dada a partir de la recusación presentada con tres de los concejales de Armenia, será desde este punto en que se relate y analice lo acontecido:

Consta en el expediente que la señora **Ángela Viviana López Bermúdez**, en su calidad de participante del concurso para elegir Personero de Armenia, el 18 de julio de 2017<sup>12</sup> manifestó ante el presidente del Concejo Municipal que “...me dispongo a recusar en caso que los concejales no se declaren impedidos al momento de realizar mi entrevista, a los señores: **Gerson Obed Peña, Javier Andrés Angulo y Luis Guillermo Agudelo...**”, porque, entre otras razones, actuaron como testigos en el proceso electoral que se adelantó en su contra con la finalidad de anular su elección como personera.

Posteriormente, los Concejales **Gerson Obed Peña Muñoz y Luis Guillermo Agudelo Ramírez** se declararon impedidos, en escritos similares,<sup>13</sup> “...para participar en los debates y votaciones relacionados con la entrevista para la elección de personero...”.

Para el efecto, citaron como fundamento la causal de que trata el numeral 11 del artículo 11 del CPACA “...por haber declarado como testigo [s] dentro del proceso de nulidad electoral radicado bajo el número 2016-053 adelantado en contra de la concursante **Ángela Viviana López...**”.

Asimismo, de manera expresa solicitaron que fueran excusados “...de asistir y participar en los debates y votación correspondientes a la entrevista para la elección del Personero (a) Municipal de Armenia programada para el próximo lunes 24 de julio de 2017 a partir de las 8:00 am, así como en la elección y posesión del Personero, de conformidad con el artículo 107 del Acuerdo 008 de 2014 (...) a la presente declaratoria de impedimento debe imprimírsele el trámite señalado en el artículo anterior, comoquiera que los procedimientos

---

<sup>12</sup> Folios 99 al 106

<sup>13</sup> Folios 107 al 108 y 110 al 111, radicadas ambos el 22 de julio de 2017



536

señalados en la Ley 1437 de 2011 se aplican de manera residual en caso de no existir regulación específica en una norma especial, tal y como lo señala el inciso final del artículo 2º...”.

Por su parte, el Concejal **Javier Andrés Angulo Gutiérrez**, el 23 de julio de 2017, también manifestó su impedimento<sup>14</sup> en similares términos y con fundamento en la misma causal del numeral 11 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.

Las anteriores actuaciones permiten arribar a las siguientes conclusiones: *ij*) una de las participantes del concurso manifestó que recusaría a tres miembros del Concejo Municipal en caso de que “...no se declaren impedidos al momento de realizar mi entrevista...” y que; *ii*) los mismos concejales manifestaron su impedimento, entre el 22 y 23 de julio, para actuar durante toda la actuación desde el 24 de julio de 2017 fecha en la que fueron citados para adelantar las entrevistas de los aspirantes.

Ahora, corresponde revisar el trámite dado a la recusación de **Ángela Viviana López Bermúdez** y los impedimentos de los **Gerson Obed Peña, Javier Andrés Angulo** y **Luis Guillermo Agudelo**.

Para lo cual, se debe acudir al Acta No. 141 de 24 de julio de 2017<sup>15</sup> de la Sesión Extraordinaria de la Plenaria del Concejo Municipal de Armenia, pues de la misma se advierte que verificado el quórum se concluyó que se podía deliberar y decidir, luego se sometió a votación y se aprobó el orden del día, del que se destaca que en el tercer punto<sup>16</sup> dispuso la “lectura de comunicaciones en las que se declara **impedimento** en el proceso que se adelanta para llegar a la elección de Personero o Personera de la ciudad”.

En desarrollo de la citada sesión extraordinaria, consta en el acta objeto de estudio que el Presidente del Concejo solicitó dar lectura a cada una de las **manifestaciones de impedimento presentadas**, luego las sometió a votación nominal de la plenaria y fueron “aprobadas” en su totalidad.

Acto seguido, se levantó la sesión.

<sup>14</sup> Folio 109

<sup>15</sup> Folios 370 al 374

<sup>16</sup> Los demás se trataba de llamado a lista y lectura, discusión y aprobación del orden del día



El contenido de acta antes descrita, permite a la Sala concluir que **no se tramitó la recusación** presentada por la señora **Ángela Viviana López Bermúdez**, pues el Concejo Municipal en pleno, se encargó de decidir, directamente, los impedimentos de los tres concejales.

Destaca la Sala que si bien no se expone como cargo de la demanda, resulta necesario aclarar que no tramitar la recusación presentada por la señora **Ángela Viviana López Bermúdez**, no deviene en yerro alguno respecto de la actuación que se analiza, pues la peticionaria de manera expresa afirmó que recusaría a tres miembros del Concejo Municipal, ya referenciados, **en caso de que "...no se declaren impedidos al momento de realizar mi entrevista..."** lo cual, como ya se demostró sucedió, pues los concejales antes de las entrevistas manifestaron su impedimento.

