

## **PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL – Recurso extraordinario de revisión / RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN – Características**

El recurso extraordinario especial de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas que decreten la pérdida de investidura de algunos cargos, entre los que se encuentran los concejales. Su finalidad es invalidar los efectos jurídicos de la providencia y que se deniegue la solicitud de pérdida de investidura. Dado su carácter excepcional frente al principio de cosa juzgada, la procedencia del recurso se encuentra condicionada por los siguientes requisitos: **i) De tiempo.** Ha de presentarse dentro de los 5 años siguientes a la ejecutoria de la sentencia; **ii) De forma.** El escrito debe cumplir con los parámetros contemplados en el artículo 252 del CPACA; y **iii) De fondo.** Al recurrente le corresponde demostrar la configuración de alguna de las causales taxativamente señaladas en el artículo 250 de CPACA.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250

**NULIDAD DE LA SENTENCIA – Como causal de revisión / REQUISITO RELACIONADO CON LA EXISTENCIA DE UNA SENTENCIA / RECURSO DE APELACIÓN – No debe proceder contra sentencia cuestionada por vía de revisión / VICIO PROCESAL ALEGADO EN REVISIÓN – Debe estructurarse en el momento en que se profiere la decisión objeto del recurso extraordinario**

[S]obre los presupuestos para que resulte procedente la causal en mención pueden plantearse las siguientes consideraciones: En primer lugar, es importante que exista una sentencia que ponga fin al proceso, entendiendo por estas las ejecutoriadas, bien sea que resuelvan o no el litigio de fondo. Además, contra esta decisión no puede proceder recurso de apelación, pues de ser así este sería el medio idóneo para poner de presente cualquier vicio en que hubiera incurrido la providencia. Por otro lado, es preciso que la nulidad se desprenda de la sentencia objeto del recurso extraordinario, es decir, que el vicio debe estructurarse en el momento procesal en que se profiere la decisión judicial pues, de generarse por una situación ocurrida con anterioridad que no fue oportunamente alegada, la regla general sería su saneamiento. No obstante lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha aceptado como nulidad originada en la sentencia la que, a pesar de presentarse en un momento previo a la emisión del fallo, no pudo ser advertida por el afectado, quien en todo caso tiene la carga procesal de demostrar esta circunstancia. (...) Finalmente, el requisito que constituye la esencia del numeral 5 del artículo 250 del CPACA es que se configure una causal de nulidad.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250 NUMERAL 5

**CAUSALES DE NULIDAD / DEBIDO PROCESO / ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / TUTELA JUDICIAL EFECTIVA / CASOS DE AFECTACIÓN AL DEBIDO PROCESO / NO REFORMATIO IN PEJUS / PRINCIPIO DE CONGRUENCIA / APLICACIÓN DE SENTENCIA DE UNIFICACIÓN**

En esta última corriente, que admite hipótesis no contempladas en forma expresa como causales de nulidad, la jurisprudencia ha identificado, a modo enunciativo, ciertos casos de afectación del derecho al debido proceso, al igual que del de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, admitiendo que

hay lugar a revisar la sentencia de instancia por vía extraordinaria cuando la decisión (i) es inhibitoria; (ii) se profiere sin motivación alguna; (iii) transgrede el principio de la *no reformatio in pejus*; (iv) condena a un tercero que no ha sido vinculado como parte al proceso; (v) se pronuncia sobre aspectos que no le corresponden, esto es, sin competencia o jurisdicción, según el caso; (vi) se profiere en un proceso que había terminado por desistimiento, transacción o perención; (v) no cuenta con el número de votos requerido para su aprobación y (vi) desconoce el principio de congruencia bien sea por una condena *extra, ultra* o *infra petita*. Visto lo anterior, la presente decisión acoge los planteamientos que expuso la sentencia de unificación del 8 de mayo de 2018 proferida por la Sala Plena de la Corporación, de manera que adhiere a la tesis que defiende la no taxatividad de las causales de nulidad que configuran el supuesto del artículo 250 numeral 5 del CPACA

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250 NUMERAL 5 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29 / LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 133

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la no taxatividad de las causales de nulidad ver Consejo de Estado, Expediente 1998-00153. La decisión sostuvo que se configura la nulidad originada en la sentencia **i)** cuando se presenta alguno de los hechos enlistados en el artículo 140 del C. P. C, vigente para la época en que se dictó el fallo de segunda instancia, objeto del recurso de revisión, (actualmente artículo 133 del Código General del Proceso) y **ii)** por desconocimiento del artículo 29 de la Carta Política, como expresamente lo reconoció esta Corporación en la sentencia de 7 de febrero de 2006, expediente REV-00150 y la Corte Constitucional en la Sentencia C-739 de 2001

