



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

**Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019)**

<b>EXPEDIENTE:</b>	<b>05001233300020170169301</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>JAIME ECHEVERRY MARÍN</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>HÉCTOR DARÍO PÉREZ PIEDRAHITA</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>PÉRDIDA DE INVESTIDURA</b>
<b>REFERENCIA:</b>	<b>REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA – VIOLACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES COMO CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA</b>

En cumplimiento a lo decidido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado dentro del fallo de acción de tutela proferido el día 22 de mayo de 2019<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Acción de Tutela 2018 – 02769. Magistrada Ponente: doctora Stella Jeannette Carvajal Basto. En la cual se decidió: *“Dejar sin efectos la sentencia de 19 de abril de 2018, dictada por la Sección*

procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto oportunamente por la parte demandada, en contra de la sentencia del 7 de septiembre de 2017, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la pérdida de investidura del señor **Héctor Darío Pérez Piedrahita** como concejal del Municipio de San Pedro de los Milagros (Antioquia) para el período 1998 – 2000.

## I.- ANTECEDENTES

### 1.1.- La demanda

El ciudadano **Jaime Echeverry Marín**, obrando en nombre propio, solicitó a esta jurisdicción que se realicen las siguientes declaraciones:

*«[...] 1. Declarar la Pérdida de Investidura del honorable Concejal Señor HÉCTOR DARÍO PÉREZ PIEDRAHITA, identificado con C.C. Nro. 79.498.158, cargo que ejerció entre las fechas comprendidas entre el año 1998 – 2000 y en las cuales incurrió en la causal de violación a la ley según se precisa en las (sic) hechos de esta demanda y quien a la sazón funge hoy como alcalde del municipio de San Pedro de los Milagros Antioquia.*

*2. Como consecuencia de la anterior declaración, ordenar en los términos de ley, la separación del cargo de Alcalde del Municipio de San Pedro de los Milagros Antioquia, del señor HÉCTOR DARÍO PÉREZ PIEDRAHITA quien fuera elegido para el período constitucional que transcurre: años 2016 – 2019, de suerte que se cumplan los efectos de la sentencia de pérdida de investidura. Artículo 37 de la Ley 734 de 2002, y demás legislación que regula la materia.*

*3. Ordenar las notificaciones de rigor a las autoridades competentes para la toma de la medida y la designación y/o elección del alcalde que ha de ocupar esa vacante [...].»*

---

*Primera del Consejo de Estado. Ordenar que, en el término de 20 días, dicta una sentencia de reemplazo en la tenga en cuenta las consideraciones expuestas en esta providencia”.*

## **1.2.- La causal de pérdida de investidura invocada**

El demandante solicitó declarar la pérdida de la investidura del señor **Héctor Darío Pérez Piedrahita** por cuanto, en su concepto, incurrió en la violación del régimen de conflicto de intereses, causal de pérdida de investidura de los concejales en virtud de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 55 de la Ley 136 de 2 de junio de 1994<sup>2</sup> y el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617 de 6 de octubre de 2000<sup>3</sup>, en concordancia con el artículo 70 de la Ley 136 *ibídem*.

## **1.3.- Los hechos invocados por el demandante que dan sustento a las pretensiones de la demanda**

El demandante manifiesta que el señor **Héctor Darío Pérez Piedrahita**, en su condición de concejal del Municipio de San Pedro de los Milagros (Antioquia) para el año 1998, participó en la votación y trámite del Acuerdo 045 de 1998, que en su artículo 41 exoneró del pago del impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios de Avisos y Tableros a la empresa Colanta.

Subraya que el Concejo Municipal de San Pedro, en el oficio CIE – 049 de 19 de mayo de 2017, informó que el señor **Héctor Darío Pérez Piedrahita** fungió como concejal en el período 1998 – 2000, quien reportó que laboraba para Colanta, lo que:

---

<sup>2</sup> «[...] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [...]»

<sup>3</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 [...]».

*«[...] identifica que el demandado era al tiempo que Concejal, empleado de dicha empresa, la cual es beneficiaria directa del acuerdo municipal 045 de 1998 que estableció en su Artículo 41 la exoneración de impuestos que configura la causal de PERDIDA DE INVESTIDURA dado que éste actuó en el trámite que se surtió para llevar a ley municipal (el citado Acuerdo) para el beneficio directo de la empresa para la cual él era beneficiario también en su condición de empleado [...].»*

Trascribe apartes de la sentencia proferida por esta Sección en el expediente 2011 – 00442, que decretó la pérdida de investidura del señor **Heriberto Ríos Arango**, concejal de dicho municipio, decisión judicial que considera es aplicable al presente caso, para señalar que:

*«[...] Según la argumentación que se acaba de transcribir, se ve claramente al espejo, que al coincidir los tiempos de desempeño como Concejal del municipio de San Pedro y que participó en los debates de exoneración de impuestos, el Señor HECTOR DARÍO PÉREZ PIEDRAHITA, período (1998 – 2000), al tiempo que es empleado de la empresa COLANTA, sin que medie declaración de impedimento alguna (sic), se está violentando la ley que regula la materia al tipificar los supuestos que constituyen la connotación de la conducta señalada por la ley y la jurisprudencia, como causa de PÉRDIDA DE INVESTIDURA [...].»*

La parte actora, además de los hechos anteriores relacionados con la conducta del demandado como concejal del Municipio de San Pedro de los Milagros (Antioquia), en el período 1998 – 2000, relata los siguientes sobre la influencia, que en su concepto, ha ejercido la empresa Colanta en la vida política del precitado municipio, en la siguiente forma:

*«[...] En el Municipio de San Pedro de los Milagros Antioquia, se ha venido exonerando por cerca de 30 años del pago de impuestos de Industria y Comercio y sus Complementarios de Avisos y Tableros a la Empresa COLANTA, (en abierta contradicción con la ley), la cual mediante Acuerdo Municipal con*

*el rotulo de ser un acuerdo en pro de toda la ciudadanía, tal y como se desprende del tenor literal del Acuerdo Municipal 045 de 1998 que la exoneró en su artículo 41 del pago de esos impuestos, aunque allí se diga que es para toda las empresas que cumplan los requisitos allí señalados, que obviamente era el disfraz, porque la única que los cumplía era COLANTA, (tal y como se observa en respuesta que ofrece en el numeral 3 a derecho de petición la Secretaría de [H]acienda Municipal – (folio 66 de las pruebas que se aportan) ya que sólo a partir del año 2008 se benefició otra pequeña empresa cuyo beneficio económico es mínimo frente al volumen del pago del que se sustrae y sustrae actualmente la empresa interesada en el asunto. Situación que se mantuvo hasta el período constitucional 2008 – 2011, en el cual, como efecto de una gran disputa política (que se evidencia con parte del acervo probatorio de la sentencia que se enuncia [en] el numeral siguiente (y que de una vez solicito se traslade como prueba copia de las pruebas que allí obran y para que obren en este proceso), se impuso el pago de una parte de tales impuesto -50% de lo que correspondía, favoreciendo en todo caso a la empresa COLANTA.*

*[...]*

*El señor HECTOR DARÍO PÉREZ PIEDRAHITA [...] está incurso en la misma violación a la ley (conducta similar a la sancionada en la Sentencia 00442 – 2011, en condiciones de tiempo, modo y lugar e intencionalidad), pues participó en la votación del Acuerdo Municipal Nro. 045 de 1998 que en su artículo 41 (según se observa de las actas de debate nrs. 028 y 040 de los días 03 y 22 de diciembre de 1993 (sic) (folios 140-147 de las pruebas que se aportan), como efecto de la manipulación al elector y toda clase de coacción (y actuaciones que contrarían la ley) para arrancar su voto, en orden a mantener los privilegios de la empresa en el municipio y desde las decisiones edilicias y del burgomaestre (de lo cual existe también la correspondiente denuncia penal – (folios 48-151 de las pruebas que se aportan) [...])».*

#### **1.4.- La contestación de la demanda por parte del concejal demandado**

Oportunamente, el entonces concejal **Héctor Darío Pérez Piedrahita** contestó la demanda, solicitando que se negaran las pretensiones de la

demanda y, en consecuencia, que se mantuviera su investidura, bajo los siguientes argumentos:

En relación con los hechos, el demandado indicó que efectivamente es Alcalde del Municipio de San Pedro de los Milagros para el período 2016 – 2019 y fue concejal de este municipio para el período 1998 – 2000. Sin embargo niega que el Acuerdo 045 de 1998 haya exonerado del pago del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios de Avisos y Tableros a la empresa Colanta, toda vez que dicho acuerdo es de carácter general, impersonal y abstracto y no estaba referido a persona natural o jurídica en particular. Agregó que el proyecto de acuerdo que se convirtió en el Acuerdo 045 de 1998 se aprobó por ocho (8) concejales sin que *«[...] se demuestre fehacientemente que mi poderdante votó positivamente el proyecto de Acuerdo [...]»*.

Destaca que es cierto que el Consejo de Estado, en el Expediente Nro. 050012331000 2011-00442 01, revocó la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y decretó la pérdida de investidura del concejal Heriberto Ríos Arango, pero resaltó que *«[...] las razones que dieron lugar a la decisión de segunda instancia, son sustancialmente diferentes a las que dieron lugar a conservación de la investidura de concejales del mismo municipio en períodos posteriores al aquí cuestionado [...]»*.

Agrega que es equivocado señalar que la sentencia dictada en dicho proceso sea un antecedente jurisprudencial para decidir la controversia, dado que *«[...] a la luz del Código General del Proceso y de la Ley 1437 de 2011, no se configura la causal unificadora de decisión en los términos del artículo 270 del CPACA y antes por el contrario, las sentencia (sic) de segunda instancia que se dictaron en situaciones similares en el municipio y ante la misma*

*acción; máxime que los efectos de esta son de carácter subjetivo, no extendiéndose a otros sujetos que no hayan sido parte del proceso [...]»*, e insiste en que la sentencia dictada en el precitado proceso judicial no implicó un cambio en la posición reiterada de esta Sección pues la decisión obedeció a las particularidades propias del caso.

