



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero Ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil diecisiete (2017)

**Ref.: Expediente 05001233300020160224101**

**PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL DE CAMPAMENTO –  
ANTIOQUIA**

**Actor: ÁLVARO ABAD HINCAPIÉ**

**Demandado: MARÍA PATRICIA CÁRDENAS TABARES Y OTROS<sup>1</sup>**

**Referencia: No se encuentra acreditada la configuración de la causal de pérdida de investidura establecida en el artículo 48 de la Ley 617 de 6 de octubre de 2000<sup>2</sup>, por indebida destinación de dineros públicos, al haber participado en la Aprobación del Acuerdo Nro. 002 de 2014, acto administrativo que fue declarado nulo por vulnerar el numeral 4º del artículo 313 de la Constitución Política y el artículo 1, literal a) de la Ley**

---

<sup>1</sup> OTONIEL ORLANDO QUIÑONEZ, HÉCTOR GUILLERMO VELÁSQUEZ LÓPEZ, JOSÉ GUILLERMO VÁSQUEZ BARRIENTOS, GUSTAVO ADOLFO OLAYA AGUDELO, FRANK ALBERTO BETANCUR QUIROZ, YUBAN NONATO SALAZAR QUIROZ, ANIBAL ANTONIO SÁNCHEZ QUIÑONEZ Y LUZ ELENA CANO TORRES.

<sup>2</sup> 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.

**1483 de 9 de diciembre de 2011<sup>3</sup> y haber comprometido vigencias futuras excepcionales. Reiteración jurisprudencial.**

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto oportunamente por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 24 de enero de 2017, mediante la cual se negaron las pretensiones de la solicitud de pérdida de investidura, presentada contra los señores María Patricia Cárdenas Tabares, Otoniel Orlando Quiñonez, Héctor Guillermo Velásquez López, José Guillermo Vásquez Barrientos, Gustavo Adolfo Olaya Agudelo, Frank Alberto Betancur Quiroz, Yuban Nonato Salazar Quiroz, Anibal Antonio Sánchez Quiñonez y Luz Elena Cano Torres, concejales del Municipio de Campamento – Antioquia-, elegidos para el período constitucional 2012-2015.

## **1.- Antecedentes**

### **1.1.- La demanda**

**1.1.1.-** El ciudadano Álvaro Abad Hincapié solicitó la pérdida de la investidura de María Patricia Cárdenas Tabares y otros, Concejales del Municipio de Campamento –Antioquia-, por haber incurrido en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 4º del artículo 48 de la Ley 617<sup>4</sup>, esto es, por indebida destinación de dineros públicos.

---

<sup>3</sup> Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

<sup>4</sup>ARTICULO 48. PERDIDA 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: [...]

4. Por indebida destinación de dineros públicos. [...]"

**1.1.2.-** Como sustento de la solicitud, el demandante relata que el Concejo Municipal de Campamento, mediante Acuerdo Nro. 002 de 9 de abril de 2014, otorgó unas facultades al Alcalde Municipal para gestionar y suscribir un contrato de empréstito por valor de dos mil setecientos sesenta millones de pesos (\$2.760'000.000,00), durante el término de seis (6) años, para construir viviendas de interés prioritario.

**1.1.3.-** Afirma que, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Medellín, mediante sentencia 29 de abril de 2016, declaró la nulidad del Acuerdo Nro. 002 de 2014 por considerar que con el acuerdo en mención se comprometieron vigencias excepcionales futuras, transgrediendo lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 313 de la Constitución Política y en el literal a) del artículo 1º de la Ley 1483 de 9 de diciembre de 2011<sup>5</sup>.

**1.1.4.-** En criterio de la parte demandante, los concejales demandados, al autorizar al Alcalde de Campamento a suscribir contrato de empréstito que comprometió vigencias futuras excepcionales por seis (6) años, destinaron dineros públicos para propósitos no autorizados en la Ley 1483.

## **1.2.- Contestación de la demanda por parte de los Concejales demandados**

Pese a que los concejales Luz Elena Cano Torres, Frank Alberto Betancur Quiroz y Yuban Nonato Salazar Quiroz fueron notificados en debida forma

---

<sup>5</sup> Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

del auto admisorio de la demanda<sup>6</sup>, estos no hicieron uso de su derecho de defensa y contradicción.

Los demás concejales demandados, en nombre propio y dentro de la oportunidad procesal correspondiente, procedieron a contestar la demanda de pérdida de investidura, conjuntamente, solicitando que se negaran las pretensiones.

**1.2.1.-** La parte demandada inicia su defensa, oponiéndose a las pretensiones de la demanda, argumentando que con el Acuerdo Nro. 002 de 2014, lo que los concejales hicieron fue autorizar al ejecutivo para que realizara una operación de crédito público denominado empréstito y no comprometer unas vigencias futuras excepcionales.