#### **NULIDAD APLICABLE DE LA SENTENCIA DE INSTANCIA – Presupuestos en que se estructura**

[L]a nulidad predicable de la sentencia de instancia se estructura por: (...) el acaecimiento de alguna de las hipótesis que regula el artículo 133 del CGP; (...) la existencia de irregularidades que afecten sustancialmente el derecho al debido proceso y (...) otros vicios que, sin estar relacionados con el ejercicio de valoración probatoria y jurídica que efectuó la providencia, tengan la entidad suficiente para que, en sede de revisión y luego de un estudio que consulte parámetros de ponderación, razonabilidad y medida, el juez concluya que la sentencia objetada quebrantó la legalidad y la justicia. Por otra parte, el debido proceso responde al conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico mediante las cuales se busca proteger al individuo inmerso en una actuación judicial o administrativa, con el fin de garantizar el respeto de sus derechos durante el trámite.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 133 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250 NUMERAL 5

#### **DERECHO AL DEBIDO PROCESO – Principios que abarca / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJALES – Causales**

[E]ste derecho se traduce en la garantía de un procedimiento justo que contiene, entre otros, los siguientes principios y derechos: legalidad, tipicidad, juez natural,

favorabilidad, presunción de inocencia, publicidad, eficacia, doble instancia, *non bis in idem*, derecho de defensa, derecho de contradicción y la nulidad de pleno derecho de la prueba obtenida irregularmente. También garantiza el cumplimiento de todos los requerimientos, condiciones y exigencias para la efectividad del derecho material, dentro de los cuales incluye el derecho a obtener una decisión motivada y el derecho a la independencia e imparcialidad del juez. En relación con los principios de legalidad o tipicidad, cuando se trata de pérdida de investidura de concejales, se deben observar aquellas causales contenidas en la Ley 136 de 1994 y Ley 617 de 2000. Dichas normas limitan la facultad discrecional de los jueces en ejercicio del poder sancionatorio que le es confiado y los obliga a que la conducta juzgada se adecúe estrictamente a la descripción prevista por el legislador.

**FUENTE FORMAL:** LEY 136 DE 1994 / LEY 617 DE 2000

### **DERECHOS DEL INVESTIGADO EN MATERIA PROBATORIA**

[L]a Sala destaca que el investigado tiene derecho a que se practiquen las pruebas, a que estas sean valoradas de forma adecuada y a que exista una congruencia entre el objeto de la solicitud con lo decidido por el juez.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre las nulidades saneables ver Corte Constitucional C- 537 de 2016

### **VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO – No se configura**

[E]sta Sala advierte que no se configuró la violación del debido proceso, pues no es cierto que la decisión de segunda instancia, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, haya desconocido la Resolución n.º 072 del 1.º de septiembre de 2016. Por el contrario, lo que hizo el fallador de segunda instancia dentro del proceso de pérdida de investidura fue examinar exhaustivamente el valor probatorio de dicho documento. (...) para esta Sala, la valoración que hizo la Sección Primera en su condición de segunda instancia fue adecuada, pues analizó las demás pruebas obrantes en el proceso, aspecto que justificó no solo desvirtuar el contenido de la Resolución 072 del 1.º de septiembre de 2016, sino que además confirmó la orden de la primera instancia en cuanto a que se expidieran las respectivas copias con destino a la Fiscalía y Procuraduría General de la Nación para verificar la presunta realización de delitos y faltas disciplinarias con ocasión de la expedición de la referida resolución.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29

### **NO DECRETAR TODOS LOS TESTIMONIOS EN SEGUNDA INSTANCIA – No es una situación relevante para concluir afectación al debido proceso**

[L]a Sala concluye que el hecho de no haber decretado todos los testimonios en el trámite de segunda instancia —los que fueron pedidos únicamente por los solicitantes de la pérdida de investidura— ello no es una situación relevante para

arribar a la conclusión de que se violó el debido proceso y que con ello se originó una nulidad para que proceda el recurso, pues las demás pruebas fueron suficientemente valoradas por parte de la Sección Primera del Consejo de Estado para arribar a la conclusión de que el señor Rafael Antonio Teherán Lora sí cometió la conducta constitutiva de irregularidad por la cual le fue decretada la pérdida de su investidura en el cargo de concejal que ocupaba.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29**

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SALA VEINTE ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2019-01457-00(REV)**

**Actor: RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA**

**Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**

**Proceso de origen: PÉRDIDA DE INVESTIDURA**

**Radicación: 13001-23-33-000-2016-01192-01**

**Solicitantes: SEBASTIÁN CAÑAS ASÍS Y OTROS**

**Investigado: RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA**

**Temas:** Causal de revisión del artículo 250, numeral 5, de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>1</sup>. Ausencia de violación al debido proceso.

**SENTENCIA DE REVISIÓN**

**CE-SED-20-002-2021**

### **1. ASUNTO**

La Sala Especial de Decisión n.º 20<sup>2</sup> conoce del recurso extraordinario de revisión interpuesto por el señor Rafael Antonio Teherán Lora con el fin de que se infirme

---

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA.