Indica que las manifestaciones relacionadas con la actual composición del Concejo del Municipio de San Pedro de los Milagros, con situaciones que se presentan en la actualidad o en los períodos 2008 – 2011 y 2012 – 2015 que no tienen relación directa con el objeto del litigio además de que en dichos períodos el demandado no fungió como concejal del municipio de San Pedro de los Milagros.

Adicionalmente manifiesta que no está demostrado que la empresa Colanta ejerza coacción a la población del precitado municipio, además de que no tiene relación con el litigio, y señala que es falso que el demandado sea jefe laboral de Colanta, así como que haya tomado parte en decisiones administrativas y financieras de dicha compañía.

Apuntó que durante el período en que fue concejal del Municipio de San Pedro de los Milagros era trabajador de Colanta, sin embargo, no hacía parte del nivel directivo, ni tenía poder de decisión en ella, pues lo cierto es que:

*«[...] tenía un contrato de trabajo como operario en la planta de producción y no hacía parte de ningún consejo, junta o delegación en la que interviniera o decidiera frente al manejo administrativo y financiero de su empleador, razón por la cual no tenía ningún beneficio directo del artículo 41 del Acuerdo N° 045 de 1998, dado que dicho Acuerdo no fue expedido para el beneficio directo o exclusivo de alguna empresa en particular, sino que lo era en favor de quien cumpliera los requisitos que fijó el Acuerdo en mención, los acreditara ante la autoridad competente y sin distingo alguno*

*de persona beneficiaria o sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio [...] No es cierto que mi prohijado haya actuado de manera permanente y dirigida a la exoneración del pago de impuestos de la empresa Colanta, dado que cuando intervino en la adopción del Acuerdo N° 045 de 1998, lo hizo en calidad de Concejal en el período 1998-2000, precisándose que desde entonces no ha vuelto a ser Concejal de la entidad territorial [...].»*

Por otra parte, alega la inexistencia de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura. Es así como explica que de las pruebas documentales aportadas no es posible colegir que haya incurrido en conflicto de intereses, pues:

*«[...] de lo narrado por el demandante no se desprende cuál era el beneficio o provecho particular que para el año 1998 se derivaba para el demandado con la adopción del Acuerdo N° 045 de 1998, por cuanto dentro del contenido del Proyecto de Acuerdo no se puntualizaba un beneficio particular para la empresa Colanta que señala el actor y mucho menos se puede probar que de la decisión de que fue objeto, ella se haya dictado en referencia a dicha empresa, pues el Proyecto era una disposición de carácter general, impersonal y abstracto, la cual por lo demás fue iniciativa del Alcalde de la época y mi prohijado no fungió como ponente ni defensor de la misma.*

*El demandado si bien tenía para el año 1998 un contrato de trabajo con la empresa Colanta, el ejercicio de sus actividades en la empresa era del nivel operativo, por lo cual no estaba llamado a tomar decisión alguna, ni tampoco tenía ninguna injerencia en los niveles directivos y decisorios. En este orden de ideas, contrario a lo que afirma el demandante, la actuación de mi poderdante se operó en ejercicio de una función constitucional y legal y sin que con su intervención se sacara un provecho directo o indirecto frente a una entidad en particular, pues no se demuestra cuál fue el supuesto provecho concreto y particular que mi poderdante perseguía en favor o en el de terceros, en específico, de la empresa Colanta; máxime que en el contenido del Proyecto de Acuerdo no [s]e hacía referencia o alusión alguna a una empresa en particular, por lo cual dicho Proyecto no tenía alcance para impactar única y exclusivamente a la empresa Colanta, sino que lo*

*tenía para quienes de manera impersonal y abstracta estuviesen bajo unos supuestos de hecho allí establecidos.*

*[...]*

*La condición de trabajador de cualquiera de las empresas que son beneficiarias de la exención tributaria, ofrece un panorama general donde prevalece el derecho fundamental a la igualdad en lo que respecta al reconocimiento y pago de las prestaciones legales que cualquiera persona (sic) pueda tener al momento de ofrecer servicios, por lo que es una condición general a todo el universo de los posibles prestatarios del servicio o empleadores, de tal manera que se cumple el supuesto de hecho previsto en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, que precisamente define: 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.*

*[...]*

*Para terminar, es importante poner de relieve que hechos y fundamentos jurídicos idénticos han sido ventilados tanto ante el Tribunal Administrativo de Antioquia en primera instancia como el Consejo de Estado en segunda instancia en procesos de pérdida de investidura dirigidos contra Concejales del Municipio de San Pedro de los Milagros que eran trabajadores de la Cooperativa Colanta; en los cuales de manera uniforme, pacífica y reiterada – salvo en el caso del proceso con radicado 05001233100020110044201, del cual se vale el demandante para fundamentar normativamente sus pretensiones – se ha mantenido la investidura de los demandados, al considerar que no existe mérito para dar por tipificado un conflicto de intereses.*

*[...]*

*Nótese como la jurisprudencia ha decantado que el sólo hecho de ser trabajador de una de las empresas o cooperativas que tengan asiento en el municipio no es constitutivo de un conflicto de intereses, por cuanto el beneficio del se da en igual (sic) de condiciones para todas las empresas que cumplan con los requisitos señalados en el mismo; motivo por el cual dicha condición de trabajador no le implica un interés directo, lo cual*

*como se dijo antes es un requisito sine qua non para la tipificación de la causal de pérdida de investidura [...]».*

En segundo lugar, el demandado alegó su buena fe e indicó que actuó en cumplimiento de una función legal. Destaca que el Acuerdo 045 de 1998 estuvo rodeado de todas las garantías constitucionales y legales y para tal efecto el ejecutivo municipal presentó la respectiva exposición de motivos que fundamenta el acto administrativo, por lo que se debe descartar que haya existido conflicto de intereses. Agregó que:

*«[...] puso el ejercicio de su función legal y constitucional, como servidor público que era, en beneficio única y exclusivamente de los fines constitucionales con la clara convicción de hacer real el mandato del legislador al declarar como de interés común: la actividad productiva para generadores de empleo sin importar la naturaleza jurídica del empleador.*

*[...]*

*En el caso concreto y como reiteradamente se ha dicho a lo largo de esta contestación de demanda, no puede configurarse un conflicto de intereses “cuando se trate de considerar asuntos que afecten al Concejal en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general...”, como precisamente aconteció en el sub examine.*

*[...]*

*En el presente caso, es evidente que las condiciones de aplicación descritas en el numeral 1° del concepto antes transcrito, que son las únicas por las cuales se podría determinar conflicto de interés no se presentan en el asunto que convoca al tribunal. Por el contrario, el beneficio tributario otorgado en el Acuerdo N° 045 de 1998 es para todos los empleadores que se encuentren cumpliendo los requisitos fijados en el artículo 41 del mismo y sin que pueda entenderse que las exenciones tributarias se predicaban únicamente de la empresa Colanta, cuando hay muchas más que cumpliendo con el requisito se encuentran exentas del pago del impuesto de industria y comercio [...]»*

## **1.5.- La sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia**

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia de 7 de septiembre de 2017, declaró la pérdida de la investidura del señor **Héctor Darío Pérez Piedrahita**, quien fuera elegido como concejal del Municipio de San Pedro de los Milagros (Antioquia) para el período 1998 – 2000 y negó las demás pretensiones de la demanda.

La Corporación, en sus consideraciones, indicó que el problema jurídico que debía resolver era el consiste en determinar:

*«[...] si conforme a las pruebas recaudadas se encuentra demostrado que el señor Héctor Darío Pérez Piedrahita, Alcalde electo del municipio de San Pedro de los Milagros y exconcejal del mismo municipio para el período 1998-2000, incurrió en la causal de pérdida de investidura – conflicto de interés – contemplada en los artículos 55 y 70 de la Ley 136 de 1994 y, 48 de la Ley 617 de 2000, por haber aprobado el Acuerdo No. 045 de 1998 de San Pedro de los Milagros que en su artículo 41 exencionó a la empresa Colanta del impuesto de industria y comercio [...]»*

Luego de analizar la violación del régimen de conflicto de interés como causal de pérdida de investidura y el acervo probatorio que reposaba en el expediente, procedió a desatar la controversia. Inicialmente definió aspectos de carácter procesal en relación con las pruebas recaudadas en el proceso, manifestando que:

*«[...] Como se anotó, el apoderado del demandado cuestiona los testigos y dice que no ofrecen credibilidad. Sin embargo, en virtud del artículo 211 del CGP, el apoderado del demandado pudo en su*

*momento tachar de falsos los testimonios recibidos, pero no lo hizo.*

*Las declaraciones recibidas en el proceso serán tenidas en cuenta para resolver el asunto porque ofrecen credibilidad puesto que presentan entre sí coincidencias en asuntos relevantes y porque las afirmaciones e información que contienen aparecen corroboradas con otras pruebas, con los documentos.*

*Los recortes de prensa serán analizados en conjunto con las demás pruebas que obran en el proceso, atendiendo el fallo del Consejo de Estado del 30 de enero de 2013, con ponencia de la Doctora Olga Melida Valle De La Hoz, en el que se precisó que: (...) cualquier género periodístico que relate un hecho (reportajes, noticias, crónicas, etc.), en el campo probatorio puede servir sólo como indicador para el juez, quien a partir de ello, en concurrencia con otras pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, podría llegar a constatar la certeza de los hechos [...]»*

