



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación 25000231500020240050201¹
Recurso de apelación contra la sentencia de 18 de noviembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

TESIS: SE DECRETA LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA DEL CONCEJAL MUNICIPAL DE GIRARDOT (CUNDINAMARCA), POR INCURRIR EN VIOLACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES, AL PARTICIPAR Y VOTAR EN LA ELECCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DE ESA CORPORACIÓN, CON QUIEN INTEGRÓ LA LISTA INSCRITA POR EL MISMO PARTIDO POLÍTICO, PARA LAS ELECCIONES AL CONCEJO MUNICIPAL, PERÍODO 2024-2027, SIN HABERSE DECLARADO IMPEDIDO.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el solicitante contra la sentencia de 18 de noviembre de 2024, proferida por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual denegó la solicitud de pérdida de investidura del señor **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, concejal del municipio de Girardot (Cundinamarca), por hechos ocurridos dentro del período constitucional 2024-2027.

¹ Este proceso permanece digitalizado en el sistema para la gestión judicial SAMAI, por lo que las providencias, pruebas, memoriales y demás piezas procesales a las que se haga alusión en esta sentencia podrán ser confrontadas de forma virtual.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

I.- ANTECEDENTES

I.1.- El ciudadano **LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS**, a través de apoderado, solicitó decretar la pérdida de la investidura del señor **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, concejal del municipio de Girardot (Cundinamarca), por hechos sucedidos dentro del período constitucional 2024-2027, al considerar que incurrió en la causal prevista en el artículo 55, numeral 2, en concordancia con el artículo 70 de la Ley 136 de 2 de junio de 1994², y en el artículo 48, numeral 1, de la Ley 617 de 6 de octubre de 2000³, en consonancia con el artículo 11, numerales 14 y 15, de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011⁴, esto es, por violación al régimen de conflicto de intereses.

I.2.- En apoyo de su pretensión el solicitante adujo, en síntesis, que los señores **JONATHAN GÓMEZ PARRA** y **GERMÁN CARDOZO GALEANO** se inscribieron como candidatos al Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), para el período 2024-2027, por el partido Colombia Renaciente, ocupando los números 1 y 13 de la lista, respectivamente.

Señaló que en las elecciones de 2023 resultó elegido el señor **JONATHAN GÓMEZ PARRA** como concejal del municipio de Girardot (Cundinamarca), quien tomó posesión en dicho cargo de concejal el 10. de enero de 2024.

² "[...] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [...]".

³ "[...] Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional [...]".

⁴ "[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]".



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Indicó que el 8 de marzo de 2024 se llevó a cabo la sesión plenaria ordinaria del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca) y en el punto núm. 4 se incluyó la entrevista a los candidatos elegibles por concurso de méritos para el cargo de secretario general de la mencionada Corporación y el concejal **JONATHAN GÓMEZ PARRA** postuló al señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO** e hizo manifestaciones sobre sus calidades, como candidato a ocupar el referido cargo, de conformidad con la lista de elegibles.

Expresó que en dicha sesión se designó para el cargo de secretario general del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca) al señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO** con 14 votos a favor y 1 en blanco; y que el accionado, en calidad de concejal del municipio de Girardot (Cundinamarca) y amigo íntimo, contestó el llamado a lista, conformó el *quorum* y tomó decisión sobre la elección del referido cargo de secretario general, sin declararse impedido, con ocasión al conflicto de intereses.

Agregó que mediante la Resolución núm. 028 de 9 de abril de 2024, debido a una inconsistencia en el trámite de designación del cargo de secretario general de ese Concejo, se ordenó modificar la resolución por medio de la cual se había convocado al concurso y retomar el proceso de elección desde la conformación de la comisión accidental y nuevamente el señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO** resultó seleccionado para ocupar un puesto en la lista de elegibles; sin embargo, el 21 de junio de 2024 presentó renuncia voluntaria como secretario general del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), la cual fue aceptada por esa Corporación.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Sostuvo que el concejal accionado estaba obligado a declararse impedido para participar y postular a su amigo y compañero de partido político, de conformidad con el artículo 11, numerales 14 y 15 de la Ley 1437, en el proceso de elección del secretario general del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca) para el período 2024-2027, toda vez que se configuró un interés, en cuanto estuvo inscrito en la misma lista de candidatos al Concejo en mención que el señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO** y lo postuló para ese cargo, a pesar de ser su amigo y candidato de lista. Y que, por lo tanto, incurrió en un conflicto de intereses.

I.3.- El concejal, por intermedio de apoderada, contestó la solicitud de pérdida de investidura, para lo cual adujo que no le son aplicables las reglas de conflicto de interés, impedimentos y/o recusaciones contenidas en el artículo 11 de la Ley 1437 por no ser una actuación administrativa. Y que los únicos preceptos que podrían dar a una declaratoria de pérdida de investidura, por violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades o conflictos de intereses son las causales previstas en las leyes 136 y 617, al tratarse de ejercicios democráticos, electorales y deliberativos de los concejos municipales, pues no se trata de actuaciones administrativas que den paso a la aplicación de preceptos legales establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁵.

Expresó que no puede colegirse la existencia del conflicto de interés aducido por el solicitante, habida cuenta que no se cumple con el elemento de interés directo en la decisión de que trata el artículo 70 de la Ley 136, ya que la simple presentación ante los asistentes a la

⁵ En adelante CPACA.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

sesión de entrevista de un único candidato no constituye una postulación, en tanto que esta se realizó directamente por el candidato interesado y tuvo en consideración las múltiples solicitudes realizadas por la ciudadanía del municipio de Girardot (Cundinamarca).

Señaló que la designación del cargo de secretario por concurso público y abierto de méritos inicia con la inscripción de interesados y superadas las etapas es elegido por los integrantes de la Corporación, sin que haya lugar a la postulación de una persona en concreto para ocupar el cargo, ya que estos son preestablecidos en la lista de elegibles para el cargo.

Precisó que el hecho de que el señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO** perteneciera a su mismo partido político y compartiera lista para la candidatura al Concejo Municipal Girardot (Cundinamarca) por el partido Colombia Renaciente, no es una situación que, por sí sola, comporte un conflicto de intereses, ni mucho menos que demuestre una relación íntima, toda vez que no puede predicarse que siempre que se comparta una lista se tenga cercanía, pues, a lo mucho, comparten ideologías políticas.

Indicó que la presentación de candidatos en los procesos de selección para la elección del cargo de secretario general del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca) se da como un mero formalismo dentro de dicho trámite y del cual no se pueden desprender responsabilidades de tan gravosa identidad, como lo es el juicio político de la pérdida de investidura.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Anotó que con ocasión de manifestaciones sobre un posible conflicto de interés que lo sorprendió, realizó una consulta a un profesional en derecho sobre la configuración de un eventual conflicto de interés, impedimento y/o recusación, dentro del trámite de elección del secretario general del Concejo municipal del Girardot (Cundinamarca), así como para establecer la naturaleza jurídica de dicho proceso de selección. Dicho concepto fue rendido, comunicándole que no existía impedimento alguno del concejal para participar en ese trámite de selección.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal, mediante sentencia de 18 de noviembre de 2024, denegó la pérdida de investidura del concejal **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, al considerar que no se encuentra incurso en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 617, esto es, por violación al régimen de conflicto de intereses, comoquiera que si bien se acreditaron las causales objetivas de pérdida de investidura, lo cierto es que no se demostró el elemento subjetivo, toda vez que la conducta del mencionado concejal no puede ser calificada como dolosa ni gravemente culposa.

Mencionó que la conducta a examinar se centra en la posible violación del régimen de conflicto de intereses, señalado en el artículo 11, numerales 14 y 15, del CPACA. Esto se refiere a su participación, deliberación y votación en un asunto relacionado con el trámite de elección del secretario general del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), en la cual resultó elegido su copartidario **GERMÁN**



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

CARDOZO GALEANO, de conformidad con lo consignado en la plenaria de 8 de marzo de 2024, sin haberse declarado impedido.

Indicó que no le asiste razón al accionado, al aducir que para este caso solo son aplicables las causales de conflicto de intereses previstas en el artículo 70 de la Ley 136, al tratarse de un acto de contenido electoral, y no administrativo, que daría lugar a la aplicación de las causales establecidas en el artículo 11 del CPACA.

Precisó que procede el estudio de la pérdida alegada, de conformidad con las causales señaladas en el artículo 11, numerales 14 y 15, del CPACA, dado que el acto de elección del secretario general del Concejo Municipal es considerado un acto administrativo, que implica la aplicación de normas y procedimientos establecidos por la ley para llevar a cabo un proceso de elección, además de que forma parte de las funciones y competencias del Concejo como corporación pública.

Señaló que el concejal **JONATHAN GÓMEZ PARRA** se encuentra legitimado como sujeto pasivo de la presente acción, toda vez que fue acreditada su calidad de concejal en el expediente, según certificación emitida por el secretario general del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), de la cual se extrae que tomó posesión del cargo para el período constitucional 2024-2027, condición que no fue discutida en el trámite del presente proceso.

Expresó que se encuentra probado un interés directo, particular y actual en el caso concreto, segundo presupuesto del elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura, por violación al régimen de conflicto de intereses en cabeza del concejal **JONATHAN**



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

GÓMEZ PARRA, respecto de la causal señalada en artículo 11, numeral 14, del CPACA, toda vez que para su configuración solo basta con demostrar que el candidato al cargo y concejal accionado hicieron parte de la misma lista para ocupar el cargo de elección popular del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca).

Manifestó que, por el contrario, frente a la causal alegada y prevista en el artículo 11, numeral 15, del CPACA, no se encuentra acreditado el presupuesto, debido a que del acta de la sesión de 8 de marzo de 2024, en la cual se llevó a cabo la elección del secretario general, se evidencia que la intervención realizada por el concejal en mención se dio para efectuar la presentación de la hoja de vida del único aspirante presente para la entrevista y no como lo quiere hacer ver el solicitante, esto es, como una recomendación personal a sus compañeros con el fin de influir en el voto.

Explicó que no se puede tomar como una recomendación, pues esta se entiende típicamente en contextos en los que existe una pluralidad de candidatos, permitiendo a los miembros del Concejo hacer una valoración comparativa de los méritos y cualidades de los aspirantes.

Aseveró que las menciones que realizó el concejal sobre el partido político al que **GERMÁN CARDOZO GALEANO** pertenece, o su rol en la comunidad, parecen orientadas a resaltar su perfil público, sin que ello implique que se haya incurrido en un acto de favorecimiento o parcialidad que pudiera comprometer la objetividad del proceso, más aún cuando se deriva de un concurso de méritos.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Aclaró que el señor **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, no fue recusado en el desarrollo del proceso de elección, lo que implica que no se cuestionó su participación en ese contexto específico. Y que, además, aunque con posterioridad a la elección se realizaron pronunciamientos públicos por parte de ciudadanos en los que se discutió su intervención, estos comentarios ocurrieron después de que se hubiera formalizado la elección, por lo que no pudieron influir directamente en el proceso que ya se había llevado a cabo en esa fecha.

Manifestó, respecto del elemento subjetivo de la causal de pérdida de investidura, que mediante oficio de 5 de marzo de 2024 dirigido al concejal **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, el profesional en derecho **JUAN ANDRÉS URREA HERNÁNDEZ**, abogado especialista de la Universidad del Rosario y magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Libre, rindió concepto respecto de *"Participación en el proceso de elección para ocupar el cargo de secretario general del Concejo Municipal de Girardot de acuerdo con las previsiones contenidas en los numerales 14 y 15 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA"*, en el cual concluyó que no advertía razón alguna para declararse impedido por no estar inmerso en causal de conflicto de intereses, en la participación y elección del secretario general del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca) y, como fundamento principal, señaló que al ser un acto de contenido electoral no les son aplicables las reglas contenidas en el CPACA.

Advirtió que el profesional en derecho señaló que el concepto lo emitía en virtud de una recusación, por estar el concejal accionado



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

presuntamente incurso en una causal de conflictos de intereses; sin embargo, dentro de las pruebas aportadas al proceso no se evidencia que se haya presentado ni tramitado recusación alguna en su contra para que se abstuviera de participar y votar en la elección del secretario del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca).

Adujo que el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), -Acuerdo 005 de 2020-, en específico el artículo 95, en el cual se señalan las reglas especiales en materia de elecciones, solo refiere que debe tenerse en cuenta el régimen de incompatibilidades y prohibiciones, pero no tiene efectos vinculantes para determinar las causales de conflicto de intereses o los impedimentos de los concejales, ya que estos se encuentran específicamente regulados por el CPACA. Y que, por lo tanto, las causales consignadas en dicho acuerdo municipal no son objeto de análisis de fondo y corresponde es evaluar las causales de impedimento y conflicto de intereses previstas en la Ley.

Sostuvo que el solicitante no demostró que el actuar del concejal accionado fue doloso o gravemente culposo, pues se limitó a establecer el vínculo existente entre él y el señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO**, llegando a señalar que existía una amistad íntima, circunstancia desestimada con el testimonio rendido por este último, en el cual manifestó que solo compartieron lista y que entre ellos no existió algún vínculo más allá de ser copartidarios.