<sup>2</sup> El consejero ponente en la Sala Especial de Decisión n.º 20 es el doctor Roberto Augusto Serrato. Sin embargo, mediante el oficio del 12 de abril de 2019 (f. 96 del cuaderno principal), el consejero Roberto Augusto Serrato se declaró impedido, toda vez que él fue el ponente en la decisión de segunda instancia mediante la cual se decretó la pérdida de investidura del señor Rafael Antonio Teherán Lora. De esa manera, el proceso pasó al consejero ponente, quien sigue

la sentencia de segunda instancia de 14 de diciembre de 2018, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado (C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés) dentro del proceso de pérdida de investidura que se siguió contra el demandante en su condición de concejal del municipio de Zambrano (Bolívar). A través de esta providencia, se revocó la sentencia de primera instancia expedida por el Tribunal de Bolívar, por medio de la cual fueron negadas las pretensiones de la demanda, y, en su lugar, decretó la pérdida de investidura.

## **2. ANTECEDENTES**

### **2.1 La solicitud de pérdida de investidura y sus fundamentos<sup>3</sup>**

El 12 de diciembre de 2016, los señores Sebastián Cañas Asis, Helder Luis Zambrano Castro y Carmen Esther Arrieta Casas solicitaron la pérdida de investidura contra el concejal del municipio de Zambrano (Bolívar), electo para el periodo 2016 – 2019.

Como sustento fáctico de esta solicitud, se adujo que el alcalde del municipio de Zambrano (Bolívar) presentó a consideración del Concejo de ese municipio un proyecto de acuerdo a través del cual se incorporaría «al suelo urbano un suelo rural» requerido para la construcción de parques ecológicos, de canales de recolección de aguas fluviales, de viviendas de interés social (VIS) y prioritario (VIP), de canchas deportivas, así como para la legalización de asentamientos humanos en condición de informalidad.

El referido proyecto de acuerdo, identificado como el número 002 de 2016, fue aprobado por la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar), como constaba en el acta 002 del 17 de febrero de 2016.

Posteriormente, conforme al acta 019 de 21 de febrero de 2016, el Concejo municipal aprobó en segundo debate dicho proyecto de acuerdo. Así, en esta acta se registró la votación que emitió cada uno de los concejales, en donde se encontraba el concejal Rafael Antonio Teherán Lora con voto aprobatorio.

Conforme al referido acuerdo, uno de los posibles beneficiados podía ser el señor Joaquín Teherán, ya que había sido propietario de uno de los predios objeto de dicha clasificación y podía volver a serlo conforme a una decisión que estaba pendiente por parte de la Unidad de Restitución de Tierras. En tal forma, puso se presente que el señor Joaquín Teherán era el padre del concejal Rafael Antonio Teherán Lora.

---

en turno en la Sala Especial de Decisión n.º 20. Es de anotar que el impedimento se aceptó mediante auto del 28 de mayo de 2019.

<sup>3</sup> Folios 1 a 15 del cuaderno principal del proceso de pérdida de investidura. Radicado 13001-23-33-000-2016-01192-01.

Igualmente, los solicitantes precisaron que el concejal Rafael Antonio Teherán Lora podía tener un interés particular en uno de los predios rurales declarado urbano mediante el Acuerdo 002 de 2016, por cuanto, a pesar de no ser actualmente el titular del dominio de ese bien, su padre Joaquín Teherán, a través de terceras personas, podría estar adelantando una actuación para la restitución de tal predio en contra del señor Carlos Berdejo, a quien se lo enajenó tiempo atrás.

Por lo anterior, los solicitantes concluyeron que el señor Rafael Antonio Teherán Lora violó el régimen de conflicto de intereses, conforme a lo señalado en el numeral segundo del artículo 55 de la Ley 136 de 1994<sup>4</sup> y el numeral primero del artículo 48 de la Ley 617 de 2000<sup>5</sup>.

## **2.2 Sentencia de primera instancia<sup>6</sup>.**

El Tribunal Administrativo de Bolívar profirió sentencia el 14 de marzo de 2017 en la que denegó la solicitud de pérdida de investidura en contra del señor Rafael Antonio Teherán Lora.

La sentencia se fundamentó en que no estaba demostrado que el señor Joaquín Teherán —padre del concejal investigado— fuera el propietario de uno de los inmuebles que se incorporaron al suelo urbano del municipio de Zambrano (Bolívar), por cuanto se debieron aportar los certificados de libertad y tradición, lo que en el presente caso no ocurrió. Por ello, consideró que no era válida la afirmación realizada por el alcalde municipal en cuanto a que, de acuerdo a los archivos de la Oficina de Planeación Municipal, dentro de los propietarios de esos predios figurara el señor Joaquín Teherán.