Posteriormente se refirió al caso concreto, manifestando que la norma que debía aplicarse a la controversia era la Ley 136 que en los artículos 55 y 70 regula lo referente al conflicto de intereses de los concejales, teniendo en cuenta que los hechos objeto de cuestionamiento ocurrieron en el año 1998. Continuó su análisis de la siguiente manera:

*«[...] De conformidad con las pruebas aportadas se encuentra demostrado:*

*- Que el señor Héctor Darío Pérez Piedrahita, se desempeñó como Concejal del municipio de San Pedro de los Milagros, en los períodos 1995 a 1997 y 1998 a 2000. De esos hechos dan cuenta los Oficios Nos. CIE-049 del 19 de mayo de 2017 y CIE-050 de la misma fecha expedidos por el Concejo municipal de San Pedro de los Milagros, así como también la Resolución No. 157 del 27 de abril de 2000 del Alcalde de ese municipio, relacionados en los numerales 6.1.2, 6.1.3 y 6.1.25 de esta providencia.*

*- Que el demandado laboró para la Cooperativa Colanta en dos oportunidades. La primera desde el 6 de junio de 1989 hasta el 16 de diciembre de 2000, en la que se desempeñó como auxiliar de*

*tina de queso desde el 6 de junio de 1989 y como anotador de leche desde el 1° de enero de 1998. La segunda, desde el 20 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2015, prestando sus servicios como Coordinador Administrativo desde el 20 de enero de 2004 y Coordinador Administrativo "A" desde el 16 de junio de 2008.*

*Así entonces, durante los años 1998 a 2000 el señor Héctor Darío Pérez ejerció como concejal de San Pedro de los Milagros y se encontraba vinculado como trabajador de Colanta.*

*- Que el señor Héctor Darío Pérez Piedrahita participó en el debate del proyecto de Acuerdo No. 045 de 1998, tanto en primer como en segundo debate. Así se observa en el Acta No. 028 del 3 de diciembre de 1998 de la comisión primera del Concejo de San Pedro de los Milagros visible a folios 226 y 227, como del Acta No. 040 de la sesión extraordinaria del 22 de diciembre de 1998 obrante a folios 228 a 233. En las sesiones se debatió el proyecto de Acuerdo y se aprobó por unanimidad, incluido el artículo 41 que estableció la exención. Dicho artículo no fue cuestionado por los Corporados, como sí lo hicieron con otros artículos del Acuerdo.*

*Obra a folios 116 a 118 del expediente copia parcial del Acuerdo No. 045 del 22 de diciembre de 1998 del Concejo municipal de San Pedro de los Milagros, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE RENTAS PARA EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO DE LOS MILAGROS", que en el artículo 41 contempla una exención del impuesto de industria y comercio para aquellas industrias y cooperativas cuya actividad sea industrial, comercial y de servicios, que generen mínimo 40 empleos directos, de los cuales el 70% deben ser de personas residentes en San Pedro y/o zonas aledañas. La exención se concede por 10 años a las empresas que a la fecha operen en el municipio y se le ordenó a la Secretaría de Hacienda que certificara cuales entidades cumplen esos requisitos.*

*Si bien se trata de una norma general, impersonal y abstracta como lo resalta el apoderado del demandado, el Acuerdo 045 en el año 1998 resultó beneficiando sólo a una empresa, la Cooperativa Colanta, como consta en el Oficio No. 20173665-0 del 30 de mayo de 2017 de la Secretaría de Hacienda del municipio de San Pedro de los Milagros, dependencia encargada de*

*administrar los tributos, documento que obra a folios 149 a 153 del expediente.*

*En el numeral tercero del oficio se hace una relación de todas las empresas que han sido beneficiadas con la exención del impuesto de industria y comercio y se destaca que la Cooperativa Colanta se favoreció desde 1990 a 2008.*

*- Que el señor Héctor Darío Pérez incurrió en un conflicto de interés porque debatió y aprobó el Acuerdo 045 de 1998 sin declararse impedido y no fue recusado.*

*Como se dijo, en el año 1998 cuando se votó y aprobó el Acuerdo 045 el demandado era Concejal del municipio de San Pedro y trabajador de la Cooperativa Colanta. El citado acuerdo si bien tiene un carácter general, impersonal y abstracto, en ese año resultó beneficiada sólo la cooperativa Colanta.*

*El demandante aprobó una exención que benefició a la empresa en la que trabajaba y que lo apoyó para desarrollar su proyecto político. Tal afirmación resulta demostrada con las pruebas recogidas y en especial con los testimonios de los señores Heriberto Ríos Arango y Gustavo León Zapata Barrientos.*

*Los testigos se pronunciaron sobre el vínculo laboral del demandado con la empresa Colanta y sobre la participación y ejercicio político de dicha empresa en el municipio.*

*El señor Gustavo León Zapata Barrientos explicó que fue concejal del municipio en el mismo período del demandado, durante los años 1998 – 2000 y que participó en la aprobación del Acuerdo 045. Dijo el declarante que dicho acuerdo fue aprobado por unanimidad y que el actor no se declaró impedido para participar en el debate y aprobar la norma.*

*Los testigos resaltan el trabajo político de Colanta en el municipio y explican que al interior de la cooperativa se hace una consulta interna para definir los candidatos de su planta de personal que se presentan al Concejo y a la Alcaldía.*

*El testigo Gustavo Zapata Barrientos dijo que el señor Héctor Darío Pérez Piedrahita impulsó la aprobación de la exención contemplada en el Acuerdo 045 de 1998 y que se sabía que esa*

*exención posicionaría a Colanta en San Pedro de los Milagros y que generaría empleo y desarrollo. Agrega el testigo que se formó una alianza política entre el partido liberal al cual pertenecía, con el grupo político del demandado y que adquirió el compromiso de apoyar al señor Héctor Darío Pérez como candidato para el período inmediatamente siguiente para la alcaldía de San Pedro, cargo para el cual resultó elegido.*

[...]

*Por todo lo expuesto, considera la Sala que el señor Héctor Darío Piedrahita incurrió en la causal de pérdida de investidura alegada, el conflicto de interés en la aprobación del Acuerdo 045 de 1998. La exención que aprobó benefició a la empresa Colanta en la que trabajaba y que respaldaba su proyecto político y, de esa forma también se benefició el ex concejal (sic) puesto que garantizó su empleo y su apoyo político. El demandado debió declararse impedido en esa oportunidad para aprobar el acuerdo [...].»*

Para concluir, el Tribunal Administrativo de Antioquia hizo referencia a que el Consejo de Estado se había pronunciado en varias decisiones judiciales en relación con concejales del Municipio de San Pedro de los Milagros en contra de quienes se alegó la misma causal de pérdida de investidura que hoy se estudia, negando las pretensiones de la demanda, no obstante, señaló que ninguna de ellas era de unificación jurisprudencial. Además, hizo referencia a la Sentencia de 23 de febrero de 2017, proferida por esta Sección, en la que despojó de su investidura al concejal del Municipio de San Pedro de los Milagros, Heriberto Ríos Arango, por la misma causal que ahora se invoca, recalcando que:

*«[...] En ese fallo planteó la Corporación que no se puede aplicar la misma regla jurídica a los casos que presentan diferencias relevantes y dijo que se apartaba de la anterior posición jurisprudencial porque el análisis que hacía en el asunto objeto de estudio involucraba la valoración de todo el material probatorio, diferente al que hizo el Consejo de Estado en los otros casos que eran de puro derecho [...] La Sala se apoyará en la sentencia del Consejo de Estado del 23 de febrero de 2017 con ponencia del*

*Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio para tomar la decisión porque los hechos allí analizados presenta similitudes con los que son objeto de debate y porque en este caso también se debe hacer y se hace una amplia valoración probatoria para decidir el asunto [...]».*

#### **1.6.- El recurso de apelación presentado por la parte demandada<sup>4</sup>**

Inconforme con la sentencia de primera instancia y dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el demandado presentó recurso de apelación con el fin de que se revoque dicha providencia y, en su lugar, se nieguen las pretensiones de la demanda, esgrimiendo para el efecto los siguientes argumentos:

Manifiesta que no incurrió en conflicto de intereses por lo que resulta errada la conclusión a la que arribó el Tribunal Administrativo de Antioquia. En primer lugar, encuentra que no existe ninguna prueba en el expediente que permita colegir que Colanta se benefició de la exención tributaria contenida en el artículo 41 del Acuerdo 45 de 1998, toda vez que:

*«[...] Respecto a lo primero, debe señalarse que el Tribunal Administrativo de Antioquia asumió que el Acuerdo No. 045 de 1998, había favorecido a la Cooperativa Colanta a partir de la información contenida en el Oficio No. 20173665-0 del 30 de mayo de 2017, emanado de la Secretaría de Hacienda de San Pedro de los Milagros [...] Sin embargo, la valoración que del documento en cuestión hace el a quo es equivocada, pues del contenido del oficio en cuestión no es posible colegir que ciertamente la Cooperativa Colanta se haya beneficiado del Acuerdo No. 045 de 1998.*

*[...]*

---

<sup>4</sup> Folio 657-670, Cuaderno Principal Nro. 2.