Señaló que aunque incurrió objetivamente en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 617, referente a la violación del régimen de conflicto de intereses, la conducta del accionado no



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

puede ser calificada como dolosa ni gravemente culposa. Y que, en consecuencia, no se configura el elemento subjetivo necesario para la pérdida de investidura, por cuanto el accionado confió en el concepto emitido por un profesional en derecho, debido a su reconocida trayectoria y formación académica en derecho administrativo.

Indicó que, adicional, el hecho de que el concepto proviniera de un especialista en derecho administrativo generó una legítima confianza en el concejal **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, quien en función de su falta de especialización en los detalles específicos de la legislación relacionada con los conflictos de intereses, aceptó este análisis como válido y más allá del contenido técnico del concepto actuó sobre la base de un principio de confianza, que es propio de quienes, sin contar con el conocimiento específico en un área determinada, se apoyan en la asesoría de expertos, esto es, una confianza razonable de que el concepto emitido por un profesional especialista le brindaría la orientación adecuada para evitar cualquier conflicto de intereses en su actuación.

Indicó que este análisis guarda concordancia con una reciente decisión del Consejo de Estado, esto es, con la sentencia de 26 de septiembre de 2024⁶, en la cual se declaró la pérdida de investidura de dos concejales de Medellín (Antioquia), en la que se concluyó, contrario al caso concreto, que los conceptos emitidos por dos subordinados de las concejales accionadas no eran jurídicamente válidos, debido a que se evidencia una relación de intereses entre

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de septiembre de 2024, núm. único de radicación 05001-23-31-000-2024-00237-01(PI), consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

quienes emitieron los conceptos y las mencionadas concejales, quienes solicitaron expresamente un concepto contrario a derecho para que avalara situaciones que las favorecían, por lo que se probó la configuración del elemento subjetivo, toda vez que las accionadas sabían que los conceptos solicitados eran ilegales.

Por último, advirtió que el perjuicio al interés general derivado de la falta de cumplimiento y la prevalencia del rol de servidor público del concejal no generó afectaciones patrimoniales ni morales, debido a que la elección en la que participó el concejal y en la cual resultó elegido su copartidario, fue posteriormente revocada para llevar a cabo una nueva elección. Y que, en este nuevo proceso, finalmente fue elegida otra persona, lo que indica que no hubo un daño irreparable al interés público ni consecuencias negativas para la comunidad, circunstancia que refuerza la conclusión de que la conducta del concejal, aunque en violación del régimen de conflicto de intereses, no tuvo un impacto significativo en los resultados ni en la confianza en las instituciones.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El solicitante, a través de apoderado, interpone recurso de apelación en el cual pretende que se revoque la sentencia de 18 de noviembre de 2024 y, en su lugar, se decrete la pérdida de investidura del señor **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, concejal del municipio de Girardot (Cundinamarca), por cuanto incurrió en la causal prevista en el artículo 48, numeral 1, de la Ley 617, en consonancia con el artículo 11, numerales 14 y 15, de la Ley 1437, esto es, por violación al régimen de conflicto de intereses.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Explica que se configuró la señalada causal, por cuanto en el trámite de elección del secretario general del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), el concejal accionado realizó la presentación del señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO** ante el mencionado Concejo Municipal, para ocupar el referido cargo, además conformó el *quorum*, escuchó la entrevista y tomó decisiones sobre la elección de este como secretario general, sin declararse impedido.

Alega que el concejal no manifestó su impedimento en la actuación surtida respecto del señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO**, sino que lo postuló y conformó la lista de candidatos para el Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca) por el partido Colombia Renaciente, por lo que objetivamente la causal se encuentra demostrada.

Aduce respecto al elemento subjetivo, que al analizar el actuar del concejal accionado, para determinar si lo fue por dolo o culpa, se encuentra probada su responsabilidad, comoquiera que pese a su calidad de concejal debía conocer las causales de impedimento, pero las omitió, participó y conformó la lista de candidatos para el Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca) por el partido Colombia Renaciente para el mismo período 2024- 2027.

Anota que el concejal conocía con claridad y suficiencia que la elección del señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO** como secretario general le beneficiaría directamente y, pese a ello, lo postuló, no se declaró impedido y fue elegido en dicho cargo el 8 de marzo de 2024.

Indica que no se puede catalogar como justificación el hecho de solicitar un concepto de un profesional del derecho para determinar



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

si existía o no causales de impedimento, pues estas se encuentran dadas por la ley y no se pueden modificar o suprimir del ordenamiento jurídico por la sola actuación de un particular. Ello va en contravía de lo previsto en el artículo 9º del Código Civil, el cual dispone que “[...] *la ignorancia de las leyes no sirve de excusa [...]*”; y que sí tenía conocimiento y actuó con dolo o culpa grave, pues prueba de ello es el hecho de haber pedido una opinión a un profesional del derecho y que su negligencia se acredita ante la inexcusable claridad del mandato legal para alegar cualquier conflicto entre el interés particular, partidario, ideológico o moral y el interés general de la función pública, que iba a realizar con la elección de quien también había integrado la lista en la que participó en la contienda electoral, pero prefirió no hacerlo y, al contrario, lo postuló para el cargo.

Afirma que la sentencia apelada desconoció los precedentes que el Consejo de Estado ha fijado sobre esta particular causal de pérdida de investidura, en los cuales ha indicado que sí se configura y que ha declarado la desinvestidura de los concejales por haber incumplido el deber de declararse impedidos.

Precisa que, concretamente, se refiere a la sentencia de 26 de septiembre de 2024⁷, en la cual se hace un recuento de la posición que ha fijado el Consejo de Estado en los últimos ocho (8) años, sobre esta causal de pérdida de investidura; y que, en este caso del concejal accionado, adicionalmente, se le imputa el artículo 11, numeral 15, de la Ley 1437, por postularlo para ocupar dicho cargo.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de septiembre de 2024, núm. único de radicación 05001-23-31-000-2024-00237-01(PI), consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Afirma que en este caso se acreditó que el accionado pidió la palabra y una vez concedida, recomendó, postuló y pidió que se votara por su copartidario, compañero de lista y que no se puede exculpar con fundamento en un concepto de un abogado consultado, ya que no tiene ningún respaldo probatorio, ni normativo, ni jurisprudencial, máxime cuando la restricción tiene claro origen constitucional.

Reitera que el concejal accionado actuó con dolo, por lo cual se configuró el elemento subjetivo para efectos de declarar la pérdida de investidura, dado que existe un desacato a su deber diligente y cuidadoso de estudiar y conocer el ordenamiento que conforma el régimen aplicable a los concejales, de cara al ejercicio de sus funciones públicas, lo que deriva en una vulneración de los principios de transparencia, imparcialidad y prevalencia del interés general.

Señala que el origen del conflicto de intereses, que surge del impedimento previsto en los numerales 14 y 15 del artículo 11 de la Ley 1374, es la situación en la que se encuentra el concejal accionado, prevista por la ley como conflictiva, respecto de quien puede ser elegido, más no si la elección es producto de un concurso de méritos o de una convocatoria pública o si esa elección se debe surtir respecto de un único aspirante o de una lista de elegibles.

Expresa que las calidades personales y profesionales del concejal dan cuenta de que tenía la capacidad de discernir y entender la circunstancia fáctica y jurídica en la que se encontraba respecto del aspirante a ser elegido secretario general del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca); y que ello le impedía participar, postular y recomendarlo para la elección del cargo de secretario.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Advierte que los conceptos y asesoría brindada por los abogados no cuentan con la idoneidad exigida para atribuir, por cuenta de ellos, que la conducta del concejal accionado fue diligente, cuidadosa y prudente.

Manifiesta que las consultas que hizo el concejal en mención se basaron en un cuestionamiento genérico acerca de si tendría problemas para participar en la elección del secretario general del concejo municipal; y que, en igual medida, las respuestas que obtuvo de los profesionales del derecho no correspondieron a un estudio serio, completo e integral de las normas y de la jurisprudencia aplicables; por el contrario, estuvieron desprovistas de un análisis integral sobre el régimen del conflicto de intereses.

IV.- TRASLADO DEL RECURSO DE APELACIÓN

IV.1.- El traslado del recurso de apelación, previsto en el artículo 14, numeral 3, de la Ley 1881 de 15 de enero de 2018⁸, fue descrito por el accionado a través de memorial de 17 de febrero de 2025, en el cual solicita que se confirme la sentencia de primera instancia.

Señala que es improcedente que el solicitante en el recurso de apelación ataque el concepto jurídico, emitido por un profesional del derecho, toda vez que esta prueba fue allegada en la oportunidad correspondiente, esto es, en la contestación de la demanda, sin que fuera objetada ni tachada de falsa, razón por la cual en aras de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa, dicho

⁸ “[...] Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones [...]”.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

argumento en contra del concepto no debe tenerse en cuenta, ya que el recurrente debe sujetarse a lo alegado en la demanda.

Indica que en el hipotético evento que se llegare a considerar dicho argumento, no le asiste razón al apelante, por cuanto si bien es cierto que conoce las causales de impedimento de su cargo y las aplica en su actuar dentro del marco de la legalidad, también lo es que el régimen de los concejales tiene su propio acápite de conflicto de intereses, previsto en el artículo 70 de la Ley 136; y que a él, como funcionario no experto en la materia, no se le puede exigir un conocimiento especializado sobre la aplicación de una norma (artículo 11 del CPACA) de la que no hay claridad, la cual se dirige a situaciones de índole administrativo, a pesar de que la función que él venía ejerciendo era de tipo electoral, en un asunto, en el cual había un único candidato y único designable que aprobó las etapas del concurso.

Expresa que también constituye un hecho nuevo que no fue alegado en la demanda y no debe ser objeto de pronunciamiento, lo atinente al Acta núm. 051 de 8 de marzo de 2024, sobre la cual el solicitante señala que la misma da cuenta que en la sesión se encontraba presente el concejal **JONATHAN GÓMEZ PARRA** “y *pidió que se votara por su copartidario compañero de la lista*” y que, por lo tanto, debió manifestar su impedimento.

Indica que esa afirmación es falsa, dado que el concejal lo que hizo fue presentar al señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO**, ya que es costumbre que se realice una presentación de todos los candidatos de manera previa a la designación, como en efecto, lo realizó.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Sostiene que el recurrente incurre en yerro, al señalar que el *a quo* no tuvo en cuenta la tesis de la Sección Primera, sobre la causal de pérdida de investidura, por violación al régimen del conflicto de intereses, ya que el fallo de primera instancia citó la misma sentencia, traída a colación por el apelante, esto es, la 26 de septiembre de 2024⁹, en la que si bien se estudió la misma causal de pérdida de investidura ante el conflicto de intereses, de que trata el artículo 11, numeral 14, del CPACA, no se hizo respecto del numeral 15, que sí fue objeto de estudio en el caso particular.

Que, además, los conceptos de uno y otro caso difieren, pues en este asunto el concepto fue emitido por un profesional experto, razonable y juicioso, por lo que tuvo la convicción de no estar incurrido en causal de impedimento alguna, con base en un concepto formal, idóneo, serio y razonado, el cual no fue objetado, ni tachado de falso, y, por ende, no se probó su dolo o culpa grave.

Mientras que en el asunto sometido a estudio en la sentencia citada por el apelante se analizaron unos conceptos y opiniones que fueron calificados como no idóneos ni serios, para emitir las conclusiones frente al presunto impedimento de los concejales ante la elección del secretario general del Concejo de Itagüí y que no fueron rendidos con las formalidades que ameritaba el tema. Asimismo, se demostró la falta de diligencia y cuidado, toda vez que los concejales de Itagüí (Antioquia) contaban con estudios probos y experiencia, que les permitía discernir sobre el asunto, lo que no ocurrió en el caso bajo estudio.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de septiembre de 2024, núm. único de radicación 05001-23-31-000-2024-00237-01(PI), consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Alega que, aunque, eventualmente, se considere que se cumple el precepto de la norma, ello no es suficiente para la declaratoria de la sanción en un proceso de pérdida de investidura, pues el elemento de la culpabilidad debe acreditarse más allá de toda duda razonable y, de lo contrario, debe desecharse en consideración del principio de favorabilidad para aminorar los efectos dañinos de la pérdida de investidura.

IV.2.- El agente del Ministerio Público guardó silencio en esta instancia.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1.- Problema jurídico

Le corresponde a la Sala establecer, en los precisos términos del recurso de apelación y, en consonancia con la solicitud inicial, si el concejal del municipio de Girardot (Cundinamarca), señor **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, incurrió en la causal prevista en los artículos 55, numeral 2, de la Ley 136, y 48, numeral 1, de la Ley 617, en concordancia con los artículos 70 de la Ley 136 y 11, numerales 14 y 15 de la Ley 1437, esto es, por violación del régimen de conflicto de intereses, al participar y votar en la elección del secretario general del Concejo municipal de Girardot (Cundinamarca), -período 2024-2028-, con quien integró la lista inscrita por el mismo partido político, para las elecciones al Concejo Municipal de ese ente territorial, así como por haberlo postulado o recomendado, sin haberse declarado impedido.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

V.2.- De la violación del régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura de concejales¹⁰

En la presente solicitud se endilga la configuración de la causal de pérdida de investidura prevista en los artículos 55, numeral 2, de la Ley 136, y 48, numeral 1, de la Ley 617, así:

“[...] **Ley 136, 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** [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

“[...] **Ley 617, 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** [...]” (Resaltado fuera del texto original).