Igualmente, resaltó que el Acuerdo 002 de 2016 hizo una delimitación geográfica de la franja de terreno que se incorporaría como suelo urbano sin indicar el registro inmobiliario de los predios, por lo que era difícil precisar cuáles predios habían sido comprendidos dentro de las coordenadas descritas en el acto administrativo.

Adicionalmente, en la Resolución 313 de 19 de mayo de 2016 se mencionó que se destinó un lote de terreno con folio de matrícula inmobiliaria 062-2404 al Proyecto

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</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:

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.

<sup>6</sup> Folios 225 a 235 del cuaderno principal n.º 2 del proceso de pérdida de investidura. Radicado 13001-23-33-000-2016-01192-01.

de Vivienda Prioritaria «San Carlos», sin que se determinara en ese acto administrativo quién era el propietario del inmueble. Se destacó que no se aportó certificado de tradición y libertad de ese predio, por lo cual resultó imposible establecer si el propietario de ese inmueble que se destinó a dicho proyecto era precisamente el señor Joaquín Teherán, padre del demandado.

Por otra parte, el Tribunal destacó lo afirmado por los solicitantes en la audiencia de alegatos de conclusión, en donde se resaltó el interés que le asistía al investigado en la aprobación del acuerdo porque la hermana del concejal, Evedith Teherán, era propietaria de uno de los predios incorporados al suelo urbano. Pese a ello, el Tribunal refirió que los extremos de la controversia fueron fijados en la demanda y que apuntaron a la relación de parentesco en primer grado entre los señores Rafael Teherán Lora y Joaquín Teherán, por lo que no realizaría ningún pronunciamiento en relación con la causal de pérdida de investidura invocada frente a la hermana del concejal.

Así mismo, el *a quo* consideró que no se acreditaron las afirmaciones realizadas en la demanda relacionadas con el proceso de restitución de tierras que adelanta el señor Joaquín Teherán o el concejal investigado en contra del señor Carlos Berdejo, pues, aunque se decretó la práctica de la prueba y se requirió en repetidas oportunidades a la Unidad de Restitución de Tierras, Territorial Bolívar, para que certificara la existencia de la actuación, no se recibió respuesta alguna.

Por tanto, el Tribunal consideró que los demandantes no cumplieron la carga de acreditar el interés privado concurrente del concejal demandado, pues no fueron allegadas al expediente las pruebas que permitieran establecer que el señor Joaquín Teherán era propietario de alguno de los predios incorporados como suelo urbano en el municipio de Zambrano, mediante Acuerdo 002 de 2016, razón por la cual resultaba irrelevante estudiar si el concejal Rafael Antonio Teherán Lora había votado afirmativamente el acuerdo.

Finalmente, en cuanto a los señalamientos respecto de la Resolución 072 del 1.º de septiembre de 2016 —mediante la cual se corrigió el acta 019 del 21 de febrero de 2016—, el Tribunal consideró pertinente que se expidieran copias para ser remitidas a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para que realizaran las respectivas investigaciones.

### **2.3 Recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia<sup>7</sup>.**

Los solicitantes interpusieron el recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Bolívar que denegó la solicitud de pérdida de

---

<sup>7</sup> Folios 238 a 283 del cuaderno principal n.º 2 del proceso de pérdida de investidura. Radicado 13001-23-33-000-2016-01192-01

investidura. Las razones de la impugnación, en modo de resumen, fueron las siguientes:

- Para demostrar que la señora Evedith Teherán Lora, hermana del concejal investigado, era propietaria de uno de los predios rurales que fueron incorporados como suelo urbano mediante el Acuerdo 002 de 2016 resultaba innecesario aportar el respectivo certificado de tradición y libertad del inmueble, puesto que este hecho se acreditaba con la misma manifestación realizada por la Alcaldía municipal de Zambrano (Bolívar), en el sentido que el inmueble en el que se desarrollaría el proyecto de vivienda de interés prioritario «San Carlos» era de propiedad de la mencionada señora.
- En todo caso, refirieron que el anterior hecho quedó demostrado con la Resolución 313 del 19 de mayo de 2016 y con el certificado de tradición y libertad del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 062-2404, el que se aportó con el recurso de apelación y respecto del cual se solicitó que se tuviera como una prueba en segunda instancia. Agregaron que dicho acto administrativo fue el sustento de la anotación realizada en dicho folio de matrícula consistente en que el inmueble había sido destinado a un programa de vivienda de interés prioritario, folio de matrícula que además detalla que el titular del derecho de dominio es la señora Evedith Teherán Lora.
- Aclararon que el anterior documento no se había aportado con anterioridad por cuanto el Acuerdo 002 de 2016 hizo una delimitación geográfica de la franja de terreno que se incorporaría al suelo urbano del municipio de Zambrano (Bolívar), sin identificar plenamente los inmuebles que fueron objeto de la medida, lo cual fue acreditado por la alcaldesa encargada del referido municipio, teniendo en cuenta que aquel se elaboró con apoyo en la cartografía existente en la Oficina de Planeación de ese municipio y en el programa «GOOGLE EARTH».
- En consecuencia, estaría acreditado el interés particular que le asistía al señor Rafael Antonio Teherán Lora en la aprobación del Acuerdo 002 de 2016, puesto que se probó lo siguiente: (i) el vínculo de parentesco entre el señor Joaquín Teherán Barros con los señores Evedith Teherán Lora y Rafael Antonio Teherán Lora, concejal investigado; (ii) uno de los inmuebles rurales incorporados al suelo urbano era de propiedad de la señora Evedith Teherán Lora, hermana del concejal; (iii) el señor Joaquín Teherán adelanta un trámite de restitución de tierras en relación con uno de los inmuebles rurales incorporados a suelo urbano en el Acuerdo 002, frente a lo cual aclara que las pruebas provenientes de la respectiva oficina de restitución de tierras no se han aportado al proceso; (iv) el señor Rafael Antonio Teherán Lora dio su voto positivo en la aprobación del proyecto de acuerdo; y (v) el señor Rafael Antonio Teherán Lora no presentó impedimento, contrario a lo señalado en la Resolución 072 del 1.º de septiembre de 2016, acto sobre el cual efectuaron varios reparos.