*Como se evidencia en el documento en cuestión, en modo alguno éste señala expresamente – ni permite inferir – que la Cooperativa Colanta haya recibido una exención tributaria a través del Acuerdo No. 045 de 1998, pues simplemente señala que tenía un beneficio en tal sentido desde el año 1990, pero sin que se especifique cuál es la fuente normativa de tal beneficio. Dicho de otro modo, en el Oficio en el cual el Tribunal soporta su decisión no se puntualiza mediante cuáles Acuerdos Municipales la Cooperativa Colanta fue sujeto de exención desde el año 1990, ni tampoco que a partir del año 1998 lo haya sido en virtud del Acuerdo No. 045 de 1998, resultado posible que tal exoneración de la que gozaba desde el año 1990, proviniera de un acto diferente y anterior al Acuerdo No. 045 de 1998 [...] motivo por el cual para concluir con el grado de certeza que la Cooperativa Colanta fue beneficiaria de la exención contemplada en dicho artículo, era necesario demostrar que dicha cooperativa cumplía con todos los requisitos exigidos para el efecto, en su orden: (i) que se tratara de una industria o cooperativa cuya actividad fuera industrial, comercial o de servicios; (ii) que dicha entidad generara al menos cuarenta (40) empleos directos; y (iii) que de tales empleos directos al menos el 70% fueran residentes en San Pedro o regiones aledañas.*

*[...]*

*Sin embargo dentro del proceso no se practicó ninguna prueba que permita establecer que para el año 1998 la Cooperativa Colanta ejecutase actividades industriales, comerciales o de servicios [...] ni menos que para el año 1998 la cooperativa en cita tuviese al menos cuarenta (40) empleos directos, ni tampoco el porcentaje de empleados de Colanta que eran residentes en San Pedro o en sus zonas aledañas cuyo porcentaje fuera superior al 70%. Se precisa que con la demanda se aportó un documento por el señor Pablo Andrés Franco Benítez, Abogado Grado 1 de Colanta, en el cual se indica que dicha entidad tiene 1142 trabajadores en San Pedro de los Milagros, de los cuales 978 residen en el municipio, no obstante, según se lee en el mismo certificado, ese dato se corresponde al 18 de mayo de 2017, en el cual el mismo se emitió, por lo cual no refleja la situación existente en 1998 [...]».*

En segundo lugar, el demandado estima que no existió interés directo en el asunto que se encontraba conociendo en razón de sus funciones como concejal del municipio de San Pedro de los Milagros, en la medida en que:

*«[...] ha de reiterarse que el supuesto beneficio que se dice, recibió el demandado al participar en el trámite y aprobación del Acuerdo No. 045 de 1998, residió en que, supuestamente, ello le garantizó su empleo y le permitió contar con el apoyo de la Cooperativa Colanta para su proyecto político. En términos del a quo, “(...) la exención que aprobó [el demandado] benefició a la empresa Colanta en la que trabajaba y que respaldaba su proyecto político y de esa forma también se benefició el ex concejal puesto que garantizó su empleo y su apoyo político (...)”, afirmación que se dice resultó demostrada con los testimonios de los señores Heriberto Ríos Arango y Gustavo León Zapata Barrientos.*

*Con relación a los testimonios de los señores Ríos Arango y Zapata Barrientos ha de reiterarse que, como se expuso en la audiencia pública de que trata el artículo 11 de la Ley 144 de 1994, la declaración rendida por el señor Heriberto Ríos es impertinente, dado que versó sobre aspectos o períodos temporales que no son objeto de debate dentro del proceso, por no estar referidos a la causa petendi de la pretensión, siendo que el referido testigo no participó en el trámite del Acuerdo, por lo cual no cuenta con conocimiento directo de lo que alrededor del mismo pudo haber acontecido. En tal sentido, se repite, su declaración se torna impertinente respecto al objeto en litigio, pues la misma no da cuenta de aspecto alguno relacionado en concreto con la adopción del referido Acuerdo No. 045 de 1998. A su vez, debe relievase (sic) una vez más, que la eficacia de ambos testimonios es limitada, por cuanto se encuentran en circunstancias que afectan su credibilidad en los términos del artículo 211 del Código General del Proceso [...] Ciertamente, el señor Gustavo Zapata, fue candidato en las elecciones a la Alcaldía Municipal de San Pedro de los Milagros, realizadas el 25 de octubre del 2015 y de la cual el demandado fue electo Alcalde para el período 2016-2019, a la par que el señor Heriberto Ríos adujo haber apoyado a un candidato diferente al señor Héctor Darío Pérez Piedrahita. Por tal razón, es palmario que ambos deponentes – al igual que ocurre con los demás testigos – tienen un interés directo en el resultado del proceso, no sólo porque en el mismo es demandado quien los*

*derrotó electoralmente, sino principalmente por cuanto de prosperar las pretensiones y, consecuencia de esto, llegarse a las separación del demandado del cargo de Alcalde, los testigos –o sus candidatos – podrían aspirar nuevamente a ostentar dicho cargo. Adicionalmente, debe mencionarse que en los diferentes testimonios rendidos es posible percibir un hálito de animadversión en contra del demandado Héctor Darío Pérez Piedrahita. En este sentido, por ejemplo, el señor Heriberto Ríos manifestó que en el año 2011 el demandado lo hizo despedir de su empleo en Colanta y el testigo Gustavo Zapata Barrientos se dolió de su relación con el demandado en reiteradas ocasiones a lo largo de su declaración señalando incluso en varias oportunidades que éste tiene con él una “deuda de honor”, sentimiento que indudablemente incide en la poca credibilidad que han de merecer sus dichos. Lo anterior, sin duda alguna, aniquila la fuerza demostrativa de sus versiones.*

*Con relación a la anterior censura formulada en los alegatos de conclusión, el a quo la descartó bajo el argumento que las declaraciones ofrecen credibilidad, dada la coincidencia que presentan entre sí en asuntos relevantes, así como porque en virtud del artículo 211 del Código General del Proceso el suscrito apoderado tuvo la posibilidad de tachar de falsos los testimonios recibidos, pero no lo hizo; aseveración que no resulta veraz, por cuanto como se apuntó antes, los reproches que acaban de enunciarse respecto a la credibilidad de los testigos fueron puestos en conocimiento de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, al momento de intervenir en la audiencia pública, cual era la etapa del proceso donde ello resulta posible.*

*Efectuadas las anteriores consideraciones sobre las pruebas, con base en las cuales el a quo dio por sentada la existencia de un interés directo del demandado al haber participado en la aprobación del Acuerdo 045 de 1998, debe retomarse la afirmación hecha en precedencia, en el sentido de que ningún interés directo en cabeza del señor Héctor Darío Pérez Piedrahita, logró acreditarse en el decurso del proceso, en tanto no se demostró que a causa de dicho Acuerdo, el demandado hubiese garantizado su empleo u obtenido apoyo en su proyecto político, como lo afirmó el Tribunal.*

*Con relación a lo primero, ha de señalarse que ninguna prueba obra en el proceso que sea indicativa de que el demandado, de no*

*haber participado en la aprobación del Acuerdo 045 de 1998, hubiese sido despedido del empleo que para ese entonces ocupaba en la Cooperativa Colanta o que de haberlo hecho, hubiese recibido un beneficio laboral, máxime que luego de ello el deman[da]do siguió ocupando el mismo empleo que inicialmente tenía, el cual era del nivel operativo y no le implicaba ni competía tomar decisión alguna (sic), ni tampoco injerir en los niveles directivos y decisorios; por lo cual, no se encuentra demostrado que con su proceder en las actividades laborales que desempeñaba para la época de los hechos, tuviera la potestad o capacidad de ser determinante en las decisiones que tomara su empleador. Además debe agregarse que los efectos de la decisión frente a la exenciones o no de carácter tributario, no repercutían de manera directa en los ingresos salariales del demandado, esto es, la exención del impuesto no generaba efectos directos de beneficio económico al Concejal; en tanto más allá de que se aprobase o no el Acuerdo pluricitado, su ingreso salarial no se vería aumentado o menguado.*

*Por su parte, tampoco se logró acreditar que a raíz de la aprobación del Acuerdo No. 045 de 1998, el señor Héctor Darío Pérez Piedrahita, haya recibido un soporte para su proyecto político, sobre todo porque para esa época ya era concejal y lo había sido transitoriamente en un período anterior [...]».*

Finalmente el demandado subraya que existen múltiples decisiones judiciales proferidas tanto por el Tribunal Administrativo de Antioquia como por esta Sección, las cuales, si bien no pueden entenderse como de unificación jurisprudencial, si denotan la existencia de una posición reiterada, pacífica y uniforme de mantener la investidura de los demandados, ante la consideración de que no existe conflicto de intereses cuando el asunto afecta al concejal en igualdad de condiciones a la ciudadanía en general.

El apelante indica que la existencia de esta línea jurisprudencial definida en esos casos no fue tomada en cuenta por la primera instancia, siguiendo la tesis expuesta en la sentencia de 23 de febrero de 2017, proferida por esta Sección, no obstante, encuentra que entre este caso y el estudiado en la

precitada sentencia existen diferencias considerables, debiéndose aplicar, por el contrario, la posición fijada en las sentencias de 2 de febrero de 2012 (Expediente Nro. 050012331000 2011 00566 01) y 14 de agosto de 2014 (Expediente Nro. 050012331000 2011 00527 01), por ser decisiones judiciales que se amoldan mejor al caso que aquí se decide.

### **I.5.- Alegatos de conclusión en segunda instancia y concepto del agente del Ministerio Público**

Mediante auto de 14 de noviembre de 2017, el magistrado sustanciador del proceso 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.

El demandante y el demandado presentaron sus alegatos de conclusión en los que reiteraron los argumentos expuestos a lo largo del proceso judicial.

Por su parte, el agente del Ministerio Público, mediante Concepto 001 de 11 de enero de 2018<sup>5</sup>, solicitó la confirmación de la decisión judicial de primera instancia, mediante la cual se despojó al demandado de su investidura como concejal del Municipio de San Pedro de los Milagros, indicando lo siguiente:

*«[...] 5.3. Análisis de los presupuestos para la configuración de la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses en el caso específico.*

*[...]*

---

<sup>5</sup> Folio 122-137, Cuaderno del Consejo de Estado.