En este sentido, el artículo 70 de la Ley 136, previó, en cuanto al conflicto de intereses de concejales, la siguiente definición conceptual que instruye la aplicación de esa figura:

“[...] **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**

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón, sentencias de 2 de diciembre de 2021, número único de radicación 47001233300020200075601; 3 de octubre de 2019, número único de radicación 05001233300020170347301; y 25 de febrero de 2021, número único de radicación 25000231500020190021701.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

Los concejos llevarán un registro de intereses privados en el cual los concejales consignarán la información relacionada con su actividad económica privada. Dicho registro será de público conocimiento. Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún concejal, que no se haya comunicado a la respectiva corporación, podrá recusarlo ante ella [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

A su vez, el artículo 11, numerales 14 y 15, de la Ley 1437, en cuanto a conflictos de interés, determina lo siguiente:

“[...] **Artículo 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:**

[...]

14. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.

15. Haber sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa el servidor público o haber sido señalado por éste como referencia con el mismo fin. [...].” (Destacado fuera de texto).

La Sección ha establecido que el conflicto de intereses es un concepto jurídico indeterminado y, debido a ello, es el juez quien decide, en cada caso concreto, si existe o no fundamento suficiente para acceder a la solicitud elevada. Por su parte, la jurisprudencia de la



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones frente al alcance y contenido de la causal en comento y su incursión en sede judicial, consideraciones que, si bien son vertidas en el marco de controversias de desinvestidura de congresistas de la República, orientan su entendimiento, configuración y aplicación en los asuntos que, como en el caso *sub lite*, examinan las conductas de concejales.

Así, en la sentencia de 12 de abril de 2011, de la Sala Plena, se recogen en gran medida las diferentes providencias que abordan el tema, de la cual se transcriben los apartes más significativos:

“[...] Ahora bien, no obstante, la generalidad del alcance que tienen los arts. 182 y 183.1 de la C.P., poseen un contenido mínimo clarificador, que es importante destacar a continuación antes de abordar el caso concreto:

i) El conflicto de interés puede ser de orden económico o moral, de manera que en estos dos conceptos se deben enmarcar todas las circunstancias reprochables desde el punto de vista del interés en su concreción. Sin embargo, la indeterminación de los mismos sigue caracterizando la institución.

ii) La consecuencia inmediata de estar incurso en ellos es que se le prohíbe al congresista participar de la deliberación y decisión del tema puesto a consideración del Congreso.

En este sentido, la Sala Plena consideró en la sentencia del 11 de mayo de 2009 –exp. P.I. 2009 00043-: “La Carta Política impone a los congresistas el deber de poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de orden moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La Ley 5ª de 1992 -Sección IV-, reguló lo relativo a la aplicación, declaración, comunicación y efectos del impedimento y la recusación y el artículo 286 reitera el deber que tienen de declararse impedidos ‘... de participar en los debates y votaciones respectivas...’.”

iii) 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



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

trámite de los asuntos sometidos a su consideración.” Esto significa que no puede intervenir en la deliberación ni en la votación de proyectos de ley, de actuaciones judiciales, ni en la adopción de otras decisiones administrativas, electorales o políticas, siempre que lo afecten.

De este criterio ha sido la Sala Plena en muchas ocasiones. Entre ellas lo ha aplicado a la elección de funcionarios a su cargo, en cuyo caso ha analizado si en el evento concreto se presenta un conflicto de intereses del congresista demandado que participó en la correspondiente elección: “Para la Sala, la situación de conflicto de interés que puede presentarse en un asunto o materia de conocimiento de los congresistas, no se circunscribe únicamente a los relacionados con su labor legislativa, pues como antes lo ha precisado la Sala Plena¹¹, los miembros del Congreso tienen otras funciones de naturaleza administrativa, electoral, judicial, de control político y fiscal, atribuidas por la Constitución y la ley. Por esta razón, ha dicho la Sala¹², que la situación de conflicto debe analizarse en cada caso específico, para determinar si las particulares circunstancias del congresista, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o sus parientes, o socios, se contraponen con el interés comprometido en el asunto o materia en el que intervenga.” -sentencia del 10 de noviembre de 2009. Rad. 11001-03-15-000-2008-01180-00(PI)-2008-01367. CP. Martha Teresa Briceño-

En el mismo sentido manifestó: “Que el impedimento puede darse por la participación o votación en una decisión o asunto de que conozca el Congreso de la República, sea que se trate de deliberaciones y votaciones relacionadas con proyectos de ley o actos legislativos, o se trate de una decisión trascendental. En efecto, es inequívoco el artículo 291 al señalar que el congresista debe declararse impedido cuando observe que existe un conflicto de intereses para conocer y participar ‘sobre determinado proyecto o decisión trascendental’.

“Por tanto, el impedimento no solo puede darse cuando se trate del ejercicio de las funciones puramente legislativas del Congreso sino cuando se trate de las otras funciones de ese órgano como las funciones de control político, las administrativas, las judiciales y las electorales.

“La Sala no desconoce que el conflicto de intereses podría darse de forma contundente cuando se trata de la intervención de los

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2001, Expediente PI-0130, consejero ponente Germán Rodríguez Villamizar.

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 17 de octubre de 2000, Expediente AC-11116, consejero ponente Mario Alario Méndez.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

congresistas en el proceso de formación de normas jurídicas que luego vendrían a favorecerlos de forma particular y concreta, como cuando se dictan normas relativas al régimen del derecho penal estando el congresista sometido efectivamente a una investigación penal, cosa que no sucede en este caso. Este tema fue tratado por la Sala de Consulta del Consejo de Estado en el concepto del 15 de mayo de 2008¹³, y así se concluyó en ese dictamen." -sentencia del 23 marzo de 2010, rad. 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI). CP. Hugo Fernando Bastidas-

En forma concluyente también ha expresado que "Para que se estructure la violación del régimen del conflicto de intereses es suficiente que el congresista participe en los debates¹⁴, así sea simplemente integrando el quórum de la sesión donde se discuta el tema respectivo¹⁵." -Sala Plena. Sentencia del 27 de julio de 2010. Rad. 11001-03-15-000-2009-01219-00(PI). CP. Mauricio Fajardo Gómez-

iv) Cuando se concreta alguna circunstancia que obliga al congresista a separarse del tema que compete resolver al Congreso, aquél debe ponerla en conocimiento de la Corporación, so pena de ser recusado. En estos términos, tanto la institución del impedimento como la recusación tienen apoyatura directa en el art. 182 de la CP.

v) Se le encomendó al legislador complementar la tarea que se encuentra implícita en esta causal: identificar "lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones". Esta atribución para ultimar los detalles de la materia, en lo no regulado en la Constitución Política, constituye una típica reserva de ley.

¹³ "[...] ¿Debe un congresista declararse impedido de participar en los debates y votaciones respecto del proyecto de Acto Legislativo números 047 de 2007 Cámara y 014 de 2007 Senado, porque la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal le ha abierto una investigación preliminar por actos relacionados con la llamada "parapolítica"? De acuerdo con los fundamentos normativos y los hechos analizados en el presente concepto, la Sala considera recomendable que proceda a declarar su impedimento ante la respectiva Corporación, para que sea ésta la que decida sobre el mismo. En caso de hacerlo y de votar el congresista favorablemente el mencionado proyecto de Acto legislativo, ¿qué consecuencias podrían sobrevenirle en materia disciplinaria y pérdida de investidura? De acuerdo con lo expuesto en este concepto, en caso de que el congresista no declare su impedimento ante la Corporación y de alguna manera participe en el debate y votación del proyecto, además de la posibilidad de que pueda ser recusado, dicha participación podría dar lugar a que se le iniciara una investigación disciplinaria y se configurara una causal para un eventual proceso de pérdida de investidura [...]".

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1º de abril de 2003, número único de radicación 11001-03-15-000-2002-1127-01(PI-058), consejero ponente Alejandro Ordóñez Maldonado.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de agosto de 2003, número único de radicación 11001-03-15-000-2003-0587-01(PI), consejero ponente Alejandro Ordóñez Maldonado.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

vi) De lo expresado se deduce que los elementos que configuran el conflicto de intereses son: a) la existencia de un interés particular del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso, b) que efectivamente participe de ello, c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético, d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular [...]”¹⁶.

A su vez, esta Sección ha acogido y reiterado, en múltiples oportunidades, lo dicho en el concepto de 28 de abril de la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre la noción, finalidad, fundamento y características que debe reunir el conflicto de interés, en el cual se plasmaron las siguientes consideraciones¹⁷:

[...] **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 [en este caso entiéndase concejal] 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.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 12 de abril de 2011, número único de radicación 11001-03-15-000-2010-01325-00 (PI), consejero ponente Enrique Gil Botero y 2 de julio de 2013, número único de radicación 11001-03-15-000-2012-00-00322-00(PI), consejero ponente María Elizabeth García Gonzalez. Ver también, en el mismo sentido, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 6 de junio de 2017, número único de radicación 11001-03-15-000-2016-02279-00(PI) consejero ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa y de 10. de febrero de 2018 número único de radicación 66001-23-33-000-2017-00089-01(PI), consejero ponente Oswaldo Giraldo López.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2021, número único de radicación 85001233300020200001602, consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

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

2.4 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 (sic)



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

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 [en este caso entiéndase concejal] o en su cónyuge, compañero (a), pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, en el caso bajo estudio.

3.2 El interés público concurrente en la decisión pertinente.

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

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

3.3 Conflicto de interés. De la concurrencia objetiva de los dos intereses mencionados puede desprenderse inequívocamente la existencia de un conflicto de interés como causal de impedimento o recusación. En tanto que este fenómeno no se estructuraría, de una parte, cuando no concorra 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 [...]”¹⁸.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 28 de abril de 2004, radicación núm. 1572, consejero ponente Flavio Augusto Arce Rodríguez.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

A partir de estos precisos elementos de juicio la Sección¹⁹ ha determinado que con dicha causal se procura castigar la posibilidad de que los concejales pretendan, con determinadas decisiones, lucrarse u obtener beneficios, ventajas o privilegios personales, en detrimento de la comunidad, desconociendo precisamente el interés general que debe guiar el ejercicio de sus funciones; esto es, cuando el accionado tiene interés directo en el asunto que se encuentra conociendo porque le afecta en forma personal, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o de alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o de su socio o socios de derecho o de hecho, ya sea de orden moral o económico.

El asunto puesto en conocimiento del miembro de la corporación pública le plantea un enfrentamiento entre su interés personal y el interés general o bien común que, se reitera, debe guiar el ejercicio de sus funciones, lo que obliga a que aquél manifieste su impedimento para efectos de que sea resuelto, so pena de incurrir en la referida causal de desinvestidura.

La causal de violación al régimen de conflicto de intereses en cabeza de un concejal, supone la omisión en que se incurre cuando, en un asunto sometido a su intervención, no advierte ante el resto del órgano político-administrativo al cual pertenece, la connivencia entre sus intereses particulares, -ya sean de orden moral y/o económico-, y los ineludibles intereses públicos que *per se* está obligado a

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias de 30 de mayo de 2019, número único de radicación 05001-23-31-000-2017-02538-01(PI), consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés y de 28 de noviembre de 2013, número único de radicación 50001-23-33-000-2013-00027-02(PI), consejera ponente María Elizabeth García González.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

proteger en desarrollo de sus funciones públicas corporativas, en tanto que de dicha concurrencia de intereses resulta afectado de alguna manera u obtiene un provecho privado.

Siendo consecuente con los antecedentes jurisprudenciales referenciados y reiterados, la Sala hace hincapié en los presupuestos cuya presencia debe quedar demostrada de forma suficiente y concurrente dentro del proceso, en orden a verificar la configuración de la causal de conflicto de intereses en concejales:

a) Que el accionado haya adelantado la actuación imputada en ejercicio de su respectiva investidura;

b) Que exista un interés directo, particular y actual del concejal, o de su cónyuge o compañero o compañera permanente, o de alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o de su socio o socios de derecho o de hecho, de orden moral o económico, en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo de la respectiva corporación pública, es decir un asunto de conocimiento funcional del miembro de la corporación pública, cualquiera sea su naturaleza, lo que no circunscribe la causal, únicamente, a las cuestiones político-administrativas, sino a toda materia que sea competencia del órgano; y,

c) Que, a pesar de ello, dicho concejal conforme el quórum o intervenga en el debate del referido asunto, o lo vote o participe efectivamente del trámite, sin haber manifestado el impedimento



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

para actuar o sin haber sido recusado para los efectos²⁰.