**1.2.2.-** Indicaron que a lo largo de los debates que conllevaron a la aprobación del Acuerdo Nro. 002 de 2014, tuvieron la asesoría de Alcalde Municipal para la época, de la señora Secretaria de Planeación Municipal, del Secretario de Hacienda Municipal, del Asesor Jurídico del Municipio, del Profesional Universitario y Asesor para la Subregión Norte del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA- y del Subdirector Financiero del mismo Instituto, los cuales les explicaron que lo que se estaba autorizando era una operación de crédito público de empréstito y que no se comprometían vigencias futuras excepcionales.

**1.2.3.-** Advirtieron que, la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Medellín el 29 de abril de 2016 confundió los conceptos de vigencias futuras y de operaciones de crédito público o

---

<sup>6</sup> Notificaciones realizadas los días 3 de noviembre de 2016 (folio. 280 vuelto), 4 de noviembre de 2016 (folios 281 vuelto) y el 8 de noviembre de 2016 (folio 282).

empréstitos, pues las normas que regulan estas operaciones establecen que el pago de los créditos no pueden ser garantizados a través de las vigencias futuras excepcionales.

**1.2.4.-** Aducen que, el hecho de autorizar al ejecutivo para gestionar y suscribir un empréstito para la construcción de viviendas de interés prioritario no configura la causal de indebida destinación de dineros públicos, dado que no existe prohibición alguna que impida utilizar estos dineros en esas actividades o programas, sino que por el contrario, resulta ser una obligación legal utilizarlos para ese fin por parte de quienes tienen alguna autoridad o capacidad para hacerlo.

**1.2.5.-** Agregaron que, si los recursos públicos se invierten en la construcción de viviendas de interés prioritario no puede afirmarse que hay un menoscabo financiero, porque precisamente uno de los fines del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política, es promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta, incluido el derecho que tiene las personas a vivir con dignidad y acceder a una vivienda digna, entre muchos otros.

### **1.3.- La sentencia de primera instancia**

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante providencia de 24 de enero de 2017, resolvió lo siguiente: “[...] *PRIMERO: Niéganse las pretensiones de la demanda de pérdida de investidura presentada por ÁLVARO ABAD HINCAPIÉ contra los señores OTONIEL ORLANDO QUIÑONES, HÉCTOR GUILLERMO VELÁSQUEZ LÓPEZ, JOSÉ GUILLERMO VÁSQUEZ BARRIENTOS, GUSTAVO ADOLFO OLAYA AGUDELO, FRANK ALBERTO BETANCUR QUIROZ, YUBAN NONATO*

*SALAZAR QUIROZ Y ANÍBAL ANTONIO SÁNCHEZ QUIÑONEZ, y las señoras MARÍA PATRICIA CÁRDENAS TABARES y LUZ ELENA CANO TORRES, concejales del Municipio de Campamento –Antioquia, para el periodo Constitucional 2012-2015, por las razones expuestas en la parte motiva precedente [...]”.*

**1.3.1.-** En ese sentido, el *a quo* puso de presente que para que se configure la causal de pérdida de investidura de indebida destinación de dineros públicos, es necesario que se dé aplicación de los dineros a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento, o cuando la destinación tiene la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros.

**1.3.2.-** Preciso que, la anulación de los actos administrativos y la pérdida de investidura generan consecuencias totalmente distintas, de tal manera que la primera no conlleva necesariamente a la segunda, pues, una cosa es el juicio de legalidad de los actos administrativos y, otra es la evaluación de la conducta de los servidores públicos que expidieron los mismos.

**1.3.3.-** Agregó que, las vigencias futuras y las operaciones de crédito público son dos conceptos totalmente diferentes, pues el primero se encuentra regulado en el Ley 819 de 9 de julio 2003<sup>7</sup> y el segundo por el Decreto 2681 de 29 de diciembre de 1993<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

<sup>8</sup> por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas

**1.3.4.-** Manifestó que, en el caso concreto, no se configura ninguna de las hipótesis que tiene establecida la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>9</sup> para que se entienda que existe una indebida destinación de dineros públicos, porque: i) no se destinaron los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados; ii) no se destinaron dineros u objetos para propósitos diferentes a los cuales los dineros se encontraban asignados; iii) no se destinaron dineros a objetos, actividades o a propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento; iv) la aplicación de esos dineros no se dio para materias innecesarias o injustificadas; v) no se tuvo como finalidad la de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros; y, vi) la destinación no tuvo como finalidad un beneficio, distinto al económico, en favor de los concejales o de terceros. En el presente caso, no obra ningún medio de prueba que acredite que la participación en la discusión y aprobación del Acuerdo Nro. 002 de 2014 haya estado motivada por el deseo de obtener un beneficio para los propios concejales o para terceras personas.

**1.3.5.-** Estimó que, en este caso, no se trató de comprometer vigencias futuras excepcionales como equivocadamente lo entiende la parte demandante, sino de una operación de crédito público que, como se expuso de manera previa, si bien implica asumir el compromiso de pagos futuros por concepto de intereses y amortizaciones, esos compromisos no se constituyen a través de la modalidad de vigencias futuras, sino mediante las partidas presupuestales en el rubro correspondiente al servicio de la deuda.