- Reprocharon el razonamiento efectuado por el Tribunal Administrativo de Bolívar, consistente en que no realizaría ningún pronunciamiento en relación con el parentesco entre del concejal investigado y la señora Evedith Teherán Lora y el hecho de que fuera propietaria de un inmueble incorporado a suelo urbano en el Acuerdo 002 de 2016, pues estas circunstancias fueron expuestas en la etapa de alegaciones. Además, dentro de las solicitudes probatorias se consideró la petición a la Alcaldía del municipio con el fin de que se enviara la actuación relacionada o surtida con el Proyecto de Vivienda Prioritaria (VIP) «San Carlos» y de cualquier otro proyecto a ejecutar en predios de propiedad del demandado o de sus parientes dentro del primero y segundo grado de consanguinidad, así como la petición a la Registraduría municipal del Estado Civil y a la Notaría Única del Círculo de Zambrano (Bolívar) para que enviara copias de los registros civiles de nacimiento de los señores Rafael Antonio Teherán Lora y Evedith Teherán Lora, para demostrar el parentesco entre ellos y el señor Joaquín Teherán.
- Por otra parte, destacaron que estaba probada la asistencia y participación del concejal investigado en la sesión ordinaria del 21 de febrero de 2016, en la que se aprobó el Acuerdo 002 de 2016, expedido por el Concejo municipal de Zambrano (Bolívar), además de que lo votó de forma positiva, a pesar del contenido de la Resolución 072 del 1.º de septiembre de 2016, cuyo contenido no correspondía a la verdad.

Finalmente, los recurrentes solicitaron la práctica de algunas pruebas en la segunda instancia, petición a la cual accedió el consejero de Estado ponente mediante auto del 10 de agosto de 2017. En tal forma, se ordenó la práctica de las siguientes diligencias:

- Oficiar a la Unidad de Restitución de Tierras, Territorial Bolívar, para que remita a este proceso judicial certificación en la que se hiciera constar la existencia de un proceso de restitución de tierras instaurado por el señor Joaquín Teherán y/o Rafael Teherán Lora, contra el señor Carlos Berdejo o cualquier otro ciudadano, que tenga por objeto la recuperación de los predios incluidos en las coordenadas Norte 917198 59 y Este 1570520 31, en Jurisdicción del municipio de Zambrano (Bolívar).
- Ordenar los testimonios de los siguientes concejales del municipio de Zambrano (Bolívar): Francisco Javier Causado Rojano, Horacio Antonio Ávila Mejía, Guillermo Enrique Ospino Mulford y Rafael Enrique Palmera Sulbarán. Igualmente, la declaración del señor Jaime Ricardo De Ángel Sarmiento, secretario del Concejo municipal.
- Oficiar a la Alcaldía municipal de Zambrano (Bolívar) para que remita toda la actuación relacionada o surtida con ocasión del proyecto de Vivienda Prioritaria denominado «San Carlos» en el referido municipio, o cualquier

otro proyecto a ejecutar en predios de propiedad del señor Rafael Teherán Lora o sus parientes dentro del primer y segundo grado de consanguinidad.

- Oficiar al ente territorial para que remita los certificados de tradición y libertad expedidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar, correspondientes a los predios a los que hace referencia el Acuerdo 002 de 2016, que hayan servido de soporte para su adquisición por parte del municipio de Zambrano o su inclusión dentro del Plan de Ordenamiento Territorial como predios urbanos destinados a la ejecución de proyectos de inversión social.
- Oficiar a la Oficina de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar para que remita los siguientes documentos; (1) el certificado de tradición y libertad del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 062-2404, así como de los folios de matrícula inmobiliaria que se abrieron con base en el mencionado folio de matrícula inmobiliaria; (2) el certificado de tradición y libertad del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 062-8187.