V.3.- El conflicto de intereses derivado de la causal de impedimento y recusación prevista en el artículo 11, numeral 14, de la Ley 1437

El artículo 11 de la Ley 1437 prevé el régimen de conflicto de intereses y las causales de impedimento y recusación de los servidores públicos que deberá observarse cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo de aquellos que deban adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas.

El numeral 14 de dicha disposición establece que todo servidor público que haya hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado, en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores, deberá declararse impedido para intervenir, así:

“[...] **Artículo 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación.** Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:
(...)

²⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 24 de febrero de 2015, número único de radicación 11001-03-15-000-2012-01139-00(PI), consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

14. **Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores [...]** (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En los términos de esta norma, se considera que el impedimento se presenta cuando el servidor público pone de manifiesto una situación que, a su juicio, afecta su imparcialidad y que lo imposibilita para conocer de una actuación administrativa; y la recusación ocurre cuando dicha situación se da a conocer por cualquier ciudadano en el marco del procedimiento de que se trate y en los términos del artículo 70 de la Ley 136, que prevé que "*[...] [c]ualquier ciudadano que tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún concejal, que no se haya comunicado a la respectiva corporación, podrá recusarlo ante ella [...]*"²¹.

La Sala en sentencia de 19 de septiembre de 2019, reiteradas en recientes sentencias de 3 de marzo y 11 de mayo de 2023²², consideró que la norma regula dos situaciones diferentes: **i)** haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores; y **ii)** haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de septiembre de 2019, número único de radicación 13001233300020180073801, consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias de 3 de marzo de 2023, número único de radicación 250002315000202201015-01, consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez y de 11 de mayo de 2023, número único de radicación 25000231500020220101601, consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

en alguno de los dos períodos anteriores. Sobre el particular, esta Sala explicó lo siguiente:

“[...] Nótese que dicha norma emplea la letra «o», como una conjunción disyuntiva que denota «[...] diferencia, separación o alternativa entre dos o más personas o ideas [...]» – Diccionario de la Lengua Española [23] –, lo que indica, entonces, que existen dos alternativas que la configuran, a saber, i) el hecho de que la lista sea inscrita por el interesado y ii) la situación de que la lista sea integrada por el interesado.

La palabra «inscrita» – primera alternativa de la norma – es el participio irregular del verbo inscribir – Diccionario de la Lengua Española [24] – siendo inscribir «[...] 2. tr. Apuntar el nombre de una persona entre los de otras para un objeto determinado [...]» [25], que en el contexto de la norma analizada – numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 – implica que el interesado en la actuación administrativa apuntó – ante las autoridades electorales – la lista de candidatos a cuerpos colegiados con el objeto de que estos participaran en la contienda electoral respectiva.

La palabra «integrada» – segunda alternativa de la norma – es el participio del verbo integrar [26] – Diccionario de la Lengua Española – siendo integrar «[...] 1. tr. Dicho de diversas personas o cosas: Constituir un todo [...] 2. tr. Completar un todo con las partes que faltaban [...] 3. tr. Hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo [...] 4. tr. Comprender (II contener). [...]» [27], concepto distinto a inscribir y que en el contexto de la norma analizada – numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 – implica que el interesado en la actuación administrativa hacía parte y constituía la lista de candidatos a cuerpos colegiados que participarían en la contienda electoral respectiva [...]”²⁸.

Asimismo, la Sección en sentencia de 20 de enero de 2023, consideró “[...] repárese además que, abundante jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el cumplimiento de este requisito no se

²³ <https://dle.rae.es/?id=QlqTEX0|Qlr66uc|Qltkqeu>

²⁴ <https://dle.rae.es/?id=LjeeytK>

²⁵ <https://dle.rae.es/?id=LjZ6dL7>

²⁶ <https://dle.rae.es/?id=LqKFoJI>

²⁷ <https://dle.rae.es/?id=LqKFoJI>

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de septiembre de 2019, número único de radicación 13001233300020180073801, consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

*circunscribe a cuestiones eminentemente legislativas, sino que es necesario que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del servidor público de elección popular; eso significa que el impedimento no solo puede darse en el ejercicio de funciones normativas, sino también políticas, electorales y administrativas [...]*²⁹.

Del caso concreto

V.3.1.- Análisis del elemento objetivo de la causal prevista en el artículo 11, numeral 14, de la Ley 1437

La Sala advierte que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró probado el elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses, respecto de la causal establecida en el artículo 11, numeral 14, de la Ley 1437, habida cuenta que el concejal accionado participó y votó en la elección del secretario general del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), sin declararse impedido, a pesar de que había hecho parte de la misma lista de candidatos del mismo partido para el cargo de elección del mencionado Concejo, así:

“[...] se encuentra probado el segundo presupuesto del elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses en cabeza del concejal Jonathan Gómez Parra, respecto de la causal señalada en numeral 14 del artículo 11 del CPACA, como quiera que para su configuración solo basta con demostrar que el candidato al cargo y Concejal acusado hicieron parte de la misma lista para ocupar el cargo de elección popular del Concejo Municipal de Girardot. [...]”

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 20 de enero de 2023, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, proceso identificado con el número único de radicación 05001233300020220096801.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

[...] se encuentra probado dentro de expediente que el Concejal demandado, en el trámite de elección de secretario general adelantada en plenaria del 8 de marzo de 2024, debía observar el conflicto de intereses conforme a lo establecido en el numeral 14 del artículo 11 del CPACA, como quiera que el objeto puesto en su conocimiento definía la suerte de la elección de su copartidario Germán Cardozo Galeano, como Concejal del municipio de Girardot, Cundinamarca, por lo cual, frente a esta causal se encuentra configurado el tercer presupuesto señalado por la jurisprudencia, esto es, no haberse declarado impedido para conocer del asunto que configura el conflicto de intereses.

En este orden, se encuentra probado el elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses de Jonathan Gómez Parra, con ocasión a su participación y votación, sin declararse impedido, en la elección de secretario general del Concejo, al cual aspiraba su compañero de partido Germán Cardozo Galeano, esto es por la causal señalada en el numeral 14 del artículo 11 de la multicitada norma. [...]”.

Al respecto, la Sala precisa que se encuentra demostrado³⁰ que el señor **JONATHAN GÓMEZ PARRA** se inscribió en la misma lista y para el mismo partido que el señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO**, conforme consta en los numerales 1 y 13 de la Lista Definitiva de Candidatos Inscritos para el Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), del partido Colombia Renaciente, contenida en el formulario E - 8 CO, de las elecciones de 29 de octubre de 2023.

Fue declarado concejal electo del municipio de Girardot (Cundinamarca), en representación del referido partido, para el período constitucional 2024-2028, según consta en el Formulario E-26 de 29 de octubre de 2023, expedido por la Comisión Escrutadora Municipal, de acuerdo con los resultados de las elecciones que se llevaron a cabo en dicha fecha.

³⁰ Tal como fue advertido al inicio de esta providencia, todas las pruebas recaudadas en el proceso reposan en el en el sistema para la gestión judicial SAMAI.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Asimismo, se encuentra probado que el señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO** participó de la convocatoria pública para la elección del secretario general del Concejo mencionado; y que, en la sesión plenaria de 8 de marzo de 2024, se convocó a la entrevista a los candidatos elegibles del concurso para designar al secretario general 2024, a la cual solo asistió él.

Igualmente, se observa que el mencionado concejal participó y votó en la sesión plenaria ordinaria del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), de 8 de marzo de 2024, en la cual resultó elegido el señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO**, secretario general del Concejo municipal de ese ente territorial, -período 2024-2028-, sin declararse impedido, conforme consta en el Acta 051 de esa fecha "SESIÓN PLENARIA ORDINARIA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE GIRARDOT".

Por lo tanto, se encuentra acreditado que el concejal **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, estaba incurso en el supuesto fáctico previsto del artículo 11, numeral 14, de la Ley 1437 y que debiendo haber manifestado su impedimento, no lo hizo, por lo que la Sala considera que violó el régimen del conflicto de interés y que se encuentra probado el elemento objetivo de la causal de la pérdida de investidura alegada, por cuanto participó y votó en la elección del secretario general del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), a pesar de que la imparcialidad de su voto se encuentra censurada de antemano, por el legislador, por haber integrado, en conjunto con el aspirante a secretario general del Concejo, la lista de candidatos al Concejo Municipal del mismo partido y para el mismo período electoral.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

V.3.2.- Examen del elemento subjetivo en la conducta del accionado

En cuanto al análisis de culpabilidad del concejal **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, se prohíjan los criterios elaborados por la Sala en sentencia de 25 de mayo de 2017³¹, que al tenor indicó:

“[...] En cuanto al análisis subjetivo de la conducta desplegada por el señor MARIO HINESTROZA ANGULO, en medio del respeto a sus garantías al Debido Proceso sancionatorio y en aras de establecerse si en aquella estuvo presente o no el elemento de la culpabilidad en los términos explicados, se recuerda y reitera lo considerado recientemente por la Corte Constitucional en su sentencia SU424 de 2016:

“[...] 33. De este capítulo resultan relevantes las siguientes conclusiones:

- La pérdida de investidura es una acción pública³², **que comporta un juicio de naturaleza ética que tiene como propósito proteger la dignidad del cargo que ocupan los miembros de cuerpos colegiados**, y permite imponer como sanción no solo la desvinculación de un congresista de su cargo de elección popular, **sino también la imposibilidad futura de volver a ocupar un cargo de la misma naturaleza, si éste llega a incurrir en alguna de las causales de procedencia de la figura señaladas en la Carta Política.**

- Son causales de pérdida de investidura³³: el incumplimiento de los deberes inherentes a su cargo, la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades³⁴; la indebida destinación de dineros públicos³⁵; el conflicto de intereses³⁶ y el tráfico de influencias debidamente comprobado³⁷.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejera ponente María Elizabeth García González, sentencia de 25 de mayo de 2017, número único de radicado 81001-23-39-000-2015-00081-01(PI).

³² Corte Constitucional Sentencia SU-1159 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³³ Art. 183 de la Carta Política. Sin embargo, otra causal también es la consagrada en el artículo 110 constitucional relacionada con la prohibición a quienes desempeñan funciones públicas, de hacer contribuciones a partidos, candidatos o movimientos políticos.

³⁴ Art. 179 (El numeral 8 de este artículo fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003); 180, 181 y 183 de la Constitución Política.

³⁵ Art. 183 de la Constitución Política.

³⁶ Art. 182 y 183 de la Constitución Política.

³⁷ Art. 183 C.P. Al respecto puede consultarse la sentencia C-207 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

- La gravedad de la sanción que se impone, exige que el proceso de pérdida de investidura **se lleve a cabo con observancia del debido proceso, particularmente, de los principios pro homine, in dubio pro reo, de legalidad (las causales son taxativas y no hay lugar a aplicar normas por analogía), objetividad, razonabilidad, favorabilidad, proporcionalidad y culpabilidad.**

34. Los presupuestos anteriores permiten a la Corte concluir que el análisis de responsabilidad que realiza el juez en el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es subjetivo, pues en un Estado de Derecho los juicios que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva, **y las sanciones que se adopten en ejercicio del ius puniendi deberán verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la ley (principio de legalidad o tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuridicidad) y culpable.**

Así pues, en lo aquí pertinente, tras verificar la configuración de la causal, **el juez de pérdida de investidura examina si en el caso particular se configura el elemento de culpabilidad (dolo o culpa) de quien ostenta la dignidad, esto es, atiende a las circunstancias particulares en las que se presentó la conducta y analiza si el demandado conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión.**

En ese sentido, **el juez de este proceso sancionatorio debe determinar si se configura la causal y si a pesar de que ésta aparezca acreditada, existe alguna circunstancia que excluya la responsabilidad del sujeto, bien sea porque haya actuado de buena fe o, en caso de que la causal lo admita, se esté ante una situación de caso fortuito o fuerza mayor, o en general exista alguna circunstancia que permita descartar la culpa.**

(...)

Así pues, en el primero de estos se juzga la ruptura del pacto político existente entre el elector y el elegido, que es un elemento fundamental de la democracia representativa. **En efecto, cuando el candidato se presenta ante el electorado hace una declaración de no estar incurso en causal de inhabilidad que impida su elección y si tal declaración no es cierta, el elegido viola ese pacto político, evento en el que procede la pérdida de la**



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

investidura, cuya finalidad es preservar la legitimidad de las instituciones de la sociedad política.

(...)