**1.3.6.-** Finalmente indicó que, la expedición del Acuerdo Nro. 002 de 2014 se realizó en ejercicio de una función constitucional, como lo es la autorización

---

<sup>9</sup>Sentencia del 3 de octubre de 2000, ya citada en la providencia.

al alcalde para celebrar contratos, pues el artículo 313 de la Constitución Política dispone que a los concejos municipales les corresponde, entre otras competencias, autorizar al alcalde para celebrar contratos y el artículo 315 *ibidem* faculta al alcalde para presentar al concejo municipal proyectos de acuerdo que se consideren convenientes para la buena marcha del municipio.

#### **1.4.-El recurso de apelación**

Inconforme con la sentencia de primera instancia, la parte demandante, dentro de la oportunidad procesal correspondiente, presentó recurso de apelación con el fin de que se revoque dicha providencia judicial y, en su lugar, se decrete la pérdida de investidura de los concejales demandados, esgrimiendo las siguientes inconformidades:

**1.4.1.-** La parte demandante insiste en que el Concejo Municipal de Campamento, mediante Acuerdo Nro. 002 de 2014, otorgó unas facultades al Alcalde Municipal para gestionar y suscribir un contrato de empréstito por valor de dos mil setecientos sesenta millones de pesos (\$2.760'000.000,oo), durante el término de seis (6) años, para construir viviendas de interés prioritario, comprometiendo vigencias futuras excepcionales.

**1.4.2.-** Reitera que, al haberse declarado nulo el Acuerdo Nro. 002 de 2014 por parte de un juez de la república por ser contrario a la Constitución y a la ley, dado que se comprometieron vigencias futuras de las entidad territorial, genera como consecuencia la ocurrencia de la indebida destinación de dineros públicos y la causal de pérdida de investidura.

### **1.5.- Alegatos de conclusión en segunda instancia y concepto del agente del Ministerio Público**

De conformidad con lo establecido en el numeral 4º del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Magistrado Sustanciador del proceso, mediante auto de 23 de marzo de 2017, admitió el recurso de apelación presentado contra la sentencia de primera instancia y ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos y al agente del Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto.

**1.5.1.-** El demandante no alegó de conclusión.

**1.5.2.-** Los demandados reiteraron los argumentos expuestos a lo largo del proceso judicial y, adicionalmente, sostuvieron que para que proceda la pérdida de investidura de un miembro de una corporación pública, se requiere que el agente haya incurrido en alguna de las faltas que señala la ley con absoluto dolo y, en este caso, los concejales del Municipio de Campamento obraron con la única intención de mejorarle la calidad de vida a más de cien (100) familias de las más pobres del municipio y actuaron con la plena convicción que se trataba de una función propia de su cargo.

**1.5.3.-** El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa intervino en esta instancia, mediante escrito de 28 de abril de 2017, solicitó, luego de un estudio integral del proceso judicial, confirmar la sentencia de primera instancia, de acuerdo con los siguientes argumentos:

Puso de presente que el numeral 3º del artículo 313 de la Constitución Política establece que a los concejos municipales les corresponde, entre

otros, autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer “*pro tempore*” ciertas funciones de las que corresponden al concejo.

Indicó que, el Concejo Municipal de Campamento, mediante Acuerdo Nro. 002 de 9 de abril de 2014, concedió autorización al Alcalde de ese Municipio para gestionar y suscribir un empréstito con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA- o con cualquier entidad acreditada, hasta por un valor de dos mil setecientos millones de pesos (\$2.700'000.000,00) con destino a la construcción de cien (100) viviendas rurales.

Manifestó que el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Medellín, mediante sentencia de 29 de abril de 2016, con ocasión de una demanda de nulidad presentada contra el Acuerdo Nro. 002 de 2014, resolvió decretar su nulidad por desconocer el artículo 313 (numeral 4º) de la Constitución Política y el artículo 1, literal a) de la Ley 1483 de 2011, toda vez que lo autorizado en él correspondía a una vigencia futura y no a una autorización para una operación de crédito para la construcción de viviendas de interés prioritario (VIP) y, además, se indicó que dicho instrumento de gestión del gasto público debía destinarse a propósitos específicos, esto es para la realización de proyectos de infraestructura lo cual no sucedió. Dicha decisión quedó debidamente ejecutoriada<sup>10</sup>

Advirtió que el medio de control de pérdida de investidura persigue fines diferentes al de nulidad. Así, la primera está llamada a proteger los valores esenciales de la democracia, en especial la moralidad, la eticidad, la transparencia, la probidad, el decoro y la moralidad en el ejercicio y acceso a cargos de elección popular por incurrir en conductas que fueron tipificadas

---

<sup>10</sup> Consultada la página de consulta de procesos se evidencia que contra dicha decisión no se presentó recurso de apelación.

por el legislador como causales de desinvestidura. Por su parte, el medio de control de nulidad tiene como finalidad la tutela del orden jurídico y la defensa de la legalidad abstracta de los actos emanados de la administración<sup>11</sup>.