#### **2.4 Sentencia de segunda instancia, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, objeto de presente recurso extraordinario de revisión<sup>8</sup>.**

Mediante la sentencia del 14 de diciembre de 2018, la Sección Primera del Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar y, en su lugar, decretó la pérdida de investidura del señor Rafael Antonio Teherán Lora, en su condición de concejal del municipio de Zambrano (Bolívar) para el periodo 2016 – 2019.

Los fundamentos de dicha providencia se resumen de la siguiente manera:

- Le asiste razón al apelante en cuanto a que su «demanda» no limitó la configuración de la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses a la situación consistente en que el padre del concejal «demandado», Joaquín Pablo Teherán Barros, fuera propietario de inmuebles en el área que fuera incorporada como suelo urbano en el Acuerdo 002 de 2016, pues, de una observación cuidadosa de la «demanda», se pudo colegir que esta involucró a los parientes del concejal y, entre ellos específicamente, a la señora Evedith Teherán Lora.
- Las pruebas documentales y testimoniales que se practicaron demostraron que el concejal Rafael Antonio Teherán Lora participó y votó de forma favorable el Acuerdo 002 de 2016, mediante el cual se incorporó como suelo urbano cierta porción de terreno rural, requerido para la construcción de parques ecológicos, de canales de recolección de aguas fluviales, de viviendas de interés social y de interés prioritario, de canchas deportivas, así como de legalización de asentamientos humanos.

---

<sup>8</sup> Folios 38 a 92 del cuaderno principal de este proceso.

- La anterior participación se dio con desconocimiento del artículo 70 de la Ley 136 de 1994, por cuanto el concejal Rafael Antonio Teherán Lora ha debido declararse impedido para participar en los debates y votaciones respectivas, en tanto su hermana Evedith Teherán Lora, pariente dentro del segundo grado consanguinidad era propietaria de un predio del área que se incorporó como suelo urbano, lo que evidencia la existencia de un «interés directo, particular y actual o inmediato» en la aprobación del Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016.
- La Resolución 072 de 1.º de septiembre de 2016, por medio de la cual se ordenó la corrección del acta 019 del 21 de febrero de 2016, en lo relacionado con la declaratoria de impedimento del señor Rafael Teherán Lora, no correspondió a la realidad de lo ocurrido en la sesión de aquel, apoyándose en los testimonios de concejales del municipio de Zambrano (Bolívar) que estuvieron allí presentes en esa sesión.
- Se encontró demostrada la tipicidad, antijuridicidad y la culpabilidad —en modo de culpa— frente a la conducta cometida por el investigado, puesto que el señor Rafael Antonio Teherán Lora actuó con desconocimiento de las normas que regulan el ejercicio de su actividad como concejal del municipio de Zambrano (Bolívar). En concreto, consideró que se violó el régimen de conflicto de intereses, en particular el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, la que lo obligaba a declararse impedido ante la existencia de un interés directo de la decisión que debía adoptarse por cuanto le afectaba a su hermana, pariente dentro del segundo grado de consanguinidad.

## **2.5 Recurso extraordinario especial de revisión<sup>9</sup>**

El señor Rafael Antonio Teherán Lora, a través de apoderado judicial, presentó recurso extraordinario especial de revisión contra la anterior decisión, para lo cual sustentó la configuración de la causal 5 del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>10</sup>, por la violación del debido proceso.

Los argumentos que sustentaron la interposición de ese recurso fueron los siguientes:

- Desconocimiento de la Resolución n.º 072 del 1.º de septiembre de 2016.
- Irregularidades ocurridas en las pruebas testimoniales de la segunda instancia.

---

<sup>9</sup> Folios 74 a 173.

<sup>10</sup> Por error se hizo referencia al «CCA», aunque en el desarrollo claramente se entiende que es el artículo 250 de CPACA. Por tanto, conforme al auto del 19 de junio de 2019 (folio 105), el recurso fue admitido a la luz de lo dispuesto por la Ley 1437 de 2011.

- Omisión en cuanto a la inquietud del señor Rafael Antonio Teherán Lora porque el abogado que lo asistió en el proceso de pérdida de investidura resultó ser amigo de los solicitantes.
- Incongruencia de la «demanda» —solicitud de pérdida de investidura— con el fallo de segunda instancia.

Las razones de cada uno de los cargos formulados en el recurso extraordinario se abordarán en el acápite correspondiente.

### 3. TRÁMITE DEL RECURSO

El recurso extraordinario especial de revisión fue admitido por medio de auto del 19 de junio de 2019<sup>11</sup>, en el cual se ordenó la respectiva notificación a las personas que solicitaron la pérdida de investidura del recurrente y al agente del Ministerio Público.