85. Así, la Sala encuentra que la sanción de pérdida de investidura impuesta por la Sala Plena del Consejo de Estado a los ahora accionantes generó un defecto sustantivo en la sentencia porque omitió la aplicación de una norma claramente aplicable al caso. **En efecto, como se vio en los fundamentos jurídicos 24 a 34 de esta providencia, el proceso sancionador de pérdida de investidura exige la aplicación del principio de culpabilidad, pese a lo cual ese elemento no fue valorado en los procesos y, por el contrario, se impuso la responsabilidad objetiva en este asunto.** Son cuatro las premisas que apoyan esa conclusión:

La primera: en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 Superior, por regla general, los procesos sancionadores proscriben la responsabilidad objetiva. En efecto, salvo algunos casos propios del derecho administrativo sancionador en los que aún se ha admitido la responsabilidad únicamente por el resultado, en los procesos que tienen por objeto reprochar y castigar la realización de una conducta prohibida o restringida, la valoración de la culpa es determinante e ineludible, pues no hay pena ni sanción sin culpa. **En consecuencia, si el proceso de pérdida de investidura impone la sanción más gravosa para el ejercicio del derecho a ser elegido de un ciudadano y el derecho a elegir al candidato del electorado, tal es la prohibición vitalicia para aspirar a cargos de elección popular, es lógico entender que las garantías del debido proceso sancionador también deben ser aplicadas al proceso de pérdida de investidura. Luego, el principio de culpabilidad en el proceso de pérdida de investidura constituye una norma aplicable, de inevitable observancia.**

La segunda: el hecho de que una misma causal de inhabilidad pueda interpretarse y aplicarse a la misma situación fáctica en dos procesos distintos (el de nulidad electoral y el de pérdida de investidura), exige reglas de coherencia y certeza en el derecho que otorgue un sentido útil a la autonomía de los procesos diseñados para el efecto. **De esta manera, la diferencia sustancial, y no solo formal, entre los procesos electoral y de pérdida de investidura, consistiría en valorar el tipo de reproche a efectuar, pues mientras en el primero la consecuencia puede medirse únicamente por el resultado, en el segundo es indispensable evaluar la conducta y la intención en la**



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

producción del resultado. Dicho en otras palabras, mientras el juicio electoral evalúa la adecuación de la causal de inhabilitación en forma objetiva (estaba o no estaba inhabilitado), el juicio constitucional de pérdida de investidura analiza la adecuación de la causal de inhabilitación en forma subjetiva, esto es, con culpa del demandado (sabía o debía saber que estaba inhabilitado).

La tercera: la Sala Plena del Consejo de Estado impuso la sanción de pérdida de investidura a los accionantes sin valorar la ausencia de culpa en la configuración de la causal de inhabilitación aplicada. **Por la conducta asumida por los demandantes en este caso es fácil inferir que se inscribieron al cargo de elección popular con la convicción de que no se encontraban inhabilitados para su ejercicio. Las sentencias reprochadas soslayaron el hecho de que los accionantes no solo fueron diligentes en la averiguación del estado actual de la jurisprudencia en torno a la interpretación de la causal en debate, sino también actuaron con sujeción al precedente vigente y vinculante de la Sección Quinta del Consejo de Estado.**

(...)

La cuarta: si como se expuso anteriormente, en el proceso de pérdida de investidura deben aplicarse los principios del derecho sancionatorio, dado que la sanción impone la restricción perpetua de los derechos políticos, era obligatorio dotar de amplias garantías el procedimiento jurisdiccional. En ese sentido, en virtud del artículo 29 de la Constitución, que dispone el principio de presunción de inocencia, del cual se desprende la culpabilidad, **es necesario verificar culpa o dolo en la conducta reprochable para imponer el castigo de inhabilitación para ser elegido a perpetuidad, razón por la cual la jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado que el proceso de pérdida de investidura se desarrolla en el ámbito de la responsabilidad subjetiva [...]**³⁸ (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

El proceso de pérdida de investidura exige, entonces, a partir de estos claros parámetros, la observancia del derecho fundamental al debido proceso del demandado, particularmente, de los principios *pro homine*, *in dubio pro reo*, de legalidad (las causales son taxativas y no hay lugar a aplicar

³⁸ Corte Constitucional, sentencia SU424 de 11 de agosto de 2016, magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. Providencia ratificada recientemente por la Sala en sentencia de 9 de marzo de 2017, radicado nro. 76001-23-33-007-2016-00267-01(PI), consejero ponente Carlos Enrique Moreno Rubio (E).



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

normas por analogía), objetividad, razonabilidad, favorabilidad, proporcionalidad y culpabilidad.

Se recuerda que, desde la perspectiva de los fines constitucionales que se protegen, es clara la autonomía sustancial entre el juicio de pérdida de investidura y el electoral: “[...] **el primero, conlleva la ponderación de la ética pública y los derechos del elegido, pues su núcleo de protección es la dignidad que implica el mandato otorgado en ejercicio de la democracia**; y el segundo, pondera la regularidad del proceso democrático y los derechos de los elegidos y los electores, es decir, busca preservar la validez del voto popular [...]”.³⁹

Es en ese entorno en el cual debe escudriñarse la conducta desplegada por el demandado -la celebración de un contrato público-, en aras de establecer si él **sabía** o **debía saber** que estaba inhabilitado para inscribirse y ser elegido Concejal del Municipio de Arauca (Arauca), pues el asunto se contrae a demostrar que optó por inscribirse y participar de los comicios, muy a pesar de que **conocía** o **debía conocer** esa actuación vetada para los ciudadanos que pretendieran inscribirse y ser elegidos Concejales, esto es, la intervención en la celebración de contratos con entidades públicas dentro del año anterior a su elección.

Cabe señalar que la Corte Constitucional en la sentencia SU-501 de 6 de agosto de 2015 (Magistrada ponente doctora Myriam Ávila Roldán), señaló que como quiera que en los procesos de pérdida investidura no es posible calificar el grado de culpabilidad (dolo, culpa grave o leve), y por tanto tampoco es posible modular la sanción, se requiere acreditar un mínimo de culpabilidad para que sea impuesta la sanción.

En efecto, al respecto sostuvo:

“[...] 51. Sobre este especial énfasis, la jurisprudencia ha delimitado varios de los aspectos más relevantes que caracterizan al proceso de pérdida de investidura como un *proceso jurisdiccional especial*. No obstante, existen ciertos elementos de la pérdida de investidura que no han sido fijados por la doctrina constitucional debido a la escasa regulación que la propia Constitución realizó sobre su procedimiento, el cual, adicionalmente, debe ser observado con estricto rigor dado su carácter estricto y restringido. Como explicó la sentencia C-237

³⁹ *Ídem.*



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

de 2012⁴⁰ “la pérdida de la investidura tiene a la Constitución de 1991 como fuente principalísima en su regulación, lo que hace relevante el hecho que algunas de las disposiciones constitucionales tienen eficacia jurídica directa”.

52. Así por ejemplo, se ha controvertido la necesidad de establecer el grado de culpabilidad del procesado, teniendo en cuenta que se trata de un proceso que juzga el incumplimiento de obligaciones disciplinarias sobre la conducta del representante popular.⁴¹ **En efecto, en el proceso de pérdida de investidura no es posible calificar el grado de culpabilidad (dolo, culpa grave o leve), y por tanto tampoco es posible modular la sanción,** pues como ha señalado la jurisprudencia constitucional, se trata de un sistema que establece una sanción de manera *rígida* y única, la pérdida de investidura.

53. **Para la Corte, la justificación de esta particularidad del sistema de responsabilidad de la pérdida de investidura se deriva de su carácter excepcional dentro de “ius puniendi estatal”⁴², carácter cuya excepcionalidad deriva en una sanción rígida en el que se requiere el mínimo de culpabilidad para que sea impuesta la sanción más severa a los derechos políticos.** En síntesis, tratándose del proceso de pérdida de investidura, se trata de un sistema excepcional de juzgamiento de carácter político-disciplinario el cual establece una sanción *rígida* y única, la pérdida de la investidura [...] (Negrillas fuera de texto)”.

Precisado lo anterior, el abordaje del aspecto subjetivo requiere el análisis del dolo y la culpa, entendido el primero como la intención positiva de lesionar un interés jurídico, entretanto la segunda atañe a un concepto que está ligado a la diligencia debida para el desarrollo de determinada actividad.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia C-237 de 22 de marzo de 2012, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴¹ Sobre esta discusión vale la pena resaltar la aclaración de voto del consejero de estado Hugo Fernando Bastidas Bárcenas a la sentencia de pérdida de investidura PI-2009-00708-00, en la que señaló que la acción de pérdida de investidura tiene *un carácter punitivo* dentro del cual es necesario *la comprobación previa de los elementos subjetivos de la falta*. En el voto concurrente se señaló: “[l]a acción de pérdida de investidura debe desencadenar un proceso gobernado por esos principios, en especial, el principio de presunción de inocencia. El dolo y la culpa son lo incorrecto de una conducta que, por ende, merece el reproche jurídico pertinente, vale decir, la condigna sanción. Imponer una sanción solo por el mero resultado es injusto.” En igual sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de marzo de 2010, radicado PI 11001-03-15-000-2009-00198-00, consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁴² Sentencias SU-400 de 2012 (M.P. Adriana M. Guillén Arango) y SU-399 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Para llegar a definir si una conducta se cometió con dolo o con culpa, deben analizarse los elementos que constituyen el aspecto subjetivo de la misma, los cuales corresponden al conocimiento tanto de los hechos como de la ilicitud, esto es, si el sujeto **conocía o debía conocer** que su comportamiento resultaba contrario al ordenamiento jurídico.

En los casos en los cuales se pruebe que el demandado conocía plenamente que su comportamiento era constitutivo de una causal de pérdida de investidura, estaríamos ante una situación de total intención en la realización de la misma y, por ende, de un grado de culpabilidad doloso. En aquellos eventos en los que se concluya que el sujeto no conocía la ilicitud de su conducta, pero que en virtud de la diligencia requerida para el desarrollo de su actividad debía saber que la misma resultaba contraria a derecho, se está ante un comportamiento culposo, de no mediar sólidas circunstancias que se lo hubieran impedido.

Para definir este elemento subjetivo entonces, el análisis de la conducta debe dirigirse a establecer si el señor MARIO HINESTROZA ANGULO conocía o debía conocer que la suya era constitutiva de inhabilidad, con miras a determinar si existió dolo o culpa en su comportamiento.

En el caso del dolo, el objeto de prueba corresponde a determinar el **pleno conocimiento** que tiene el sujeto sobre que determinada conducta (en este caso la celebración del contrato), genera la inhabilidad, pues ante dicho conocimiento, la ejecución de la conducta demuestra la intención en la misma.

Entretanto para determinar si la conducta fue culposa, tiene que estar demostrado, al menos, que el sujeto **debía conocer** su ilicitud en virtud de la diligencia que para la inscripción como candidato al Concejo del Municipio de Arauca (Arauca), le era menester desplegar.

Ahora bien, para establecer esta diligencia acudiremos a los presupuestos señalados en el artículo 63 del Código Civil, el cual prevé:

“Artículo 63. Culpa y dolo. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.

El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro”.

En el caso concreto, la revisión de los requisitos y el marco normativo que rige el cargo al cual se aspira, es una obligación general para quien pretende acceder a la función pública, incluso en los eventos de elección popular, sin embargo el entendimiento de dichos requisitos debe analizarse de acuerdo con las condiciones personales del sujeto, esto es el grado de formación, su profesión, las circunstancias que lo rodearon, así como a los actos que haya realizado para conocer dicho marco normativo, por ejemplo solicitar conceptos o asesorarse frente a la configuración o no de la referida inhabilidad, para con base en ello, determinar si se obró con el cuidado requerido y así definir si su conducta es culposa o si, por el contrario, se está ante una situación de buena fe exenta de culpa que impida el reproche subjetivo de su obrar.

Esta conducta corresponde, según el citado artículo 63, a la falta de cuidado que los hombres emplean ordinariamente en los negocios propios. La Ley 136 establece en su artículo 42 las calidades o requisitos positivos con los que debe contar un candidato para ser elegido concejal Municipal, esto es, ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o ser residente del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la inscripción o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

A su vez, en su artículo 43, esta Ley prevé las inhabilidades o requisitos negativos de los que debe carecer el candidato al Concejo para ser elegido y ejercer la curul, dentro de las cuales se encuentra, como ya se ha explicado, haber intervenido en el año anterior a las elecciones, en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o de terceros, para ser ejecutados en el mismo Municipio al cual aspira a ser concejal.

Ambos tipos de requisitos son de obligatoria observancia, revisión y análisis previos por parte de todo ciudadano que pretenda ser elegido concejal Municipal. Esa, es una diligencia que surge como debida en el ordinario transcurrir del proceso de inscripción del respectivo candidato, siéndole por demás **exigible** en medio de las normales medidas de cuidado y precaución que tenía que adelantar para llegar a la certeza del cumplimiento de los mismos y, por ende, de una candidatura reglamentaria y sometida a las condiciones legales para ejercer el cargo de Cabildante.