Agregó que, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>12</sup> ha señalado en múltiples oportunidades que el ejercicio de una función constitucional no es constitutiva de la causal de pérdida de investidura por indebida de recursos públicos y que cosa distinta es que si en su ejercicio se incurre en violación a la Constitución y la Ley ello acarrea consecuencias de carácter disciplinario o fiscal.

Afirma que no obra prueba alguna en el expediente de la configuración de un manejo indebido de recursos con la aprobación del Acuerdo Nro. 002 de 2009, mediante el cual se comprometieron vigencias futuras, dado que de llegar a ser así, otro sería el escenario del medio de control judicial.

Manifestó que no se encuentra probado que los concejales del Municipio de Campamento hubieran destinado dineros públicos o actividades o propósitos

---

<sup>11</sup> En sentencia C- 513 de 1994 se efectuaron las siguientes consideraciones sobre la acción de nulidad simple así: *“La acción de nulidad, de larga tradición legislativa (ley 130 de 1913) y jurisprudencial en nuestro medio, tiene como finalidad específica la de servir de instrumento para pretender o buscar la invalidez de un acto administrativo, proveniente de cualquiera de las ramas del poder público, por estimarse contrario a la norma superior de derecho a la cual debe estar sujeto. A través de dicha acción se garantiza el principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza y se asegura el respeto y la vigencia de la jerarquía normativa. Dicha jerarquía, cuya base es la Constitución, se integra además con la variedad de actos regla, que en los diferentes grados u órdenes de competencia son expedidos por los órganos que cumplen las funciones estatales, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales de que han sido investidos formal, funcional o materialmente.*

<sup>12</sup> Puede verse la sentencia del 14 de agosto de 2014, Número de Radicado: 2002 – 02209 y sentencia del 22 de octubre de 2016, M.P.: María Elizabeth García González. Demandante: Emilse Gamboa Mogollón. Demandado: Víctor Fidel Suarez Vergel.

no autorizados; o a otros autorizados pero diferentes a aquellos para los cuales fueron asignados; o aplicando dichos recursos a objetos, actividades o propósitos que desvíen su finalidad de interés público, o a materias innecesarias o injustificadas o con la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros.

Estimó que después de analizar los medios de prueba allegados al expediente, se evidencia que, si bien los concejales demandados participaron en la aprobación del Acuerdo Nro. 002 de 2014, mediante el cual se autorizó al Alcalde de Campamento para suscribir un contrato de empréstito y en efecto, ese acto administrativo fue declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa, ello no implica, *per se*, que se encuentren incursos en la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos.

## **2.- Consideraciones de la Sala**

### **2.1.- Competencia y procedibilidad de la acción pérdida de investidura**

Esta Sección es competente para conocer de la apelación de las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de concejales: por una parte, en virtud del artículo 48, parágrafo 2, de la Ley 617 de 2000, que establece la segunda instancia para tales procesos y, por la otra, atendiendo el pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 25 de enero de 1995<sup>13</sup>, según el cual las impugnaciones contra las sentencias de pérdida de investidura, proferidas por los Tribunales Administrativos, son de conocimiento de la Sección Primera del Consejo de Estado.

---

<sup>13</sup> Auto de enero 25 de 1.995, Expediente AC-2220, M.P. Carlos Betancur Jaramillo.

En el expediente<sup>14</sup> se encuentra copia del formato E-26 CON de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante el cual se declaró electos a los Concejales del Municipio de Campamento –Antioquia-, para el período 2012-2015 de acuerdo con los resultados de las elecciones que se llevaron a cabo el 30 de octubre de 2011, dentro de los que se encuentra los ciudadanos María Patricia Cárdenas Tabares, Otoniel Orlando Quiñonez, Héctor Guillermo Velásquez López, José Guillermo Vásquez Barrientos, Gustavo Adolfo Olaya Agudelo, Frank Alberto Betancur Quiroz, Yuban Nonato Salazar Quiroz, Anibal Antonio Sánchez Quiñonez y Luz Elena Cano Torres, lo cual los hace sujetos pasivos de la acción de pérdida de investidura.

## **2.2. Problema Jurídico**

Corresponde a la Sala determinar, si los concejales demandados incurrieron en la causal de pérdida de investidura, prevista en el numeral 4º del artículo 48 de la Ley 617, esto es, por indebida destinación de dineros públicos, al haber participado en la Aprobación del Acuerdo Nro. 002 de 2014, mediante el cual se autorizó al Alcalde del Municipio de Campamento para gestionar y suscribir un empréstito con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA- o con cualquier otra entidad crediticia, hasta por un valor de dos mil setecientos millones de pesos (\$2.700'.000.000,oo) con destino a la construcción de viviendas rurales; acto administrativo que fue declarado nulo por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Medellín, por vulnerar el numeral 4º del artículo 313 de la Constitución Política y el artículo 1, literal a) de la Ley 1483 de 2011 y haber comprometido vigencias futuras excepcionales.