No sobra advertir, que podría llegar a inferirse que la recusación presentada por **Ángela Viviana López Bermúdez** tuvo la virtualidad de influir en la decisión de los concejales de manifestar su impedimento; sin embargo, de esta circunstancia no hay prueba en el proceso porque del contenido de sus manifestaciones de impedimento no es dable arribar a dicha conclusión.

Sumado a lo anterior, vale la pena anotar que la finalidad de la recusación era que se aparta a los concejales del trámite electoral que se adelantaba, por considerar que incurrían en causal de impedimento, lo que finalmente ocurrió, ya que la Plenaria del Concejo Municipal declaró fundada su manifestación.

Aclarado lo anterior, pasa a la Sala revisar la legalidad del trámite adelantado para la resolución de los impedimentos.

A criterio del demandante, tanto la recusación como los impedimentos, debieron ser conocidos en primera medida por la Comisión Especial de Ética, de conformidad con el artículo 54<sup>17</sup> del

---

<sup>17</sup> "Comisión especial de ética: El concejo integrará una comisión de ética, encargada de conocer los casos de conflicto de intereses, las violaciones al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones; así como, del comportamiento de los concejales, según las normas de ética señaladas en el presente reglamento interno, que pueda afectar a miembros o empleados de la corporación en su gestión pública.

Estará conformada por el presidente de la corporación quien la presidirá y por los presidentes de cada comisión permanente quienes elegirán un primero y segundo vicepresidente y actúa como secretario el general de la corporación.





53A

Reglamento del Concejo Municipal de Armenia –Acuerdo 08 de 2014- y luego sí, pasar a la Plenaria del Concejo Municipal, esto por entender que se trata de la existencia de un conflicto de intereses.

Para la Sala, el fundamento expuesto por los concejales sus impedimentos no tienen la característica de conflicto de intereses.

En efecto, el argumento de quienes manifestaron estar impedidos fue el hecho de **haber sido testigos en un proceso electoral** adelantado por la entonces Personera de Armenia que a raíz de la declaratoria de nulidad de su elección, nuevamente, hizo parte del concurso que tenía como finalidad elegir al personero.

Así las cosas, teniendo en consideración que, como ya se concluyó en fallo de esta Sección de 19 de septiembre de 2013<sup>18</sup> el conflicto de interés **“...se configura en aquéllas situaciones en las que el funcionario se vea impelido a expresar públicamente el provecho, utilidad o beneficio personal que la toma de una decisión pública puede generar en su vida privada, para ser sometido a valoración de sus pares. Se trata entonces de un ejercicio de auto restricción del mismo servidor público, quien en su intimidad reconoce un potencial beneficio y luego lo transmite para que sean sus iguales quienes juzguen si dicha situación particular, en el marco de sus funciones, devela un provecho o ventaja personal<sup>19</sup>”**, es evidente que las razones expuestas por los concejales no contienen **manifestaciones que permitan advertir que su participación en el proceso eleccionario de Personero de Armenia les pueda generar beneficio personal**; por tanto, no es dable concluir la existencia de un conflicto de intereses como insiste el demandante.

Aclarado lo anterior, que los impedimentos de los concejales no se fundaron en conflicto de intereses y que, en realidad, lo resuelto por la plenaria del Concejo Municipal fueron las manifestaciones de impedimento de sus integrantes y no la recusación de una de las concursantes, resta a la Sala manifestar que el trámite surtido por la Corporación se ajustó a las normas aplicables al asunto.

---

Esta comisión se pronunciará en reserva y por las tres cuartas partes de sus integrantes. La plenaria será informada acerca de sus conclusiones con el fin de adoptar, previo debate, decisiones acordes con la ley” (Negrilla fuera de texto)

<sup>18</sup> Rad. No. 2012-00055-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 29 de mayo de 2012. C.P. Danilo Rojas Betancourth, numero de radicado 11001-03-15-000-2010-01329-00(PI).



Como fundamento de lo anterior, este juez debe manifestar que, contrario al dicho del actor, tal y como ocurrió el trámite que se debía seguir para resolver los impedimentos era el establecido por el Reglamento Interno de esa Corporación y no irrestrictamente el CPACA, como lo afirma el actor.

Para arribar a esta conclusión, debe advertirse que el propio CPACA en su artículo 2º, último párrafo, precisa que el trámite que prevé tendrá aplicación "...sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código".