Al respecto, el artículo 9º del Código Civil, según el cual, "*la ignorancia de las leyes no sirve de excusa*", fue objeto de examen de constitucionalidad por la Corte Constitucional, que en dicha ocasión explicó lo siguiente, que ahora de prohija:

"[...] Precisamente la disposición que hoy se cuestiona, fue demandada como contraria al contenido del artículo 16 de la Carta anterior, que implícitamente recogía el principio de igualdad. Y al desechar el cargo, dijo la Corte Suprema, en fallo elaborado por el Magistrado Luis Carlos Sáchica: "*Es la igualdad jurídica, que otorga iguales facultades e impone idénticos deberes, y da igual protección a unos y a otros. Esto es, se repite, una igualdad de derechos y no de medios. Si no*

se acepta este principio, se rompe la unidad y uniformidad del orden jurídico, atomizado en múltiples estatutos particulares, o sea, en un sistema de estatutos privados privilegiados (...)

(...) Excluir de la obediencia de la ley a quien la ignora equivale a establecer un privilegio a su favor violatorio de la igualdad constitucional y generador del caos jurídico⁴³ [...] ⁴⁴" (Negritas y subrayas fuera de texto).

⁴³ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, marzo 30 de 1978.

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-651 de 1997, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Como se puede advertir de lo consignado en la precitada sentencia, la revisión de los requisitos y el estudio del marco normativo que rige el cargo al cual se aspira, son una obligación general para quien pretende acceder a la función pública, en los que están comprendidos los cargos de elección popular; sin embargo, el entendimiento de dichos requisitos podría analizarse de acuerdo con las condiciones personales del sujeto, esto es, el grado de formación, su profesión, las circunstancias que lo rodearon, así como a los actos que haya realizado para conocer dicho marco normativo, por ejemplo, solicitar conceptos o asesorarse frente a la configuración o no de la referida inhabilidad, para con base en ello determinar si se obró con el cuidado requerido y así definir si su conducta es culposa o si, por el contrario, se está ante una situación de buena fe exenta de culpa que impida el reproche subjetivo de su obrar⁴⁵.

Lo anterior, sin dejar de lado que, tal como se previno, la ignorancia de las leyes no sirve para excusar su transgresión, al tenor del artículo 9º, del Código Civil, habida cuenta que las disposiciones que regulan el ejercicio del cargo que se pretende ocupar, o que se está ocupando, son de obligatoria observancia y diligente entendimiento a la luz de cada circunstancia en particular, con el fin de determinar, al menos con certeza promedio, si el individuo está inmerso, o no, en las prohibiciones ordenadas por la Constitución Política y la ley.

Por su parte, la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019⁴⁶, que modificó el artículo 1º de la Ley 1881, estableció que el proceso sancionatorio

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 16 de mayo de 2019, número único de radicado 81001-23-39-000-2016-00056-01, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón.

⁴⁶ “[...] Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones [...]”.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva y la acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución, lo que aporta, significativamente, en aquellos factores que también deben verificarse en el comportamiento desplegado por los miembros de las corporaciones públicas territoriales, -dolo o culpa grave-.

Asimismo, es del caso traer a colación la sentencia de 13 de marzo de 2025⁴⁷, **la cual se prohíja**, en la que esta Sección al estudiar un caso similar de un conflicto de intereses de un concejal del municipio de Girardot (Cundinamarca), por haber participado y votado en la elección del secretario general de ese Concejo municipal, -período 2024-2028-, a pesar de que éste había conformado la lista de candidatos por el mismo partido al Concejo de dicho municipio, sin declararse impedido, precisó sobre el elemento subjetivo de la causal de pérdida de investidura bajo examen, lo siguiente:

“[...] La Sección Primera⁴⁸ ha considerado que la ley entiende que en las situaciones descritas en el artículo 11 de la Ley 1437 se encuentra comprometida la imparcialidad y objetividad de los servidores públicos, precisamente, porque el legislador deduce que de esa situación surge un conflicto de interés ante la existencia de intereses personales, directos y actuales en relación con la decisión que debe adoptarse, derivados concretamente del hecho de haber

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 13 de marzo de 2025, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicado 25000 23 15 000 2024 00769 01 (PI).

⁴⁸ Ver, entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 19 de septiembre de 2019. MP. Roberto Augusto Serrato Valdés; expediente 13001-23-33-000-2018-00738-01(PI); sentencia de 27 de abril de 2023. MP. Nubia Margoth Peña Garzón, expediente 25000231500020220092701(PI); sentencia de 11 de mayo de 2023. MP. Hernando Sánchez Sánchez, expediente 250002315000202201016-01; sentencia de 10 de agosto de 2023. MP. Nubia Margoth Peña Garzón, expediente 25000231500020220092601(PI).



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

integrado la misma lista con quien tiene interés en la actuación administrativa, en periodos electorales coincidentes.

83.2. La jurisprudencia de la Sección Primera⁴⁹ ha sido consistente al considerar que una de las formas en que se transgrede el régimen del conflicto de interés, consiste en que el Concejal, estando incurso en alguna de las hipótesis previstas por la ley como causal de impedimento, de aquellas aplicables al asunto del que conoce y decide, pese a no haber sido recusado, omite manifestarse impedido; esto, toda vez que, los impedimentos con su correspondiente deber de manifestación, constituyen garantía irrestricta de la prevalencia del interés general sobre el particular o privado del Concejal, o de su círculo cercano, familiar o de negocios.

83.3. En lo que tiene que ver con el conflicto de interés que surge del impedimento previsto en el numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437, el deber de declarar el impedimento surge para el concejal independientemente de que la elección del servidor público sea producto de un concurso de méritos o de una convocatoria pública, o de que esa elección se deba surtir respecto de un único aspirante o de una lista de elegibles.

83.4. Es indiferente para la configuración de la causal que la participación tenga lugar únicamente durante la etapa de discusión o en la etapa de votación en la medida en que la sola participación en cualquiera de esas etapas estructura el conflicto de intereses y, en consecuencia, la causal de pérdida de investidura.

84. Ahora, **la Sala considera que, de conformidad con la presunción prevista en los artículos 4 de la Constitución Política; 9.º y 18 del Código Civil; y 57 de la Ley 4 de 1913⁵⁰, el concejal conocía sus deberes constitucionales, legales y reglamentarios y, consecuentemente, tenía el deber de conocer si su comportamiento configuraba el conflicto de intereses previsto en el numeral 14.º del artículo 11 de la Ley 1437, como causal de pérdida de investidura.**

[...]

⁴⁹ Ver, entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 19 de septiembre de 2019. MP. Roberto Augusto Serrato Valdés; expediente 13001-23-33-000-2018-00738-01(PI); sentencia de 27 de abril de 2023. MP. Nubia Margoth Peña Garzón, expediente 25000231500020220092701(PI); sentencia de 11 de mayo de 2023. MP. Hernando Sánchez Sánchez, expediente 250002315000202201016-01; sentencia de 10 de agosto de 2023. MP. Nubia Margoth Peña Garzón, expediente 25000231500020220092601(PI).

⁵⁰ “[...] Sobre régimen político y municipal [...]”.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

95. Es importante tener en cuenta que no es suficiente que el Concejal ponga de presente la convicción que tenía sobre la rectitud o validez de su conducta, sino que es necesario que el juez de la pérdida de investidura analice si la persona estaba, o no, en condiciones de superar el error⁵¹, en virtud de la diligencia requerida para el desarrollo de su actividad; en ese marco, no basta con que se alegue por el miembro de la corporación pública de elección popular que obró de buena fe o bajo una íntima convicción, sino que debe acreditar la buena fe calificada, motivada por un error invencible, ya porque actuó al amparo de la jurisprudencia vigente para la época, o se asesoró adecuadamente, y pese a ello incurrió en la conducta reprochable.

96. Ahora bien, no desconoce la Sala:
[...]

iii) que mediante Resolución de 1.º de abril de 2024 se revocó "[...] el acto de entrevista y elección al cargo de Secretario General de la vigencia 2024 que se llevó a cabo en sesión plenaria del Concejo Municipal del pasado 08 de marzo de 2024, en donde se entrevistó al participante CARDOZO GALEANO GERMAN, quien se identifica con la C.C. [...], el cual fue elegido por parte del H. Concejo Municipal y se eligió como Secretario General de la corporación para la vigencia 2024 [...]" y se fijó un nuevo cronograma a partir del 2 de abril de 2024; y iv) que Germán Cardozo Galeano renunció al proceso de selección el 21 de junio de 2024, lo cierto es que no logran justificar el incumplimiento de la obligación que tenía de conocer el ordenamiento que regula el acceso, ejercicio y permanencia en el cargo de elección popular para el que aspiró y fue elegido; tampoco están dirigidas a demostrar acciones del Concejal tendientes a superar un error, en la medida que:

96.1. Mediante el medio de control de pérdida de investidura no es procedente cuestionar la legalidad de decisiones adoptadas por los concejales del municipio de Girardot, en razón a que este tiene por objeto, en atención a su naturaleza sancionatoria, el juzgamiento de la conducta de los miembros de las corporaciones de elección popular⁵².

96.2. A pesar de que se revocó el acto de entrevista y elección al cargo de secretario general de la vigencia 2024 del proceso de selección, y que conforme el nuevo cronograma se reanudó a partir del 2 de abril de 2024, son

⁵¹ O, en otras palabras, si incurrió en la conducta por un error invencible, del cual no es posible sustraerse

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 27 de junio de 2024, C.P. Germán Eduardo Osorio Cifuentes, número único de radicación 50001 23 33 000 2024 00029 01



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

hechos posteriores a la configuración del elemento objetivo de la causal [...]

97. En esta misma línea, como ya lo consideró la Sala, el Concejal no solicitó conceptos o asesorías o realizó indagaciones sobre el régimen de conflictos de intereses que le era aplicable, con lo cual **no es posible concluir que obró con el cuidado mínimo requerido, o que dirigió su conducta a informarse acerca de que para los concejales municipales constituye el conflicto de interés el previsto en el numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437**; lo anterior constituye una conducta inexcusable y, en consecuencia, gravemente culposa.

98. **Tampoco se observa que el concejal hubiere actuado al amparo de decisiones judiciales que, aplicadas al caso particular, hubieren generado una duda razonable; mucho menos se probó que hubiere revisado la jurisprudencia de esta Corporación con el objeto de informarse sobre el criterio jurisprudencial vigente en relación con la citada causal, o respecto de los elementos que la configuran.**

99. Por el contrario, **se reitera que la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha sido consistente y armónica en relación con cada uno de los supuestos constitutivos del conflicto de intereses, en especial, al considerar que una de las formas en que se transgrede el régimen del conflicto de interés, consiste en que el Concejal, estando incurso en alguna de las hipótesis previstas por la ley como causal de impedimento, de aquellas aplicables al asunto del que conoce y decide, pese a no haber sido recusado, omite manifestarse impedido**; esto, toda vez que, los impedimentos con su correspondiente deber de manifestación, constituyen garantía irrestricta de la prevalencia del interés general sobre el particular o privado del Concejal, o de su círculo cercano, familiar o de negocios. [...]” (Destacado fuera de texto).

Descendiendo al caso concreto, la Sala observa que, contrario a lo sostenido por el Tribunal, el comportamiento del accionado sí estuvo precedido de la falta de cuidado que se exhibe al no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

En efecto, el concejal **JONATHAN GÓMEZ PARRA** estaba en condiciones cognitivas de comprender el hecho o la circunstancia configurativa de la referida causal de pérdida de investidura, toda vez que, de lo expuesto anteriormente, se advierte que el conocimiento del marco normativo del cargo al cual aspiraba el accionado, -concejal municipal-, es una obligación general para aquel.

Dentro de ese marco normativo que ha debido conocer el accionado, se encuentra precisamente el conflicto de intereses, según el cual, conforme al artículo 70 de la Ley 136, los concejales están en la obligación de declararse impedidos de participar en los debates o votaciones respectivas, cuando adviertan que existe "*[...] 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 [...]*", así como el previsto en el artículo 11, numeral 14, de la Ley 1437, en tanto se encuentra contenido en una disposición legal, que hace parte del marco normativo que regula su actividad como concejal.⁵³

Ahora, como se puso de presente anteriormente, se tiene que para exonerarse de la culpabilidad que da lugar a la pérdida de investidura resulta preciso estudiar los actos que realizó el concejal para conocer del respectivo marco normativo, con el propósito de establecer si por virtud de ellos actuó de buena fe calificada, y, por ende, su conducta puede exculparse.

⁵³ Ver sentencia de 19 de septiembre de 2019 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 13001-23-33-000-2018-00738-01(PI).



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Al respecto, la Sala advierte que en el caso *sub examine*, el concejal accionado alegó que no se configura el elemento subjetivo porque él tuvo la convicción de no estar incurso en causal de impedimento alguna, con base en un concepto formal, idóneo, serio y razonado, que fue emitido por un profesional experto, razonable y juicioso.

En efecto, al proceso, con la contestación de la demanda, fue allegado el concepto de 5 de marzo de 2024, respecto de la *"Participación en el proceso de elección para ocupar el cargo de secretario general del Concejo Municipal de Girardot de acuerdo con las previsiones contenidas en los numerales 14 y 15 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA"*, dirigido al concejal **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, por el profesional en derecho **JUAN ANDRÉS URREA HERNÁNDEZ**, abogado especialista de la Universidad del Rosario y Magister en Derecho Administrativo de la Universidad Libre, en el cual se concluyó que no se advertía razón alguna para declararse impedido por no estar inmerso en causal de conflicto de intereses, en la participación y elección del secretario del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), por cuanto no les son aplicables las reglas contenidas en el CPACA, al tratarse de una actuación netamente electoral.