*b) La existencia de un interés directo, particular, real, no hipotético o aleatorio, actual del concejal, ya sea de orden moral o económico y la ausencia de impedimento para participar en la votación del proyecto de acuerdo que creó la exención tributaria que beneficiaría a la empresa Colanta.*

*Ahora bien, aunque el proyecto de acuerdo No. 45 de 1998, el cual creó una exoneración del pago de impuestos de industria y comercio y sus complementarios de avisos y tableros para las industrias y cooperativas, cuya actividad sea industrial, comercial y/o de servicios, que generen un mínimo de cuarenta (40) empleos directos, de los cuales el 70% sean residentes de San Pedro y/o regiones aledañas en principio no menciona de manera expresa a la cooperativa Colanta como beneficiaria de exención tributaria creada con la norma en comento y en principio, podría considerarse prima facie que se trata de una norma de carácter general, impersonal y abstracta dirigida a beneficiar a las industrias y cooperativas en igualdad de condiciones, lo cierto es que dicha medida tendría como beneficiaria a Colanta.*

*Amén de lo anterior, y a partir de la valoración de las pruebas recaudadas en el proceso, es posible colegir que el concejal demandado tenía un interés directo en aprobar la exención tributaria, ya que a cambio de tramitar dicha exoneración o beneficio tributario, la empresa Colanta, apoyaría a dicho candidato en las elecciones a la alcaldía de ese mismo municipio, cargo de elección popular que ocuparía en el 2000.*

*Los testimonios rendidos en primera instancia son coincidentes en señalar que la empresa Colanta interviene en política, apoyando a sus empleados, con el fin de que participen en las contiendas electorales y que dicha empresa adquirió el compromiso de apoyar al concejal accionado, en las elecciones a la Alcaldía del 2000. Así las cosas, para esta agencia del Ministerio Público resulta inequívoca la existencia de un interés de naturaleza particular en cabeza del demandado, a su vez, trabajador de la cooperativa como Alcalde de ese municipio.*

*Así, el demandado debió declararse impedido para participar en la votación y trámite del proyecto de acuerdo, porque si bien dicha norma en principio no tenía como destinatario a la empresa Colanta y prima facie podría considerarse que afectaría en igualdad de condiciones a todas las empresas de industria y*

*comercio y cooperativas que reunieran los requisitos previstos en la norma, lo cierto es que el concejal accionado tenía un interés directo, actual, particular y real en participar en dicha votación porque ello le reportaría algún beneficio o provecho de carácter electoral, como así quedó demostrado [...]».*

### **1.8.- Sentencia de 19 de abril de 2018, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado**

La Sección Primera del Consejo de Estado en providencia de 19 de abril de 2018, revocó la sentencia apelada y, en consecuencia, dispuso declarar que en la acción de pérdida de investidura de la referencia se configuró la caducidad sobreviniente, por el fenómeno de aplicación forzosa del principio de favorabilidad, para lo cual se argumentó:

*«[...] De acuerdo con lo expuesto anteriormente, a pesar de que el hecho generador de la causal de pérdida de investidura tuvo ocurrencia antes de la promulgación del artículo 6° de la Ley 1881, esta disposición legal resulta aplicable a esta controversia toda vez que se trata de una norma procesal de aplicación inmediata y más favorable al demandado, HÉCTOR DARÍO PÉREZ PIEDRAHITA.*

*II.3.6.- Adicionalmente, la situación debatida en este proceso no tiene la connotación de estar jurídicamente consolidada pues solo se ha proferido sentencia de primera instancia por medio de la cual se despojó de su investidura al concejal del Municipio de San Pedro de los Milagros, señor HÉCTOR DARÍO PÉREZ PIEDRAHITA. Resulta evidente que al momento de entrar en vigencia la Ley 1881, si bien la demanda en ejercicio del medio de control de pérdida de investidura fue presentada conforme a las disposiciones vigentes en dicho momento, lo cierto es que no se encontraba definido si el demandado había o no incurrido en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2° de la Ley 136, en concordancia con el artículo 70 de la mencionada ley, por lo que resulta plenamente aplicable el principio de favorabilidad.*

*En el expediente se encuentra acreditado que el hecho generador de la causal de pérdida de investidura, de acuerdo con el*

*demandante, está en la participación del demandado en la aprobación del proyecto que se convertiría en el Acuerdo 045 de 1998, por medio del cual se expidió el Estatuto de Rentas del Municipio de San Pedro, lo cual ocurrió en la sesión del concejo municipal de 3 de diciembre de 1998 y 22 de diciembre de 1998.*

*En la sesión de 3 de diciembre de 2008 (Acta Nro. 28), se aprobó por unanimidad, en primer debate, el precitado proyecto de acuerdo en la comisión primera del concejo municipal y en la sesión de 22 de diciembre de 2008 (Acta Nro. 40), se surtió el segundo debate del proyecto en el pleno del concejo municipal, en el cual, igualmente, resultó aprobado el proyecto por unanimidad.*

*A su turno, se encuentra que la demanda en ejercicio del medio de control de pérdida de investidura fue presentada en el Tribunal Administrativo de Antioquia, el día 23 de junio de 2017, esto es, cuando ya había transcurrido más de cinco (5) años a la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, razón por la que, en aplicación del principio de favorabilidad, debe entenderse que se configuró la caducidad sobreviniente del medio de control y, en consecuencia, resulta procedente realizar un pronunciamiento inhibitorio en relación con las pretensiones de la demanda formulada por el señor JAIME ECHEVERRY MARÍN [...]».*

### **1.9.- Sentencia de 22 de mayo de 2019, acción de tutela interpuesta por el señor Jaime Echeverry Marín**

Frente a la sentencia de 19 de abril de 2018, a través de la cual la Sección Primera del Consejo de Estado se declaró inhibida para proferir decisión de fondo, en tanto que se configuró la caducidad sobreviniente con ocasión del fenómeno de aplicación forzosa del principio de favorabilidad, el señor Jaime Echeverry Marín interpuesto acción de tutela, la cual fue resuelta por la Sección Cuarta de la Corporación, mediante proveído de fecha 22 de mayo del año en curso, en el sentido de amparar los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y a la participación en el control del político, por la configuración del defecto sustantivo.

Consideró que la caducidad de la acción de pérdida de investidura no puede ser declarada en los eventos en que el Legislador no la estableció expresa y previamente al inicio del proceso, pues de lo contrario el demandante sería afectado de forma intempestiva, grave e injustificada de sus derechos fundamentales.

Precisó que al momento de la presentación de la demanda no existía término de caducidad de la acción de pérdida de investidura y, por ende, no era procedente que la autoridad judicial demandada aplicara de forma retroactiva el artículo 6º de la Ley 1881 de 2018.

## **II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **2.1.- Competencia**

La Sala es competente para conocer de la apelación de las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados, de una parte, en virtud del artículo 48 parágrafo 2º de la Ley 617 de 2000, norma que establece la segunda instancia para tales procesos y, de otra parte, en atención al Acuerdo 55 de 2003, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, donde quedó consagrado que el recurso de apelación de las sentencias de pérdida de investidura, proferidas por los Tribunales Administrativos será de conocimiento de la Sección Primera de esta Corporación.

### **2.2.- Procedibilidad de la acción**

Se encuentra acreditado que el señor **Héctor Darío Pérez Piedrahita** fue electo como concejal del Municipio de San Pedro de Los Milagros – Antioquia, para el período 1998 – 2000. Ello significa que el demandado es sujeto pasivo de la presente acción de pérdida de la investidura, atendido el contenido del artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

### **2.3.- Planteamiento del problema a resolver**

El recurrente, en su escrito de apelación, afirmó que el motivo de inconformidad con la sentencia de instancia radica en que el *a quo* omitió tener en cuenta que no se encuentra demostrado que el señor **Héctor Darío Pérez Piedrahita** efectivamente violó el régimen de conflicto de intereses, causal de pérdida de investidura previsto en el numeral 2° del artículo 55 de la Ley 136 y en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617.

Señaló que no existe ninguna prueba en el expediente que permita colegir que la empresa Colanta se benefició de la exención tributaria contenida en el artículo 41 del Acuerdo 45 de 1998, y agregó que los testimonios rendidos resultan ser “*impertinentes*”, dado que de los mismos no se desprende que la causal endilgada se hubiese configuró.

Corresponde a la Sala, de acuerdo con las prescripciones del inciso 1° del artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, determinar si el señor **Héctor Darío Pérez Piedrahita** incurrió en el supuesto de hecho contemplado en el numeral 2° del artículo 55 de la Ley 136 y en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617, esto es, por violación del régimen de conflicto de intereses.

## **2.4.- La causal de pérdida de investidura alegada por la parte demandante**

El demandante considera que el concejal **Héctor Darío Pérez Piedrahita** incurrió en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 2° del artículo 55 de la Ley 136 y en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617, en concordancia con el artículo 70 de la Ley 136, que al tenor disponen:

### **“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.***

*[...]*

***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 [...].»*

### **LEY 617**

*«[...] 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:*

*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 [...].».*

Sea lo primero indicar que esta causal de pérdida de investidura desarrolla los mandatos constitucionales previstos en el artículo 1° y 133 de la Carta Política, modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 1 de 2009, que establecen que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en la prevalencia del interés general y que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

Con esta causal de pérdida de investidura se pretende, entonces, castigar la posibilidad de que, en este caso, 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.

Ahora bien, y siguiendo la disposición legal que prevé la causal de pérdida de investidura, el conflicto de intereses se presenta cuando el concejal tiene interés directo en el asunto que se encuentra conociendo porque el mismo le afecta en forma personal o a alguno de sus parientes en los grados indicados en la norma o a sus socios.