---

<sup>14</sup> Folios 17-31, cuaderno principal.

### **2.3. La causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos**

Se imputa a los concejales demandados la causal de pérdida de investidura establecida en el artículo 48 numeral 4º de la Ley 617, del siguiente tenor:

**“[...] 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: [...]

4.- Por indebida destinación de dineros públicos. [...]”.

En relación con la configuración de esta causal de pérdida de investidura, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>15</sup> ha señalado lo siguiente:

“[...] Esta norma, como sucede con las demás causales de pérdida de investidura, tampoco describen la conducta. No obstante, la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado ha delimitado los presupuestos para que se configure. En este sentido, como su denominación lo indica, se realiza cuando un congresista destina los dineros públicos a unas finalidades y cometidos estatales distintos a los establecidos en la Constitución, en la ley o en los reglamentos. Bien puede utilizarlos o dirigirlos a actividades o propósitos no autorizados; o a aquéllos que estando autorizados no correspondan a la finalidad asignada; o a cometidos prohibidos, entre otros.

En estos términos, la Sala Plena, en sentencia del 7 de junio de 2012<sup>16</sup>, señaló que aunque la causal no está definida en el ordenamiento jurídico, se configura cuando la destinación de los dineros públicos no corresponde a los fines estatales preestablecidos por la Constitución, la ley o el reglamento: “La causal de indebida destinación de dineros públicos no está definida en la Constitución ni en las normas legales que rigen el ejercicio de la acción de pérdida de investidura. Es, entonces, pertinente consignar

---

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, Bogotá D.C., seis (6) de mayo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 11001-03-15-000-2013-00865-00(PI), Actor: CARLOS MARIO ISAZA SERRANO, Demandado: ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

<sup>16</sup> Rad. 2010-00352, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

el sentido y alcance con que esta Corporación le ha definido. La causal de indebida destinación de dineros públicos se configura cuando el concejal destina los dineros públicos a unas finalidades y cometidos estatales distintos a los establecidos en la Constitución, en la ley o en los reglamentos.”

Respecto a los elementos constitutivos de este tipo disciplinario, la Sala Plena, en sentencia del 6 de marzo de 2003<sup>17</sup> también señaló: “ ‘Por consiguiente, el elemento tipificador de la causal de pérdida de investidura en referencia, está en el hecho de que el congresista, en su condición de servidor público, que lo es (art. 123 de la Constitución), con su conducta funcional, al ejercer las competencias de las que ha sido revestido, traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, para destinar los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados, o a otros sí autorizados pero diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados, o cuando aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas, o cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas, etc. ‘En los eventos como los antes indicados, la conducta del congresista bien puede ser delictiva o no, ajustada o no a un procedimiento legal de ordenación del gasto o de contratación, pero, su finalidad es otra muy distinta a la señalada en la Constitución, la ley o los reglamentos’ ”.

De allí que, para que la causal se configure es necesario que el Congresista, en su condición de servidor público, distorsione o cambie el cometido estatal consagrado en la Constitución, la Ley o el Reglamento, para destinar los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados, o que estando autorizados sean diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados, o haya destinado o utilizado los recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas; o perseguido la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros; o hubiere pretendido derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas.

En este orden, no es necesario que el sujeto activo de la causal ostente la condición de nominador u ordenador del gasto, basta con que deba respetar, defender y cuidar el patrimonio público, toda vez que es imperativo cuidar los bienes del Estado para evitar su menoscabo. En este sentido, la Sala Plena ha señalado que la causal comporta dos elementos: i) la conducta y ii) el fin. La Sentencia del 1 de noviembre de 2005<sup>18</sup> señaló: “Para la configuración de la causal de indebida destinación de dineros públicos prevista en el num. 4º del artículo 183 de la Constitución Política

---

<sup>17</sup> Rad. 2002-1007, C.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

<sup>18</sup> Rad. 2004-01673, C.P. Tarsicio Cáceres Toro.

(reproducida en el numeral 4º del artículo 298 de la Ley 5ª de 1992) se destacan o requieren dos elementos como son la conducta y el fin.”

En el primero –como se exige para las demás causales por las que se puede demandar la pérdida de investidura- es necesario, que el sujeto activo que la agota ostente la calidad de Congresista y precisamente que en esa condición ejerza competencias para las que fue investido.

El segundo elemento, consiste en el fin de la conducta, es decir que al ejercer las competencias propias de su investidura: i) cambie o distorsione los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento al destinar los recursos públicos a materias, actividades o propósitos no autorizados, o a aquéllos que autorizados son diferentes a los que se encuentran asignados; ii) aplique tales dineros a objetos prohibidos, no necesarios o injustificados; iii) obtenga un incremento patrimonial para sí o a favor de terceros, o iv) pretenda derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o en el de terceras personas, etc. [...].”