Sobre este concepto debe ponerse de presente que si bien es cierto que el mismo no fue objetado ni tachado de falso, como lo alega el accionado, también lo es que procede su estudio, pese a haber sido cuestionado solo hasta el recurso de apelación, por cuanto fue objeto de análisis en la sentencia de primera instancia, para desvirtuar la



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

configuración del elemento subjetivo de la causal de violación del régimen de conflicto de intereses.

Asimismo, la Sala debe destacar que por el solo hecho de haber elevado una consulta o formulado una inquietud a una entidad de derecho público o a un particular, no puede tenerse por superada la censura de su conducta, habida cuenta que el análisis de la culpabilidad del accionado no se agota allí, sino que el juez tiene la obligación de auscultar las singularidades de cada caso en aras de calificar el comportamiento desplegado por aquel.

En los conceptos jurídicos y opiniones solicitados a entidades públicas, cuerpos u órganos consultivos, así como las asesorías jurídicas requeridas a profesionales del derecho, se debe propender por la formulación correcta y completa de las preguntas, con el acompañamiento, de ser necesario, de la documentación y elementos que permitan su debida comprensión, inquietud que debe coincidir con los supuestos fácticos y jurídicos que son verdaderos motivos de duda y que podrían encuadrar en la causal de pérdida de investidura.

Por su parte, para responder el asunto que se ha encomendado, las apreciaciones o recomendaciones jurídicas vertidas en los conceptos y asesorías deben ser conclusivas y contener medianos criterios de idoneidad, congruencia, pertinencia y sustentación razonada en su elaboración, de modo tal que de sus orientaciones se desprenda un convencimiento justificado, defendible y razonable de haber



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

escapado a la configuración de una conducta constitutiva de pérdida de investidura.⁵⁴

Al respecto, se observa que en el referido concepto, suscrito por el profesional en derecho **JUAN ANDRÉS URREA HERNÁNDEZ**, abogado especialista de la Universidad del Rosario y magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Libre, se concluyó lo siguiente:

"[...] Una vez adelantado el estudio jurídico legal de la consulta, se encuentra que, para el trámite de elección del señor Secretario General del Concejo municipal de Girardot, de acuerdo con la información conocida por el suscrito, no serán aplicables las causales de Recusación, Conflicto de Interés y/o Impedimento contenidas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 al tratarse de una actuación netamente electoral, en ejercicio propio y natural de los Cabildantes y sus misiones deliberativas de control, trabajo y debate político que no comporta de ninguna manera una actuación administrativa.

La eventual configuración de un conflicto de interés particular y directo de alguno de los Cabildantes resulta casi imposible, ya que, al ser un ejercicio en esencia electoral como integrantes del cuerpo político colegiado de coadministración del municipio de Girardot, de **ninguna manera le son aplicables las restricciones de, "Conflicto de Interés y Causales de Recusación y/o Impedimento" contenidas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 ya que no están frente a una "Actuación Administrativa" donde sí prevalece la simple expresión de la voluntad de la administración derivada del simple ejercicio de funciones administrativas;** con mayor razón, al no asignarse un puntaje por parte de los Concejales a los aspirantes al cargo de Secretario General.

La condición especial de Concejal que se ostenta, deberá tener en cuenta las previsiones contenidas en el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, que, al ser una norma de aplicación especial, regula la

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias de 24 de junio de 2021, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, núm. único de radicación 68001-23-33-000-2019-00942-01(PI); de 28 de abril de 2022, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, núm. único de radicación 13001233300020210055201.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

actividad de los Cabildantes frente a la configuración de un posible conflicto de interés directo en las decisiones porque le afectan 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, lo que debe tener necesariamente una afectación o beneficio propio del Concejal o de los parientes o cercanos referidos; sin embargo, de lo relatado al momento de la consulta, **no se advierte la presencia de alguna de las situaciones de la norma, que conlleve a la separación de los Concejales de los asuntos a su cargo relacionados con la elección de Secretario, como lo es la entrevista de los candidatos.** [...]” (Destacado fuera de texto).

Luego de someter el referido concepto al análisis de idoneidad antes expuesto por la Sala, se evidencia que el mismo no corresponde a un estudio serio, completo e integral de las normas y de la jurisprudencia aplicables, pues partió del yerro de considerar que no eran aplicables las causales de impedimento y recusación, contenidas en el artículo 11 de la Ley 1437, al tratarse de una actuación netamente electoral, a pesar de que no existía duda en aplicación de esa normatividad y que la jurisprudencia de esta Sección, vigente para la época de los hechos, era clara en relación con ello y al punto que se discute para la configuración de la causal de pérdida de investidura alegada.

En efecto, dicho concepto no tuvo en cuenta la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, juez natural, en segunda instancia, de los procesos de pérdida de investidura de los concejales, entre ellas, la sentencia de 19 de septiembre de 2019⁵⁵, en la que la Sala al decretar la pérdida de investidura de unos concejales del

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de septiembre de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 13001-23-33-000-2018-00738-01(PI).



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

municipio de Zambrano (Bolívar), para el período 2016-2019, por encontrar demostrado el conflicto de intereses derivado de la causal de impedimento prevista en el artículo 11, numeral 14, de la Ley 1437, precisó acerca de la aplicación de las causales de impedimento y recusación, contenidas en la Ley 1437, de la siguiente manera:

“[...] En el caso en concreto, el solicitante considera que los acusados debieron declararse impedidos para participar en el trámite del concurso público de méritos para elegir a la persona que ocuparía el cargo de personero del Municipio de Zambrano en el período 2016-2020, que culminó con el nombramiento de la ciudadana Zaira Steffany Jabba Vergara, **en la medida en que se encontraban en la situación de impedimento descrita en el numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011**, toda vez que la mencionada ciudadana inscribió la lista del partido Centro Democrático – que integraban los acusados – al Concejo Municipal de Zambrano para el mencionado período.

[...]

En la medida en que se trata de un procedimiento especial, el concurso público de méritos para la elección de personero municipal o distrital, se regirá por sus normas especiales – como lo indicó el artículo 6° de la Resolución 070 de 2015 – y, **en lo no previsto en ellas, se aplicarán las normas de la Ley 1437 de 2011, por así disponer su artículo 2° que al tenor destaca que “[...] Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código [...]”**.

Lo anterior impone concluir que a este procedimiento especial **le son aplicables las normas sobre impedimentos y recusaciones allí previstas – artículos 11 y 12, Ley 1437 de 2011 –, puesto que: i) la reglamentación especial nada señala al respecto; ii) los concejales en dicho procedimiento toman decisiones definitivas; y iii) el mismo debe adelantarse bajo el criterio de imparcialidad⁵⁶ – artículo**

⁵⁶ El artículo 5° de la Resolución 070 de 2015, acto administrativo por el cual se convocó el concurso de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Zambrano (Bolívar), para el período constitucional 2016-2020, al referirse a los principios orientadores del proceso de selección indicó: «[...] ARTÍCULO 5° PRINCIPIOS ORIENTADORES DEL PROCESO. Las diferentes etapas de la convocatoria estarán sujetas a los principios de [...] **transparencia, imparcialidad** [...]».



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

2.2.27.1 del Decreto 1083 de 2015 y artículo 5º, Res. 070 de 2015 ⁻⁵⁷.

[...]

En vista de la aplicación de las normas sobre impedimentos y recusaciones prevista en la Ley 1437 de 2011, debe mencionarse que el impedimento se presenta cuando la autoridad pone de manifiesto una situación que, a su juicio, afecta su imparcialidad y que lo imposibilita para conocer de una actuación administrativa o de un proceso judicial y la recusación ocurre, por el contrario, cuando dicha situación es dada a conocer por parte de alguno de los sujetos procesales. Al respecto, se ha señalado que los impedimentos y las recusaciones:

«[...] son instituciones de naturaleza procedimental concebidas con el propósito de asegurar varios de los principios sustantivos que gobiernan el cumplimiento de la función pública, como la moralidad, la imparcialidad y la transparencia, entre otros (art. 209 C.P.). Con ellos se pretende garantizar las condiciones de imparcialidad y transparencia que debe reunir quien tiene a su cargo el trámite y decisión de un asunto, bajo la convicción de que solo de esta forma puede hacerse realidad el postulado de igualdad de las personas ante la ley [...]»⁵⁸.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 11, estableció, de manera general, que cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés público del servidor público, este debe declararse impedido y, además, prevé una serie de situaciones en las cuales consideró que los servidores públicos que deben adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas, tienen comprometido su interés particular y directo y, en consecuencia, podrían ser recusados si no manifiestan su impedimento. Entre dichas situaciones se encuentra la consistente en:

⁵⁷ El artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, define el principio de imparcialidad, en la siguiente forma: «[...] 3. En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva [...]».

⁵⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS. Bogotá, D. C., dieciocho (18) de julio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00065-00(C). Actor: CORPOAMAZONIA.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

«[...] 14. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores [...]».

En relación con este numeral – numeral 14 – del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, se considera que, contrario a lo afirmado por el Tribunal Administrativo de Bolívar, la norma regula dos situaciones diferentes: i) la primera, haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular **inscritas** también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores y ii) la segunda, haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular **integradas** también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.

[...]

En particular la causal de impedimento que se le imputa a los acusados es la consistente en haber hecho parte de la lista de candidatos a cuerpos colegiados – al concejo municipal por el partido Centro Democrático – que inscribió⁵⁹ la interesada⁶⁰ en la actuación administrativa⁶¹ en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.

[...]

La Sala encuentra que los acusados debieron declararse impedidos para participar en la elección y nombramiento de la ciudadana Zaira Steffany Jabba Vergara en el cargo de personera municipal de Zambrano para el período 2016 – 2020, al haberse configurado la causal de impedimento prevista en el numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, lo cual tiene una incidencia central en la causal de desinvestidura que se analiza.

Es así que la ley entiende que en las situaciones descritas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 se encuentra comprometida la imparcialidad y objetividad de los servidores públicos, entendiéndose que se presenta conflicto de intereses ante la existencia de intereses personales y directos en relación con la decisión que se pretende adoptar.

⁵⁹ Apuntar ante la autoridad electoral.

⁶⁰ Zaira Steffany Jabba Vergara en su condición de aspirante al ocupar el cargo de personera.

⁶¹ Que corresponde al concurso público de méritos para elegir el personero de ese municipio para el período 2016 – 2020.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Esta conclusión puede colegirse, igualmente, del contenido del artículo 70 de la Ley 136 de 1994, que al tenor señala:

«[...] **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 [...]

*Los concejos llevarán un registro de intereses privados en el cual los concejales consignarán la información relacionada con su actividad económica privada. Dicho registro será de público conocimiento. **Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún concejal, que no se haya comunicado a la respectiva corporación, podrá recusarlo ante ella [...]**»*

De lo expuesto con anterioridad, se llega al convencimiento que se encuentra configurado el elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura, lo que significa que se encuentra acreditado que los acusados violaron el régimen de conflicto de intereses.
[...]

Ahora bien, los hechos descritos anteriormente en modo alguno permiten indicar que los acusados actuaron con la diligencia debida pues está establecido en este proceso que no obstante su deber de conocer el marco normativo que rige el cargo que desempeñan, procedieron a participar en el concurso público de méritos que culminó con la elección y nombramiento del personero del Municipio de Zambrano, pese a que se encontraban dentro de la situación descrita en el ordenamiento jurídico como una causal de impedimento para adoptar decisiones en una actuación administrativa, en particular, una de las causales de impedimento previstas en el numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. [...]” (Destacado fuera de texto).

Así las cosas, para la Sala la recomendación jurídica vertida en el concepto emitido por el abogado **JUAN ANDRÉS URREA HERNÁNDEZ** no contenía medianos criterios de idoneidad ni sustentación razonada en su elaboración, de modo tal que era ilógico



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

que se desprendiera un convencimiento justificado, defendible y razonable, por parte del concejal accionado, de no estar incurso en una conducta constitutiva de una pérdida de investidura por conflicto de intereses.

Asimismo, se observa que la conducta del accionado tampoco está justificada en la buena fe calificada, por las razones que la jurisprudencia de la Sala ha reiterado. Aunque, al tenor del artículo 9º del Código Civil, la ignorancia de la ley no sirve para excusar su transgresión, hay por lo menos dos eventos en los cuales sí se configura una razón que puede justificar la conducta prohibida, porque implican que el accionado actúa con buena fe calificada y en presencia de un error invencible, verbigracia: (i) cuando los jueces han interpretado la disposición de una manera y luego modifican su criterio, lo que puede afectar el principio de confianza legítima; y (ii) cuando, precisamente, para evitar esa ignorancia, la persona se asesora de un profesional idóneo y éste le aconseja mal, ello siempre y cuando no haya claridad en relación con el punto que se discute para la configuración de la causal de pérdida de investidura, dado que si ésta es clara no supe la falta de diligencia el hecho de solicitar un concepto⁶².