El asunto puesto en conocimiento del concejal le plantea un enfrentamiento entre su interés personal y el interés general y el bien común que, se reitera, deben guiar el ejercicio de sus funciones, lo que obliga a que aquel deba manifestar su impedimento para efectos de que este sea resuelto, so pena de incurrir en la causal de pérdida de investidura.

Esta Sala, con sustento en decisiones judiciales de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha resaltado que el conflicto de intereses es un concepto jurídico indeterminado y, debido a ello, será el juez el que decida, en el caso concreto, si existe fundamento suficiente para la desinvestidura solicitada. Así en la Sentencia de 1º de febrero de 2018, se consideró:

*«[...] A su vez la Sala Plena de la Corporación ha precisado que el conflicto de intereses es un concepto jurídico indeterminado que debe ser analizado en cada caso concreto, así:<sup>6</sup>*

*“[...] el artículo 1º de la Constitución Política dispone que la prevalencia del interés general es uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho. De allí que debe prevalecer en todas las actuaciones de los congresistas, con prescindencia de los intereses privados, personales o familiares, que de una u otra manera puedan incidir en las distintas funciones del Congreso de la República. En el mismo sentido el artículo 133 constitucional, precisa que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común. Por su parte, el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, aclara que 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.*

*Las normas constitucionales y legales no pueden precisar in extenso las situaciones que impliquen un conflicto de intereses, porque se trata de un concepto jurídico indeterminado, lo cual*

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre de 2016. Expediente radicación 2014 - 03117 (PI). C.P. William Hernández Gómez.

*implica que el ejercicio hermenéutico de las situaciones de carácter moral o económico que puedan inhibir a un funcionario de participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, deberá observar las coordenadas de la realidad o las circunstancias que rigen cada caso concreto. Por esta potísima razón, no es pertinente inferir reglas generales cuando se trata de conflicto de intereses.*

*Los conceptos jurídicos indeterminados incorporan nociones de la experiencia o de la razón práctica, técnicos o económicos y valores morales, que implican un juicio valorativo, el cual deberá realizar, en primer lugar, el propio congresista y así informar oportunamente sobre el conflicto de intereses -art. 182 superior-. Si no lo hace, debiéndolo hacer, podrá ser recusado y finalmente, como control externo e imparcial, será el juez de la pérdida de investidura el que decida en forma definitiva si el conflicto de intereses, en el caso concreto, es fundamento suficiente de la desinvestidura solicitada. [...]».*

También, siguiendo decisiones de la Sala Plena de esta Corporación, esta Sección ha establecido los presupuestos para la configuración de la causal de pérdida de investidura<sup>7</sup> así:

*«[...] En lo concerniente a los presupuestos que deben estar configurados para la estructuración de esta causal, la cual por extensión también comprende a los concejales, son los siguientes:<sup>8</sup>*

*“[...] (i) La calidad de congresista, elemento transversal y común a todo juicio de desinvestidura, (ii) La concurrencia de un interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza de quien es congresista o su círculo cercano, (iii) su no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación, (iv) haber conformado el quorum o*

---

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Sentencia de primero (1) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 66001-23-33-000-2017-00089-01(PI).

<sup>8</sup> Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de junio de 2017. Expediente radicación nro.11001-03-15-000-2016-02279-00(PI). (PI). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

*participado el congresista en el debate o votación del asunto y (v) que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del congresista, cualquiera sea su naturaleza, lo que no circunscribe la causal a las cuestiones legislativas, sino a toda materia que conforme al ordenamiento sea de competencia del Congreso de la República [...]»*

## **2.5.- El caso concreto**

A la Sala le corresponde determinar si el señor **Héctor Darío Pérez Piedrahita** incurrió en el supuesto de hecho contemplado en el numeral 2° del artículo 55 de la Ley 136 y en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617, esto es, por violación del régimen de conflicto de intereses.

Lo anterior en tanto se afirma por el actor que el señor Pérez Piedrahita, en su condición de concejal del Municipio de San Pedro de Los Milagros (Antioquia) para el período 1998 – 2000, participó en la votación y trámite del Acuerdo 45 de 1998, que en su artículo 41 exoneró del pago del impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios de Avisos y Tableros a la Cooperativa Colanta, al tiempo que se desempeñaba como empleado de aquella empresa, sin presentar declaración de impedimento.

Debe tenerse en cuenta que la pérdida de investidura es concebida como una acción pública de carácter sancionatorio en la que se realiza un juicio de responsabilidad subjetivo, lo que quiere indicar que para efectos de establecer si un concejal incurrió en las causales que se le imputan, se requiere analizar, inicialmente, la tipicidad de la conducta, lo que implica establecer si los hechos invocados en la solicitud y que se le atribuyen al servidor público se adecúan a la causal endilgada.

Pero dicho análisis no resulta suficiente para despojar de la investidura a los congresistas en la medida en que se requiere, adicionalmente y en caso de que se encuentre que la conducta se adecúa a la causal de pérdida de investidura que se le atribuye – tipicidad –, evaluar si aquel actuó en forma dolosa o culposa – culpabilidad –.

En este sentido y en cuanto al primer elemento, la Sala encuentra que el señor Héctor Darío Pérez Piedrahita fue electo como concejal del Municipio de San Pedro de Los Milagros (Antioquia) para el período constitucional 1998 – 2000, tal y como consta los documentos visibles a folios 94 a 101 del expediente.

Asimismo, se tiene que el referido señor laboraba en la Cooperativa Colanta entre el 6 de junio de 1989 y 16 de diciembre de 2000 como auxiliar de tina de queso, y desde el 20 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2015, como Coordinador Administrativo, de acuerdo con el certificado visible a folio 572 del expediente.

También aparece acreditado que, mediante Acuerdo 045 del 22 de diciembre de 1998 del Concejo municipal de San Pedro de los Milagros, *“por medio del cual se expide el código de rentas para el municipio de san pedro de los milagros”*, se estableció una exención del impuesto de industria y comercio para aquellas industrias y cooperativas cuya actividad sea industrial, comercial y de servicios, que generen mínimo 40 empleos directos, de los cuales el 70% deben ser de personas residentes en San Pedro y/o zonas aledañas. La exención se concedía por 10 años a las empresas que a la fecha operaran en el municipio y se le ordenó a la Secretaría de Hacienda que certificara cuales entidades cumplían esos requisitos.

Como consta en el oficio 20173665-0 del 30 de mayo de 2017, de la Secretaría de Hacienda del municipio de San Pedro de los Milagros, dependencia encargada de administrar los tributos, documento que obra a folios 149 a 153 del expediente, la Cooperativa Colanta resultó beneficiaria del mismo.

En cuanto al trámite y aprobación del acto jurídico en comento, la Sala resalta que obra el Acta 028 del 3 de diciembre de 1998 de la comisión primera del Concejo de San Pedro de los Milagros (fls. 226 y 227), así como el Acta 040 de la sesión extraordinaria del 22 de diciembre de 1998 (fls. 228 a 233), que dan cuenta que el señor Héctor Darío Pérez Piedrahita contestó el llamado a lista para la verificación de la asistencia como miembro de dicha comisión y que, en dichas sesiones, se debatió el proyecto de Acuerdo y se aprobó por unanimidad.

Teniendo en cuenta lo anterior y en lo atinente a la conducta reprochada, la Sala considera que no se encuentra demostrado que el señor Héctor Darío Pérez Piedrahita esté incurso en la casual de pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses.

En efecto, aunque se acreditó que el demandado, en su calidad de concejal, participó en la discusión del proyecto que concluyó con la expedición del Acuerdo 045 del 22 de diciembre de 1998, lo cierto es que está plenamente demostrado que con ello no se favoreció y tampoco recibió compensación alguna o apoyo político.

Tampoco se desprende del plenario que con la decisión por él adoptada mantuvo su empleo en la Cooperativa Colanta y, mucho menos, que por ese

hecho fue ascendido a un cargo jerárquicamente mayor o de mejor remuneración.

En cuanto a los testimonios de los señores Heriberto Ríos Arango y Gustavo León Zapata Barrientos, contrario a lo señalado por el *a quo*, de los mismos no se puede desprender el interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza del entonces concejal demandado.

En efecto, de la lectura de las actas y de los apartes citados por el *a quo* en relación con las declaraciones de los testigos la Sala encuentra diferentes argumentos y consideraciones personalísimas sobre la actividad de la Cooperativa Colanta, pero en nada se detienen a detallar cómo el demandado actuó en desmedro del interés general.

Cabe precisar que los testigos se pronunciaron sobre el vínculo laboral del demandado con la Cooperativa Colanta, pero en ninguna parte de su declaración señalaron cómo, cuándo y en qué forma el señor **Héctor Darío Pérez Piedrahita** defraudó el mandato otorgado por los habitantes y que con ocasión de la aprobación del acuerdo municipal recibió un beneficio.

Nótese cómo el señor Gustavo León Zapata Barrientos explicó que el demandado fue concejal del municipio en el mismo período del demandado, durante los años 1998 – 2000 y que participó en la aprobación del Acuerdo 045, pero no señaló en qué consistió el apoyo de la empresa al demandado ni el presunto beneficio recibido.

Ciertamente, el referido testigo comentó que la Cooperativa apoya a sus trabajadores para que participen en la contienda democrática, pero no precisó en qué consistió su actuación respecto del concejal demandado.