A su turno, esta Sección<sup>19</sup>, siguiendo los planteamientos de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ha expresado, frente a la configuración de esta causal de pérdida de investidura, que:

“[...] La causal de indebida destinación de dineros públicos no se encuentra definida en la Constitución ni en las normas legales que regulan el ejercicio de la acción de pérdida de investidura. No obstante, la jurisprudencia de esta Corporación se ha referido en distintas oportunidades al sentido y alcance que esta causal tiene.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en sentencia 30 de mayo de 2000 (Expediente núm. AC-9877, Consejero ponente doctor Germán Rodríguez Villamizar), se pronunció sobre los alcances del concepto de indebida destinación de dineros públicos, señalando que el elemento tipificador de esta causal de pérdida de investidura “está en el hecho de que el Congresista, en su condición de servidor público, con su conducta funcional al ejercer las competencias de las que ha sido revestido, traiciona, cambia o distorsiona los fines o cometidos estatales, preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, para destinar los dineros públicos a objetos, actividades o

---

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil catorce (2014), Radicación número: 63001-23-33-000-2013-00148-01(PI), Actor: JESUS ANTONI OBANDO ROA, Demandado: CESAR LONDOÑO VILLEGAS Y OTRO, Referencia: APELACION SENTENCIA – PERDIDA DE INVESTIDURA.

propósitos no autorizados, o a otros sí autorizados pero diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados, o cuando aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas, o cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas”.

Esta postura ha sido objeto de múltiples reiteraciones por la misma Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>20</sup> y también por la Sección Primera del Consejo de Estado, entre otras, en sentencias de 1º de julio de 2004 (Expediente núm. 2003-00194, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), 9 de noviembre de 2006 (Expediente núm. 2005-01133, Consejero ponente doctor Camilo Arciniegas Andrade), 16 de julio de 2009 (Expediente núm. 2008-00700, Consejera ponente doctora Martha Sofía Sanz Tobón) 14 de diciembre de 2009 (Expediente núm. 2009-00012 (Expediente núm. 2009-00012, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), 3 de noviembre de 2011 (Expediente núm. 2011-00009, Consejera ponente María Elizabeth García González) y 1º de agosto de 2013 (Expediente núm. 2012-00151, Consejera ponente María Elizabeth García González) [...].”

De la jurisprudencia transcrita, se tiene que los casos en que se puede configurar la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos, son los siguientes:

- i) Cuando destina los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados.
- ii) Cuando los destina a objetos, actividades o propósitos autorizados, pero diferentes a los cuales esos dineros se encuentran asignados.
- iii) Cuando aplica los dineros a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento.
- iv) Cuando esa aplicación se da para materias innecesarias o injustificadas.

---

<sup>20</sup> En sentencias de 20 de junio de 2000 (Expediente núm. 9876); de 6 de marzo de 2001 (Expediente núm. AC-11854) y de 17 de julio de 2001 (Expediente núm. 0063-01).

v) Cuando la destinación tiene la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros.

vi) Cuando la destinación tiene la finalidad de derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o en el de terceros.

#### **2.4.- El análisis del caso concreto y del recurso de apelación formulado por la parte demandada**

La Sala procederá a llevar a cabo el estudio de los elementos o requisitos constitutivos de la causal alegada, esto es, por indebida destinación de dineros públicos, por aplicar los dineros a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento, al haber participado en la Aprobación del Acuerdo Nro. 002 de 2014, acto administrativo que fue declarado nulo por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Medellín, por vulnerar el numeral 4º del artículo 313 de la Constitución Política y el artículo 1, literal a) de la Ley 1483 de 2011 y haber comprometido vigencias futuras excepcionales.

Para resolver si las conductas endilgadas a los demandados configuran la causal de pérdida de investidura, por indebida destinación de dineros públicos, la Sala analizará: i) las pruebas allegadas al plenario, ii) el contenido del Acuerdo Nro. 002 de 2014, iii) las autorizaciones al Alcalde para celebrar contratos y para comprometer vigencias futuras.

##### **2.4.1.- Análisis de las pruebas allegadas al plenario**

Está acreditado en el proceso, que los demandados fueron elegidos concejales del Municipio de Campamento el 30 de octubre de 2011, para el periodo 2012-2015, conforme consta a folios 17 a 31 del cuaderno principal.

También se encuentra demostrado que el Concejo Municipal de Campamento, mediante Acuerdo Nro. 002 de 9 de abril de 2014, autorizó al Alcalde del Municipio de Campamento para gestionar y suscribir un empréstito con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA- o con cualquier otra entidad crediticia, hasta por un valor de son mil setecientos millones de pesos (\$2.700'.000.000,00) con destino a la construcción de viviendas rurales. (folio 67-69, cuaderno principal)

Obra en el expediente la copia de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Medellín el 29 de abril de 2016, mediante la cual declaró la nulidad del Acuerdo Nro. 0002 de 2014 por desconocer el artículo 1º, literal a) de la Ley 1483, al autorizar al Alcalde del Municipio de Campamento a que por medio del sistema de vigencias futuras excepcionales se financie la construcción de viviendas de interés prioritario. (folio 49-60, cuaderno principal)

#### **2.4.2.- El contenido del Acuerdo Nro. 002 de 2014**

Para la Sala, resulta necesario estudiar el contenido del Acuerdo Nro. 002 de 2014, a la luz de la causal de pérdida de investidura invocada, para lo cual se hará necesario tener en cuenta que lo decidido por el Concejo Municipal de Campamento. En efecto, el tenor de la parte resolutive del Acuerdo aludido es el siguiente:

“ACUERDO No. 002  
ABRIL 09 DE 2014

**“POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN UNAS FACULTADES AL  
ALCALDE MUNICIPAL DE CAMPAMENTO DE ANTIOQUIA”**

[...]