En ese sentido, los argumentos expuestos por el accionado no logran desvirtuar la configuración del elemento subjetivo, porque su conducta no estuvo amparada en la jurisprudencia de esta Corporación, -la cual no era contradictoria ni estuvo sometida a rectificaciones en la materia-, ni demostró que hubiese solicitado

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de noviembre de 2021, C.P. Oswaldo Giraldo López, núm. único de radicación 05001-23-33-000-2020-00302-01.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

conceptos que fuesen idóneos, ni probó que hubiere revisado la jurisprudencia de esta Corporación con el objeto de informarse sobre el criterio jurisprudencial vigente en relación con la citada causal o respecto de los elementos que la configura⁶³.

Máxime cuando había claridad en torno a la aplicación de las causales de impedimento y recusación, contenidas en la Ley 1437, y al deber de declararse impedido, lo que implica que su actuar no estuvo amparado en la buena fe calificada proveniente de un error invencible.

La Sala, precisamente, ha ahondado así:

“[...] Valga indicar que no basta para exonerarse argumentar la buena fe simple, **pues quien aspira a ser elegido a un cargo de elección popular está en la obligación de conocer y asesorarse adecuadamente de los deberes que el cargo le impone, cuáles son las causales de inhabilidad, incompatibilidad y de conflicto de intereses, más cuando se trata de verificar que no se incurra en conductas que tienen como consecuencia la nulidad de la elección, o la pérdida de investidura**, de manera que los argumentos referidos a que el Estado no capacita a los aspirantes a cargos de elección popular y que la concejal acusada es una persona del común a la que se le dificulta entender la jurisprudencia de las altas cortes no son de recibo y, por el contrario, **demuestran la falta de diligencia en la búsqueda de asesorías idóneas**, ante el desconocimiento que alega [...]”⁶⁴ (Negritas y subrayas fuera de texto).

⁶³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 13 de marzo de 2025, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicado 25000 23 15 000 2024 00769 01 (PI).

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de noviembre de 2021, núm. único de radicación 05001-23-33-000-2020-00302-01, C.P. Oswaldo Giraldo López.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Adicional a lo anterior, es del caso reiterar lo expuesto en la citada sentencia de 26 de septiembre de 2024⁶⁵, en la que esta Sección precisó que la causal de impedimento prevista en el numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437, es clara y no requiere de mayores razonamientos y juicios para entenderla; y que la jurisprudencia de la Sección Primera ha sido clara, consistente y no ha tenido modificaciones sobre el alcance y aplicación del régimen de impedimentos como hipótesis que da lugar a la causal de pérdida de la investidura por violación del régimen del conflicto de intereses de los concejales, por lo que el concepto recibido, en ese caso, no superaba la categoría de la buena fe, de la siguiente manera:

“[...] La Sala concluye, conforme a lo considerado anteriormente, que los conceptos y asesorías solicitadas y recibidas por las concejales, no superan superar la categoría de la buena fe simple, en tanto:

160.1. La causal de impedimento prevista en el numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437, es clara y no requiere de mayores razonamientos y juicios para entenderla; razón por la cual, los conceptos y asesorías jurídicas solicitadas y recibidas por las concejales, no justifican que hubieran participado y votado la elección del secretario del Concejo.

160.2. Las concejales conocían que en ellas se concretaba el supuesto fáctico previsto por dicha norma, referido a que integraron, en conjunto con el aspirante a secretario, la lista de candidatos al Concejo Municipal del mismo grupo significativo, y para el mismo periodo electoral.

160.3. La jurisprudencia de la Sección Primera ha sido clara, consistente y no ha tenido modificaciones sobre el alcance y aplicación del régimen de impedimentos como hipótesis que da lugar a la causal de pérdida de la investidura por violación del régimen del conflicto de intereses de los concejales. [...]” (Destacado fuera de texto).

⁶⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de septiembre de 2024, núm. único de radicación 05001-23-31-000-2024-00237-01(PI), C.P. Hernando Sánchez Sánchez.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Ahora, la Sala advierte, frente a este asunto, que el apelante alegó que el fallo de primera instancia desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado, entre ellas, la citada sentencia de 26 de septiembre de 2024⁶⁶; sin embargo debe precisarse que si bien es cierto que ambos casos tienen ciertas particularidades que los diferencian, lo cierto es que siendo la misma causal de desinvestidura e igual hipótesis de participación en la elección del secretario general del Concejo Municipal, la referida sentencia no fue aplicada válidamente por el Tribunal en la providencia apelada para trazar los derroteros conceptuales y teóricos en el abordaje del elemento subjetivo de la causal de conflicto de interés alegada.

Ello, en tanto que en el indicado precedente se precisó que no cualquier concepto o asesoría, tiene la capacidad de evitar que la conducta sea censurada y se reiteró que "*[...] las apreciaciones o recomendaciones jurídicas vertidas en los conceptos y asesorías, deben ser conclusivas y contener medianos criterios de idoneidad, congruencia, pertinencia y sustentación razonada en su elaboración, de modo tal que de estos se desprenda un convencimiento justificado, defendible y razonable de no estar incurso en una conducta constitutiva de pérdida de investidura [...]*", conforme se puso de presente anteriormente.

En este orden de ideas, la Sala considera que la conducta del concejal **JONATHAN GÓMEZ** fue negligente y gravemente culposa, pues ante la claridad del supuesto fáctico en el que se encontraba y su perfecta correspondencia con el supuesto normativo que le exigía manifestar

⁶⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de septiembre de 2024, núm. único de radicación 05001-23-31-000-2024-00237-01(PI), C.P. Hernando Sánchez Sánchez.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

su impedimento so pena de violar el régimen del conflicto de interés, omitió dirigir su conducta en dicho sentido.

La manifestación de impedimento, desde la anterior perspectiva, era la única manifestación esperable del accionado, independientemente de que no era experto en la materia y que la elección del cargo de secretario general sea producto de un concurso de méritos o de una convocatoria pública, o de que esa elección se deba surtir respecto de un único aspirante o de una lista de elegibles.

Asimismo, cabe mencionar que si bien es cierto que el señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO** renunció al proceso de selección del cargo de secretario general el 21 de junio de 2024, lo cierto es que ello no logra justificar el incumplimiento de la obligación que tenía el concejal **JONATHAN GÓMEZ PARRA** de conocer el ordenamiento que regula el acceso, ejercicio y permanencia en el cargo de elección popular para el que aspiró y fue elegido, además de que fue un hecho posterior a la configuración del elemento objetivo de la causal, como se puso de presente anteriormente⁶⁷.

Por último, se reitera que la jurisprudencia de la Sección Primera ha sido consistente y armónica en relación con cada uno de los supuestos constitutivos del conflicto de intereses, en especial, al considerar que una de las formas en que se transgrede el régimen del conflicto de interés, consiste en que el Concejal, estando incurrido en alguna de las hipótesis previstas por la ley como causal de impedimento, de aquellas aplicables al asunto del que conoce y

⁶⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 13 de marzo de 2025, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicado 25000 23 15 000 2024 00769 01 (PI).



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

decide, pese a no haber sido recusado, omite manifestarse impedido; esto, toda vez que los impedimentos con su correspondiente deber de manifestación, constituyen garantía irrestricta de la prevalencia del interés general sobre el particular o privado del Concejal, o de su círculo cercano, familiar o de negocios⁶⁸.

A partir de las razones expuestas y encontrándose demostrados los aspectos objetivo y subjetivo de la causal prevista en los artículos 55, numeral 2, de la Ley 136, y 48, numeral 1, de la Ley 617, en concordancia con los artículos 70 de la Ley 136 y 11, numeral 14, de la Ley 1437, esto es, por violación del régimen de conflicto de intereses, endilgada al accionado, la Sala procederá a revocar la sentencia de 18 de noviembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, decretará la pérdida de investidura del señor **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, quien había sido declarado concejal electo del municipio de Girardot (Cundinamarca), para el período constitucional 2024-2027, en representación del partido Colombia Renaciente.

V.4.- El conflicto de intereses derivado de la causal de impedimento y recusación prevista en el artículo 11, numeral 15, de la Ley 1437

Se reitera que el artículo 11 de la Ley 1437 prevé el régimen de conflicto de intereses y las causales de impedimento y recusación de los **servidores públicos** que deberá observarse cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo de aquellos que deban adelantar o sustanciar

⁶⁸ *Ídem.*



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas.

El numeral 15 de dicha disposición establece que todo servidor público que haya sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa o que haya sido señalado por él como referencia con el mismo fin, deberá declararse impedido para intervenir, así:

“[...] **Artículo 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación.** Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:

(...)

15. Haber sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa el servidor público o haber sido señalado por este como referencia con el mismo fin. [...]” (Destacado fuera de texto).

Del caso concreto

V.4.1.- Análisis del elemento objetivo de la causal prevista en el artículo 11, numeral 15, de la Ley 1437

Al respecto, se observa que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló que no se encuentra acreditado el elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses, respecto de la causal establecida en el artículo 11, numeral 15, de la ley 1437, debido a que del acta de la sesión de 8 de marzo de 2024, en la cual se llevó a cabo la



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

elección del secretario general del Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), se evidencia que la intervención realizada por el concejal **JONATHAN GÓMEZ PARRA** se dio a solicitud del presidente de la corporación, con el objeto de presentar la hoja de vida del único aspirante presente, esto es, del señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO**, para la entrevista en el referido proceso de elección y no como una recomendación personal a sus compañeros con el fin de influir en el voto.

Por su parte, el solicitante, en el recurso de apelación, adujo que en este caso se acreditó que el accionado pidió la palabra y una vez concedida, recomendó, postuló y solicitó que se votara por su copartidario y compañero de lista, el señor **GERMÁN CARDOZO GALEANO** ante el Concejo Municipal de Girardot (Cundinamarca), al cargo de secretario general de esa Corporación, sin declararse impedido.

Al analizar lo alegado por el apelante, así como lo sostenido por el *a quo*, se colige que la situación planteada no se ajusta al supuesto previsto en el artículo 11, numeral 15, del CPACA, pero por razones diferentes a las indicadas por la primera instancia.

Para la Sala, no se cumple con lo descrito por la citada disposición, toda vez que para su configuración se requiere que el **servidor público**, esto es, el concejal accionado, haya sido recomendado por el interesado en la actuación, (el secretario general en este caso), para llegar al cargo que ocupa ese servidor público, (el concejal accionado), o que el concejal haya señalado al secretario general como referencia para el mismo fin.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

En efecto, no se podría configurar esa causal en un cargo de elección popular, como el de concejal, por cuanto éste no ocupa el cargo por una recomendación del interesado en la actuación o por haberlo señalado como referencia para llegar al cargo, por tratarse de un empleo, se reitera, de elección popular.

Cabe mencionar que el artículo 11 de la Ley 1437 establece las causales de impedimento y recusación para los **servidores públicos** que deben adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas.

De manera, que la causal prevista en el artículo 11, numeral 15, del CPACA no se podría configurar cuando el candidato a secretario general fue recomendado o postulado para ese cargo por el servidor público de elección popular, pues las causales previstas en el citado artículo 11 van dirigidas al servidor público que en ejercicio de su función administrativa pueda estar incurso en un conflicto de interés y tenga el deber de manifestar el impedimento.

Así las cosas, la Sala considera que no se configura el elemento objetivo de la causal de impedimento prevista en el artículo 11, numeral 15, de la Ley 1437, lo que impone no proseguir con el examen del elemento subjetivo y, por tanto, se confirmará en este sentido la decisión de primera instancia, pero por las razones antes expuestas.

V.5.- CONCLUSIÓN



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

Al encontrarse acreditados los elementos objetivo y subjetivo de la causal de pérdida de investidura, por violación del régimen del conflicto de intereses prevista en los artículos 55, numeral 2, de la Ley 136, y 48, numeral 1, de la Ley 617, en concordancia con los artículos 70 de la Ley 136 y **11, numeral 14, de la Ley 1437**, la Sala procederá a revocar la sentencia de 18 de noviembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, decretará la pérdida de investidura del señor **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, quien había sido declarado concejal electo del municipio de Girardot (Cundinamarca), para el período constitucional 2024-2027, en representación del partido Colombia Renaciente.

Asimismo, confirmará, en lo demás, la referida sentencia apelada, pero por las razones antes expuestas en esta providencia.

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:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 18 de noviembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, **DECRETAR** la pérdida de investidura del señor **JONATHAN GÓMEZ PARRA**, quien había sido declarado concejal electo del municipio de Girardot (Cundinamarca), para el período constitucional 2024-2027, en representación del partido Colombia Renaciente, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



Número único de radicación: 25000 23 15 000 2024 00502 01
Solicitante: LUIS GEOVANI ORTIZ ARIAS

SEGUNDO: CONFIRMAR, en lo demás, la sentencia apelada, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de 2 de mayo de 2025.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.