Cabe resaltar, en sí, que para la época de la contienda electoral y al momento de la discusión y aprobación del Acuerdo 045, el testigo Heriberto Ríos Arango<sup>9</sup> no estaba vinculado con la Cooperativa Colanta, por lo que su conocimiento de los hechos no puede ser directo. Asimismo, advierte que la

---

<sup>9</sup> Testimonio del señor Heriberto Ríos Arango . Técnico profesional en gestión contable y financiera, que se desempeña en la actualidad como supervisor de seguridad. “Inicialmente tuve la dicha (...) de llegar a la corporación, fui Concejal del 2003 al 2007 y sucesivamente 2007-2011. Me presenté otra vez en el 2011 y perdí la curul. Empleado de Colanta, conozco la Cooperativa desde 1997, que tuve la fortuna de ingresar como guarda de seguridad de la empresa Securcol donde laboré tres años, luego estuve 16 meses con la empresa de seguridad Tempí (...) dado mi buen desempeño laboral, tuve la fortuna de un jefe de planta que se llama señor Afranio Cuervo, **me dio la oportunidad de pertenecer a la gran empresa Colanta, donde presté mis servicios como temporal 1 año del 2001 al 2002 y ya seguía del 2002 hasta el 2012 que fui despedido de la Cooperativa.** Conozco el engranaje desde 1998 donde el señor Héctor Darío Pérez siendo Concejal del municipio de San Pedro exonera a la cooperativa Colanta del pago de Industria y Comercio y Avisos complementarios, conozco de primera instancia que él votó favorablemente este Acuerdo para que la empresa gozara de un beneficio inicialmente como lo dice la ley de 10 años (...). “(...) **directamente desde 1997 no estuve con la Cooperativa, estuve con una empresa de seguridad pero siempre me ha gustado el tema (...) político y me tocó vivirlo porque sabemos que como contratistas (...).** (...)En 1998 conozco al señor Héctor Darío desde ahí desde el 97, él empezó trabajando como empleado en el recibo de leche, él era anotador de leche (...) en San Pedro de los Milagros y empezó a hacer sus primeros pinos como los empecé yo, empezó en el recibo y aspiró al Concejo del municipio de San Pedro donde fue electo en el 1998 a 2000 y desde ahí se reúne el personal, inclusive en el 2002 cuando yo aspiré al Concejo, me sometí a una consulta donde los empleados teníamos una lista al Concejo donde **yo tendría que sacar una mayoría de votos para poder aspirar al Concejo apoyado por los trabajadores.** ... Las Alcaldías se han ganado por la masiva votación y porque se hace el constreñimiento político que debe ser ese candidato apoyado por la cooperativa, de no ser así nos empiezan a decir que no le pegues al porta, que gracias a ellos tienen el trabajito y fuera la cantidad de hojas de vida que se reciben porque yo también fui participe de ese proceso, donde a cada concejal nos daban entre 15 y 20 puestos para entrar a la cooperativa y donde tenía que ir con los familiares para poder apoyar. Entonces en el tema tributario (...) empleados y que fuera de los 40 empleados debería tener el 70% de participación del Municipios de San Pedro y el otro 30% de los Municipios **aledaños.** “(...) **fui concejal 2003 a 2007 (...)** en el 2006 favorecí a la empresa Colanta como empleado, **exonerándolo otros 10 años porque el Alcalde de su momento presentó el proyecto de Acuerdo donde nosotros lo votamos para que gozara (...) del 2006 hasta el 2016 de exoneración de impuestos de industria y comercio y aviso y complementarios (...)** porque yo tuve la dicha de ser Presidente del Concejo en el 2011 cuando se volvió a presentar el Acuerdo que votamos que Colanta tuviera que aportar, dar un porcentaje (...) en las ponencias defendiendo a Colanta por no perder mi puesto (...) exoneré de impuestos a la empresa en el 2006-2016 (...) **yo siendo empleado de Colanta** en el tema tributario, debía haberme declarado impedido por ser directamente vinculado con la Cooperativa, máxime que el proyecto de acuerdo necesariamente solo iba a beneficiar (...) a Colanta (...) **me demandan por pérdida de investidura (...) yo era consciente de que yo estaba incurriendo en una falta (...)**”

Sala que los demás argumentos que trae dicha testigo se refieren a su situación personal, en la cual reconoce que cuando fue concejal él sí incurrió en la causal de conflicto de intereses, razón por la que esta Corporación le decretó la pérdida de investidura.

Ahora bien, no entiende la Sala como los testigos sostuvieron que el demandando fue patrocinado por la Cooperativa Colanta para las elecciones municipales y, luego, precisaron que el apoyo político recibido se formalizó a través de una alianza entre el partido liberal con el grupo político del entonces concejal, hechos que evidencian contradicciones en las declaraciones rendidas.

Aunado a ello, la Sala advierte que los presuntos compromisos a los que aluden los testigos se circunscriben a la campaña política para la Alcaldía Municipal, es decir, que guarda relación con hechos posteriores a los que se analizan en el *sub lite*, dado que los mismos se refieren a su actividad como concejal para los años 1998 a 2000.

Bien lo consideró el demandado cuando expuso que las *“declaraciones versaron sobre aspectos o períodos temporales que no son objeto de debate dentro del proceso, por no estar referidos a la causa petendi de la pretensión”*.

Por lo demás, es dable resaltar que el testigo Gustavo León Zapata Barrientos fue candidato en las elecciones a la Alcaldía Municipal de San Pedro de los Milagros, realizadas el 25 de octubre del 2015 y en los cuales el demandado resultó electo Alcalde para el período 2016 – 2019, quedando en el segundo lugar con una votación de 3828 votos, como se evidencia a folio

148 del plenario, de lo que se puede desprender un interés actual en las resultas del proceso.

Así pues, como se precisó líneas atrás, para que se pueda afirmar que existe un conflicto de intereses debidamente acreditado, deben concurrir un interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza de quien concejal o de su círculo cercano, supuestos que no se encuentran acreditados en el *sub lite*.

Cabe resaltar que tampoco se demostró que la única empresa beneficiara del referido Acuerdo 045 era la Cooperativa Colanta, por cuanto del oficio remitido por la Secretaría Hacienda de San Pedro de los Milagros se puede advertir que existen otras; la certificación es del siguiente tenor:

*«[...] Las empresas que se beneficiaron de la exoneración de impuestos a partir del año 2012, y hasta noviembre del año 2013, fueron: La Cooperativa de Trabajo Asociado DIVISA, Inversiones Cano Pérez S.A.S. (Mercados Canper), Aserrío y Reforestadora Plantar y Cooperativa Colanta Ltda; a partir del año 2014 se termina dicha exoneración. Después del año 2014 sólo la empresa Comercializadora Internacional El Globo S.A.S. ha solicitado dicha exención, esto a partir del año 2016. Las empresas que venían beneficiando, antes del año 2012, eran: Cooperativa Colanta, desde el año 1990 y Aserrío Reforestadora Plantar, desde el año 2008 [...]».*

El hecho de que la Cooperativa Colanta se hubiese beneficiado por más tiempo de la exención en comento, no implica que la configuración de un conflicto de intereses del demandado; sin embargo, lo que revela tal situación es que Colanta cumplió con presupuestos para ser acreedora de tal beneficio, esto es, generó 40% de empleos directos en los cuales el 70% eran de esa municipalidad o residentes por 3 años, y el 20% de los cargos de profesionales eran del ente territorial.

Resulta pertinente poner de presente que en relación con la materia bajo examen, la Sala se pronunció en un asunto similar, mediante sentencia de 5 de febrero de 2009, en la cual se denegó la pérdida de investidura solicitada por considerar que en la medida en que los beneficiarios de las Cooperativas no son sólo sus asociados, sino la comunidad en general, razón por la que no podía afirmarse que el provecho que les reportaría a aquéllas el Acuerdo que las exonera del pago del impuesto de Industria y Comercio, y sus complementarios Tablero y Avisos implicara un interés directo para el demandado, asociado a una de ellas, además de que en el proceso no aparecía demostrado que la Cooperativa Colanta, de la cual era asociado trabajador el demandado, fuera la única beneficiaria del Acuerdo de exoneración de impuestos, especialmente considerando que la exención venía operando desde hacía 18 años. En la mencionada sentencia la Sala consideró lo siguiente:

*«[...] La Sala Plena de esta Corporación, en numerosos pronunciamientos, ha tenido oportunidad de precisar el alcance de la causal en estudio, con ocasión de los procesos de pérdida de investidura de congresistas que con apoyo en la misma se han promovido, y cuyo conocimiento le fue atribuido en única instancia por la Carta Política (artículos 183, numeral 1, y 184) y la Ley 144 de 1994.*

***De tales pronunciamientos se extrae que dicha causal solo se configura ante la posibilidad de un interés directo, particular y concreto del parlamentario, en este caso, del Concejal, en el asunto objeto de estudio, frente al cual tiene poder de decisión, en razón de sus funciones (Expediente núm. AC-1433, Actora: Claudia Lucía Florez Montoya, sentencia de 4 de agosto de 1994).***

***De la misma manera, la Sala Plena ha sido enfática en sostener que si el interés se confunde con el que le asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no se da la causal alegada, pues en tal caso***

**el servidor público estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio, lo que es anejo a la naturaleza de la labor desplegada** (sentencias de 23 de agosto de 1998, expediente AC-1675, Actora: Aura Nancy Pedraza Piragauta y Concepto de 27 de mayo de 1999, Radicación 1191).