Quiere decir lo anterior, que se remite al procedimiento general del CPACA, en los casos en que la situación objeto análisis no tenga regulación especial, lo que no acaece en el presente asunto, pues de la revisión del Reglamento Interno del Concejo Municipal de Armenia, Acuerdo No 08 de 2014<sup>20</sup>, se advierte que su artículo 107 dispone:

"Cuando uno o varios concejales se encuentren incurso en un conflicto de intereses, en una causal de inhabilidad o de incompatibilidad deberá o deberán declararse impedidos de participar en los debates o votaciones correspondientes y deberá o deberán retirarse, antes de iniciar la discusión. (Artículo 70 ley 136 de 1994, ley 734 de 2002, ley 1148 de 2007 y 734 de 2000, artículo 48 No. 1º ley 617 de 2000), y todas las demás normas que regulen la materia".

Si bien dicho precepto no contiene el trámite que se debe dar a los impedimentos, el mismo reglamento en su artículo 196 prevé: "en lo pertinente, se acogerá la Constitución Política de Colombia, las leyes que le sean afines y Ley 5 de 1992, para normalizar situaciones no previstas en el reglamento interno del concejo de Armenia y que le sean concordantes y afines".

No se puede obviar que es el propio reglamento el que de manera expresa dispone que en lo no previsto se debe recurrir como primera medida a la Ley 5ª de 1992, ahora, de presentarse vacío en alguna materia tanto en el reglamento como en la ley en comento que será necesaria la remisión al procedimiento general; es decir, al CPACA.

---

<sup>20</sup> "Por medio del cual se adopta el reglamento interno del Concejo Municipal de Armenia, Quindío y se dictan otras disposiciones"



578

Así las cosas, para ver el trámite que se debe dar a los impedimentos presentados lo regulado por esa corporación se debe acudir a la Ley 5ª de 1992 que, al respecto, dispone:

**“ARTÍCULO 291.** Declaración de impedimento. Todo Senador o Representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés.

**ARTÍCULO 292.** Comunicación del impedimento. Advertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento.

**ARTÍCULO 293.** Efecto del impedimento. Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista.

La excusa así autorizada se entenderá válida para los efectos del párrafo del artículo 183 constitucional, si asistiere a la sesión el Congresista. El Secretario dejará constancia expresa en el acta de la abstención”.

De acuerdo con la anterior normativa y arribando al caso objeto de análisis, reitera la Sala que el trámite impartido a los impedimentos de los tres (3) Concejales fue legalmente establecido.

Lo anterior, en la medida que los concejales manifestaron su impedimento ante el Presidente del Concejo Municipal y este fue resuelto por la Plenaria que era la competente del “...asunto que obliga al impedimento”, para este caso la elección de personero municipal, luego fueron aceptados y los concejales impedidos fueron excusados por su no participación, en las demás etapas del proceso electoral.

En conclusión, los impedimentos presentados por los concejales fueron debidamente resueltos por la autoridad competente, esto es la Plenaria del Concejo Municipal de Armenia, según lo previsto por la norma especial que aplica al asunto, esto es el Reglamento Interno de la Corporación y la norma a la que de manera expresa remite, la Ley 5ª de 1992, con lo cual queda dilucidado de manera clara, que en este caso no se debía dar aplicación al CPACA, como erradamente lo entiende el actor.



Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente destacar que los impedimentos fueron radicados entre el 22 y 23 de julio de 2017 y resueltos en la siguiente sesión del Concejo, la del 24 del mismo mes y año, en la que se trataría el tema de la elección de personero, lo **que equivale a que no se adelantó ninguna actuación entre la manifestación y su decisión**. Así las cosas, es si bien no existe acto que disponga la suspensión del trámite electoral, es lo cierto que se cumplió la finalidad de esta disposición, pues el proceso no se adelantó ni se surtió ninguna actuación, hasta que no se resolvió lo referente a los mentados impedimentos.

Así mismo, se deja en claro que al no tratarse de causales de conflicto de intereses, no era necesario remitir los impedimentos a la Comisión de Ética del Concejo Municipal, pues como ya se demostró el fundamento de los mismos, no aludía a materia que fuera de su competencia.

Para concluir, solo con la finalidad de atender el cuestionamiento del recurrente, la Sala manifiesta que si bien no se tramitó la recusación presentada en su oportunidad por **Ángela Viviana López Bermúdez**, por esta circunstancia no es dable afirmar que no existieron o que no se debían tramitar y decidir los impedimentos que expusieron los concejales, pues como acertadamente lo explicó el Agente del Ministerio Público, se tratan de figuras diferentes desde su fundamento hasta su trámite.

En consecuencia, no es contradictorio afirmar que fueron resueltos en debida forma los impedimentos así no se haya tramitado la recusación, la que valga decir dejó expresa mención que "...me dispongo a recusar en caso que los concejales no se declaren impedidos al momento de realizar mi entrevista".

Todas las anteriores razones implican que la Sala deba confirmar la sentencia apelada.

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



**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 15 de febrero de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo del Quindío, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

**SEGUNDO:** Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



CP059-6-1



RECIBIDO EN SECRETARIA HOY 04 MAY 2018

*Beauf*  
*Colon Centro Penales Nro 1*