Sin embargo, no hubo pronunciamiento alguno por parte de los sujetos procesales que fueron notificados.

Por su parte, el Ministerio Público, mediante escrito del 10 de julio de 2019, solicitó que se le allegara en préstamo el proceso de pérdida de investidura en donde se profirió la sentencia de segunda instancia por parte de la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>12</sup>.

Posteriormente, mediante auto del 12 de septiembre de 2019, el consejero ponente ordenó realizar en debida forma la notificación a las personas que solicitaron la pérdida de investidura del señor Rafael Antonio Teherán Lora<sup>13</sup>.

Cumplido el trámite anterior, a través del auto de 30 de enero de 2020, se ordenó la práctica de pruebas solicitadas por el recurrente y además se puso a disposición del agente del Ministerio Público las diligencias relacionadas con el proceso de pérdida de investidura<sup>14</sup>.

Allegadas las diligencias y efectuadas las respectivas notificaciones, tanto las partes como el Ministerio Público guardaron silencio<sup>15</sup>.

### 4. CONSIDERACIONES

La Sala Especial de Decisión n.º 20 es competente para conocer del presente

---

<sup>11</sup> Folio 105 del cuaderno principal del expediente.

<sup>12</sup> Folio 112, *ibidem*.

<sup>13</sup> Folio 114, *ibidem*.

<sup>14</sup> Folio 140, *ibidem*.

<sup>15</sup> En la constancia del 28 de febrero de 2020 de la Secretaría General del Consejo de Estado (folio 157), se hizo el recuento de las diligencias y notificaciones, sin que se advierta algún pronunciamiento de las partes o del Ministerio Público.

recurso, según lo previsto en el numeral 1.º del artículo 29 del Reglamento Interno del Consejo de Estado<sup>16</sup>.

#### **4.1 Características del recurso extraordinario especial de revisión**

El recurso extraordinario especial de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas que decreten la pérdida de investidura de algunos cargos, entre los que se encuentran los concejales<sup>17</sup>. Su finalidad es invalidar los efectos jurídicos de la providencia y que se deniegue la solicitud de pérdida de investidura.

Dado su carácter excepcional frente al principio de cosa juzgada, la procedencia del recurso se encuentra condicionada por los siguientes requisitos: **i) De tiempo.** Ha de presentarse dentro de los 5 años siguientes a la ejecutoria de la sentencia; **ii) De forma.** El escrito debe cumplir con los parámetros contemplados en el artículo 252 del CPACA; y **iii) De fondo.** Al recurrente le corresponde demostrar la configuración de alguna de las causales taxativamente señaladas en el artículo 250 de CPACA.<sup>18</sup>

Los dos primeros requisitos fueron analizados al momento de admitirse el recurso extraordinario<sup>19</sup>; por lo tanto, procede la Sala a estudiar las causales invocadas.

#### **4.2 Análisis de la causal invocada y formulación del problema jurídico.**

El problema jurídico que debe resolver esta Sala de decisión es el siguiente:

¿Existe nulidad originada en la sentencia del 14 de diciembre de 2018, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante la cual se revocó la decisión de primera instancia de 14 de marzo de 2017, proferida por Tribunal Administrativo de Bolívar, y, por ende, se configura la causal 5.º de revisión prevista en el artículo 250 del CPACA?

Con el fin de resolver el anterior problema, esta Sala de decisión abordará la siguiente temática: **4.2.1** Causal de nulidad de la sentencia y violación al debido proceso; y **4.2.2** Resolverá el caso en concreto.

Previo a ello, la Corporación recuerda que conforme a la naturaleza del recurso extraordinario especial de revisión este mecanismo no puede ser utilizado para reabrir el debate objeto del proceso ordinario, ni para controvertir o mejorar los

---

<sup>16</sup> Acuerdo n.º 080 de 2019.

<sup>17</sup> Artículo 55 de la Ley 136 de 1994 y 48 de la Ley 617 de 2000.

<sup>18</sup> Ver las sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: i) de fecha 4 de agosto de 2015, radicación 11001-03-15-000-2013-00070-00(REV), demandante: Jesús Enrique Vergara Barreto; y ii) de fecha 12 de junio de 2001, radicación 2001-006(REVPI).