**Cabe resaltar que este argumento fue recogido en el artículo 48 de la Ley 617 de 2000, a cuyo tenor: “ 1.... 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”.**

**Ahora bien, le corresponde a la Sala examinar si la situación del demandado encaja o no dentro del supuesto antes señalado, esto es, si su interés se confunde con el de la colectividad en general. (...)**

**Estima la Sala que en la medida en que los beneficiarios de las Cooperativas no son solo sus asociados, sino la comunidad en general, no puede afirmarse que el beneficio que les reportaría a aquellas el Proyecto de Acuerdo que las exonera del pago del impuesto de industria y comercio y tablero y avisos, implique un interés directo para el demandado, asociado a una de ellas.**

**Conforme lo ha advertido la jurisprudencia de esta Corporación, el interés que puede generar conflicto con el asunto de que se trate debe ser directo, al punto de que el efecto que pueda tener sobre las personas relacionadas en el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, resulte inmediato, sin consideración a circunstancias o elementos externos a la decisión y que se produzca de forma especial, particular y concreta, respecto de las mismas, ya sea en su beneficio o en su perjuicio y que no obstante esa situación no se manifieste el impedimento en cualquiera de las dos etapas por las que atraviesa un proyecto, es decir, en la de debate o en la de votación.**

**Cabe resaltar, además, que en el proceso no aparece demostrado que la Cooperativa COLANTA, de la cual es asociado trabajador el demandado, era la única beneficiaria del Acuerdo de exoneración de impuestos; amén de que valga la pena resaltar, según se desprende de los documentos obrantes**

*en el expediente, la exención venía operando desde hacía más de 18 años.*

***De tal manera que puede afirmarse que el asunto al que se contrae el Acuerdo en cuyo trámite intervino el demandado afecta al concejal en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general que son usuarios de la Cooperativa, o forman parte de sus asociados trabajadores.***

*Resulta oportuno destacar que la Sala en sentencias de 31 de agosto de 2006 (Expediente 2006-00033, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; de 23 de noviembre de 2006, Expediente 2006-00035, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta y de 30 de noviembre de 2006, Expediente 2006-00031, Consejera ponente doctora Martha Sofía Sanz Tobón), hizo precisiones similares a las reseñadas en este proceso, dada la identidad de la causal en estudio y del punto de derecho discutido.*

*Así pues, estima la Sala que no se configura la causal de pérdida de investidura alegada, razón por la cual debe confirmarse la sentencia apelada [...]».*

Esta línea jurisprudencial ha sido reiterada por esta Sección, entre otras, en sentencias de 31 de agosto de 2006 (Expediente 2006-00033, Magistrado Ponente: doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); de 23 de noviembre de 2006, (Expediente 2006-00035, Magistrado Ponente: doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta); de 30 de noviembre de 2006, (Expediente 2006-00031, Magistrada Ponente: doctora Martha Sofía Sanz Tobón), de 20 de octubre de 2011 (Expediente 2011-00565-01. Magistrada Ponente: doctora María Elizabeth García González) de 16 de marzo de 2012 (Expediente 2011-00563-01, Magistrada Ponente: doctora María Claudia Rojas Lasso), de 24 de mayo de 2019 (Expediente 2017-2538-01, Magistrado Ponente: doctora Roberto Augusto Serrato Valdés), providencias en las cuales se hicieron precisiones similares a las mencionadas en este proceso.

Considerando que, dada la identidad de la causal y el punto de derecho discutido, se trata de un asunto similar, la Sala prohíja en este caso las consideraciones indicadas en las referidas sentencias, pues de los documentos obrantes en el expediente, se extrae que el demandado fue elegido como concejal del Municipio de San Pedro de Los Milagros (Antioquia) para el período constitucional 1998 -2000, era trabajador asociado de la Cooperativa Colanta **y no se encuentra que se haya configurado la causal de conflicto de intereses por el hecho de haber participado y votado la exención del pago del impuesto de industria y comercio y su complementario avisos y tableros**, orientada a terminar con la exoneración de impuestos vigente hace casi 30 años, **dado que no se demostró el interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza del concejal o de su círculo cercano.**

Por otra parte, el *a quo* hizo referencia a la sentencia de 23 de febrero de 2017, proferida por esta Sección, en el expediente 050012331000 2011 00442 01, Magistrado Ponente: doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, en la que se revocó la sentencia de 14 de junio de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y, en su lugar, se decretó la pérdida de investidura del concejal del Municipio de San Pedro de Los Milagros (Antioquia), **Heriberto Ríos Arango**, decisión judicial que genera un nuevo escenario en la medida en que se sancionó a dicho ciudadano, empleado de **Colanta**, por votar la exoneración de impuestos a dicha empresa, lo cual lo favorecía a él y a dicha organización, decisión judicial que debe aplicarse en este caso.

Sobre el particular, la Sala recuerda que en dicha oportunidad se analizaron los precedentes antes señalados, pero se concluyó que en ese caso concreto **sí existían los medios de prueba necesarios para determinar que el**

**señor Heriberto Ríos Arango, en su calidad de concejal del municipio de San Pedro de Los Milagros, actuó sin atender el interés general e impersonal que le imponía su investidura ya que tenía un interés directo, particular y actual.**

A tal conclusión se arribó en tanto se demostró que, para la época de los hechos, el señor Ríos Arango se desempeñaba de manera simultánea como concejal y trabajador de Colanta, y que sus decisiones en el seno del cabildo no fueron motivadas por la protección y consecución de los intereses generales del municipio, sino por motivos particulares y concretos, asociados a causas personales y de estabilidad laboral.

Concretamente se hizo alusión a diferentes de los cuales se advertir tal interés, entre ellos, i) la transcripción de una entrevista realizada en la que reconoce que tiene el apoyo de los denominados “*colantos*”; ii) transcripción de la entrevista que hiciera un canal de televisión regional al demandado y otros concejales en los que aquel explica las razones por las cuales no está de acuerdo con la consulta popular que pretendía hacer el alcalde para efectos de preguntar a la población si estaba o no de acuerdo con la exención tributaria; iii) volante en el que el señor Heriberto Ríos Arango se presenta como precandidato a la alcaldía de San Pedro de Los Milagros para el periodo 2012-2015. Además, en el documento se aprecian dos logos de la empresa Colanta acompañados de la leyenda “*unidos somos más*”; iv) memorial en el que concejal manifiesta que ha contado con el apoyo de la empresa Colanta bajo la condición de que se defiendan los intereses de esa Cooperativa. Que no obstante dicho apoyo, el 30 de noviembre de 2011 votó a favor de aprobar un proyecto de acuerdo que obligaba a Colanta a pagar impuestos, lo cual le generó amenazas de perder su empleo.

Debe resaltarse, en la misma línea argumentativa, que la Sala en dicha oportunidad sostuvo que «[...] *la posición jurisprudencial se circunscribe a entender que en virtud de las características de las organizaciones de economía solidaria los beneficios que estas reciben se irradian a sus asociados y a la comunidad en general. En tal orden, el interés no puede catalogarse como directo y por ello no se configura la causal de pérdida de investidura [...]*».

También la Sala advirtió que «[...] **a pesar de que esa postura se mantiene vigente, no puede aplicarse al caso concreto teniendo en cuenta que si bien existen similitudes innegables entre el caso precedente y el actual, también lo es que existen diferencias relevantes que no fueron consideradas en aquel proceso y que impiden que la regla jurídica sea aplicable al presente asunto [...]**».

Como se advierte, la Sala de Decisión considera que las posturas jurisprudenciales adoptadas al resolver la mayor parte de estas controversias, **siguen vigentes**, y que la diferencia entre ellas se encuentra en la valoración probatoria, tal y como se sostuvo en esa oportunidad:

«[...] A juicio de la Sala, **la diferencia sustancial entre el problema jurídico resuelto con anterioridad y el propuesto en esta decisión se encuentra en la valoración probatoria**, ya que en el caso precedente las pruebas valoradas se limitaron a aquellas referidas a la calidad de concejal del demandado y su condición simultánea de trabajador de Colanta, de suerte que el fallo se concentró en estudiar si con la sola participación del demandado en el debate este incurría en conflicto de intereses, lo que contrasta con el problema jurídico que surgió a partir de la impugnación en este caso y que derivó, precisamente, en la necesidad de analizar las pruebas para concluir si la providencia objeto de la alzada debe ser confirmada o revocada, de allí que se ha auscultado todo el acervo recogido en este proceso para llegar

*a la conclusión de que el concejal actuó movido por intereses ajenos a los que le exigía su investidura y por ello debió declararse impedido.*

*En definitiva, se tiene que dadas las diferencias trascendentes entre uno y otro caso la Sala, en esa oportunidad, debe arribar a una conclusión distinta a la que llegó en el proceso de pérdida de investidura con radicación No. 2008-00937 [...]».*

Por lo anterior, la Sala considera que si bien es cierto que se analiza un supuesto de hecho y de derecho similar, también lo es que los elementos fácticos y jurídicos tratados en la sentencia de 23 de febrero de 2017, son diametralmente diferentes, en tanto que en el caso que nos ocupa no se acreditó que el concejal electo Héctor Darío Pérez Piedrahita hubiese participado en la discusión y aprobación del Acuerdo 045 del 22 de diciembre de 1998, movido por un interés directo, particular y actual, a diferencia de lo demostrado en el proceso expediente 050012331000 2011 00442 01, relacionado con el concejal Heriberto Ríos Arango.

En este sentido, no se encuentra acreditada la tipicidad de la conducta desplegada por el demandado para efectos de configurar la causal endilgada, razón por la cual se considera innecesario el análisis de la culpabilidad del mismo.

En conclusión, la Sala considera, como bien expuso el Tribunal de instancia, que debe negarse el decreto de la pérdida de investidura del señor Héctor Darío Pérez Piedrahita. Por lo anterior, se confirmará la sentencia proferida por el *a quo*, pero por las razones expuestas en este proveído.

**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:**

**PRIMERO: REVOCAR** la providencia apelada, esto es, la sentencia de 7 de septiembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y, en su lugar, **NEGAR** la pérdida de investidura del señor **Héctor Darío Pérez Piedrahita** como concejal del Municipio de San Pedro de los Milagros (Antioquia) para el período 1998 – 2000, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ  
GARZÓN**

**Presidente  
Consejero de Estado**

**NUBIA MARGOTH PEÑA**

**Consejera de Estado**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ  
VALDÉS**

**Consejero de Estado**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO**

**Consejero de Estado**