**ACUERDA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Autorizar al Alcalde Municipal de CAMPAMENTO para que gestione y suscriba un empréstito con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA o con cualquier otra entidad crediticia, hasta por un valor de DOS MIL SETECIENTOS SESENTA MILLONES DE PESOS (2.760.000.000) con destino a la construcción de 100 viviendas rurales.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** entiéndase las facultades otorgadas en el artículo anterior para que el ejecutivo Municipal pueda tramitar la correspondiente “operación de crédito público”.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Autorizar igualmente al señor Alcalde Municipal para convenir las modalidades de Plazo, Intereses, Cesantías, fuentes de pago, Lugar, Forma de Pago y demás condiciones a que se deba sujetar este Empréstito, de acuerdo a lo establecido por la Ley.

**ARTÍCULO TERCERO:** Queda autorizado el señor Alcalde Municipal para incorporar al presupuesto el empréstito en cuantía de esta autorización y hacer los traslados presupuestales necesarios que le permitan al Municipio cubrir las obligaciones contraídas en virtud de dicho contrato.

**ARTÍCULO CUARTO:** Los recursos de crédito autorizado, serán invertidos en el proyecto de “Construcción de Cien (100) viviendas nuevas de interés prioritario (VIP) en la zona rural del Municipio de Campamento”, que hacen parte del Plan de Desarrollo “Campamento en buenas manos con sentido de pertenencia dignidad y valores 2012-2015 [...]”.

Así las cosas, la Sala observa que el Concejo Municipal autorizó al Alcalde de Campamento a: gestionar y suscribir un empréstito con el IDEA o con cualquier otra entidad crediticia, hasta por un valor de dos mil setecientos sesenta millones de pesos (\$2.760'000.000,00) con destino a la construcción de cien (100) viviendas rurales.

#### **2.4.3. Autorización del Concejo Municipal para celebrar contrato**

De conformidad con los numerales 3° y 4° del artículo 313 de la Constitución Política los Concejos Municipales tienen, entre otras, las siguientes

atribuciones: i) “[...] autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer *pro tempore* funciones precisas que le corresponda al Concejo [...]”, y ii) “[...] votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales [...]”.

En ese sentido, la Sala debe analizar si la autorización de los concejales municipales y, en particular del Concejo del Municipio de Campamento, para celebrar contrato, mediante acuerdo, se debe entender como causal de pérdida de investidura, por indebida destinación de dineros públicos.

Al respecto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia del 3 de octubre de 2000<sup>21</sup>, sostuvo lo siguiente:

“[...] En primer lugar encuentra la Sala que en esta materia es necesario recordar que al aprobar el Acuerdo 08 de 2010 **los concejales del municipio de Sampués no realizaron un uso indebido de dineros públicos, en tanto su función no es la de ordenar el gasto sino la de autorizar al Alcalde para contratar empréstitos, que fue lo que se hizo mediante el citado Acuerdo.** [...]”

**Así, una cosa es la autorización para contratar empréstitos y otra diferente la contratación misma, de manera que si en la realización de ésta se presentan irregularidades, éstas no son atribuibles a los concejales que participan en la aprobación de un acuerdo que autoriza al burgomaestre local para contratar empréstitos y pignorar rentas [...]**. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Ahora bien, esta Sección<sup>22</sup> ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la causal de pérdida de investidura, en un caso con similares supuestos de hecho, así:

---

<sup>21</sup> M.P.: Darío Quiñones Pinilla. Ref.: 10529 y 10968. Actores: Emilio Sánchez Alsina y Pablo Bustos Sánchez.

<sup>22</sup> Sentencia del 29 de Agosto de 2013. M.P.: María Elizabeth García González. Actor: Oscar Elías Matta Peláez. Rad.: 2012 00027 02.

“[...] De lo hasta aquí expuesto, resulta evidente que no se configura la causal endilgada, pues, **los demandados, en su condición de Concejales del Municipio de Dosquebradas (Risaralda), al expedir los Acuerdos 001 de 9 de enero y 006 de 12 de junio de 2008, a través de los cuales se autorizó a la Alcaldesa de dicho Municipio para celebrar toda clase de contratos y convenios,** hasta por un monto de veinte mil salarios mínimos legales vigentes, fijando como término el 31 de diciembre de 2009, **no hicieron otra cosa distinta que ejercer las facultades que en materia de competencia les señala la Constitución y la Ley a dichas Corporaciones Edilicias,** autorización, que, como quedó visto, se otorgó de manera general y no específica. **Cabe resaltar que dicha conducta,** como lo precisó la Sala en un asunto similar, en sentencia de 2 de mayo de 2013 (Expediente núm. 2012-00006-01 (PI), Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso), que ahora se prohija, **no constituye por sí sola el supuesto fáctico de la causal de indebida destinación de dineros públicos, dado que no implica distorsión de las finalidades del gasto, uno de los presupuestos que se requieren para que se configure la misma [...].** (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Cabe advertir que el ordenador del gasto, en el asunto objeto de estudio, fue el Alcalde Municipal de Campamento, quien debe velar por el cumplimiento de los fines del estado, específicamente por el correcto uso de los dineros públicos.

Entonces, la Sala reitera que el hecho de que el Concejo Municipal haya autorizado al Alcalde de Campamento para gestionar y suscribir un contrato de empréstito, no constituye por sí sola el supuesto fáctico de la causal de indebida destinación de dineros públicos, dado que dicha conducta no implica distorsión de las finalidades del gasto, uno de los presupuestos que se requieren para que se configure la misma.

#### **2.4.4. Autorización para comprometer vigencias futuras**

Teniendo en cuenta que el actor cuestiona la capacidad del Concejo Municipal de Campamento para autorizar vigencias futuras excepcionales y

que, por tal razón, fue declarado nulo el Acuerdo Nro. 002 de 2014, se hace necesario analizar la norma vigente al momento de expedir dicho acuerdo, es decir, 9 de abril de 2014.

En efecto, el artículo 1º de la Ley 1483 de 2011<sup>23</sup> dispone lo siguiente:

“[...] **Artículo 1º.** Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a). Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.

b). El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5º de la Ley 819 de 2003<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

<sup>24</sup> “[...] **Artículo 5º Marco fiscal de mediano plazo para entidades territoriales.** Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y debe contener como mínimo:

a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994;

b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;

c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;

d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;

c). Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

d). Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación [...].”.

La Sección, mediante sentencia de 24 de noviembre de 2016<sup>25</sup> precisó que, el incumplimiento de los requisitos para comprometer vigencias futuras excepcionales no implica, *per se*, una indebida destinación de dineros públicos, pues como lo ha manifestado la Sala Plena del Consejo de Estado la causal de indebida destinación de dineros públicos se configura cuando el congresista, en este caso los concejales, distorsionan las finalidades del gasto.

Resulta importante recordar, que tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Sección<sup>26</sup>, el ejercicio de una función constitucional no puede conllevar a indebida destinación de dineros públicos, cosa distinta es que si al ejercerla se incurre en violación de la Constitución Política o de la ley, los actos respectivos sean susceptibles de la acción de nulidad y acarrear responsabilidad disciplinaria o fiscal.

En consonancia con lo anterior, la Sección<sup>27</sup> en un caso con supuestos facticos y jurídicos similares al presente concluyó: “[...] *la declaratoria de*

---

e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior;

f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial;

g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior [...].”.

<sup>25</sup> Radicación número: 17001-23-33-000-2015-00471-01(PI), Actor: CÉSAR AUGUSTO ANGARITA DÍAZ, M.P. GUILLERMO VARGAS AYALA

<sup>26</sup> Sentencia del 14 de agosto de 2014. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Actor: Gonzalo Enrique Vergara Gómez. Rad.: 2002 02209 01.

<sup>27</sup> Sala del 22 de octubre de 2016. M.P.: María Elizabeth García González. Demandante: Emilse Gamboa Mogollón. Demandado: Víctor Fidel Suarez Vergel.

*ilegalidad de un Acuerdo en el caso de los concejales o de una Ordenanza en el caso de los diputados per se no produce la pérdida de investidura, puesto que no está consagrada como tal dentro de las causales taxativamente establecidas como de pérdida de investidura [...]”.*

Teniendo en cuenta que, como consta en el expediente a folios 49 a 60 del cuaderno principal, el Acuerdo Nro. 002 de 2014 fue declarado nulo por haber comprometido vigencias futuras, razón por la cual no se reúnen los elementos constitutivos de la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos, es decir, que no se encuentra probado que se hubieran destinado dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados; o a objetos, actividades o propósitos autorizados, pero diferentes a los cuales esos dineros se encuentran asignados; o aplicar los dineros a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento; o aplicarlos a materias innecesarias o injustificadas; o a obtener un incremento patrimonial personal o de terceros; u obtener un beneficio no necesariamente económico en su favor o para terceros.

En ese sentido, la Sala estima que como los supuestos fácticos del caso *sub examine*, no se subsumen en los elementos o requisitos configurativos de la indebida destinación de dineros públicos, no hay lugar a decretar la pérdida de investidura.

Por lo anterior, la Sala confirmará el fallo impugnado, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de 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,

**FALLA**

**CONFIRMÁSE** la sentencia apelada de 24 de enero de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 27 de julio de 2017.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**