<sup>19</sup> Se estableció que fue presentado en tiempo oportuno porque la sentencia objeto del recurso fue proferida el 14 de diciembre de 2018, la cual quedó ejecutoriada el 20 de marzo de 2019 y el recurso se formuló el 8 de abril de 2019. Así mismo, se cumplieron los parámetros formales del artículo 252 del CPACA y se sustentó en la causal prevista en el ordinal 5.º del artículo 250 de CPACA.

argumentos expuestos en contra de la sentencia recurrida, comoquiera que no es una instancia adicional.<sup>20</sup>

En efecto, Sala Plena del Consejo de Estado ha precisado que «[...] no se trata de controvertir la corrección o incorrección del juzgamiento, ni de corregir los errores de apreciación de los hechos y de las pruebas, en que a juicio del recurrente hubiera podido incurrir el fallador, pues eso equivaldría a convertir el recurso en un juicio contra el fondo de la sentencia, discutiendo nuevamente los hechos, ya dilucidados con fuerza de cosa juzgada; sino de la inobservancia de las reglas propias de la sentencia, que vician su validez. [...]».<sup>21</sup>

#### **4.2.1 Causal de nulidad de la sentencia y violación al debido proceso**

El numeral 5 del artículo 250 del CPACA dispone que es causal de revisión el hecho de que exista «[...] nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación [...]». De acuerdo con ello, sobre los presupuestos para que resulte procedente la causal en mención pueden plantearse las siguientes consideraciones:

En primer lugar, es importante que exista una sentencia que ponga fin al proceso, entendiendo por estas las ejecutoriadas, bien sea que resuelvan o no el litigio de fondo. Además, contra esta decisión no puede proceder recurso de apelación, pues de ser así este sería el medio idóneo para poner de presente cualquier vicio en que hubiera incurrido la providencia.

Por otro lado, es preciso que la nulidad se desprenda de la sentencia objeto del recurso extraordinario, es decir, que el vicio debe estructurarse en el momento procesal en que se profiere la decisión judicial pues, de generarse por una situación ocurrida con anterioridad que no fue oportunamente alegada, la regla general sería su saneamiento. No obstante lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha aceptado como nulidad originada en la sentencia la que, a pesar de presentarse en un momento previo a la emisión del fallo, no pudo ser advertida por el afectado, quien en todo caso tiene la carga procesal de demostrar esta circunstancia<sup>22</sup>.

Finalmente, el requisito que constituye la esencia del numeral 5 del artículo 250 del CPACA es que se configure una causal de nulidad. Sobre el alcance que debe otorgársele a este, el Consejo de Estado se ha pronunciado en diferentes oportunidades, resultando factible identificar, al menos, dos posiciones principales sobre el particular.

---

<sup>20</sup> **Sentencias del Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 11 de octubre de 2005, radiación: 11001-03-15-000-2003-00794-01(REVPI).**

<sup>21</sup> Sentencia de la Sala Plena del 11 de octubre de 2005, radicado 11001-03-15-000-2003-00794-01 (REVPI), dentro de la cual se citó las siguientes providencias de la misma Sala: del 11 de mayo de 1998, expediente de revisión 93; del 13 de abril de 2004, expediente de revisión 132; y del 1.º de junio de 2005, radicado interno 62.

<sup>22</sup> Al respecto pueden consultarse las sentencias proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 3 de diciembre de 2019 (Sala Tercera Especial de Decisión; radiación 11001-03-15-000-2018-01235-00) y el 3 de diciembre de 2019 (Sala Séptima Especial de Decisión; radiación: 11001-03-15-000-2012-00643-00).

La primera de ellas, basada en el respeto a la taxatividad y legalidad de las nulidades, señala que las causales de nulidad de la sentencia son las previstas en el estatuto procesal civil, hoy artículo 133<sup>23</sup> del Código General del Proceso, y las que se originan en la violación del derecho al debido proceso a partir del artículo 29 de la Constitución Política<sup>24</sup>.

Un segundo planteamiento sostiene que las hipótesis que configuran la causal de revisión objeto de análisis no deben limitarse a las anotadas anteriormente. Además de aquellas, al juez le corresponde definir, con base en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación al caso concreto, si una situación determinada que se origina en el fallo de instancia produce el desconocimiento de un mandato constitucional con una relevancia tal que conduzca a invalidarlo, pues lo cierto es que no cualquier anomalía que se predique respecto de la sentencia podrá desvirtuar sus efectos de cosa juzgada. Así pues, esta tesis estima que los eventos constitutivos de la causal en cuestión no son taxativos<sup>25</sup>.

En esta última corriente, que admite hipótesis no contempladas en forma expresa como causales de nulidad, la jurisprudencia ha identificado, a modo enunciativo,

---

<sup>23</sup> «Causales de nulidad. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.
2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.
3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida.
4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.
5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.
6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.
7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación.
8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.

PARÁGRAFO. Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código establece.»

<sup>24</sup> Al respecto, pueden consultarse las sentencias del 3 de febrero de 2015, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintiséis Especial de Decisión, Radicación 11001-03-15-000-1998-00157-01(REV), Actor: Sociedad de Mejoras Publicas de Cali; del 1 de octubre de 2019 radicación 11001-03-15-000-2017-00811-00(REV), actor: Odilio Fernández Sánchez y otros; del 3 de diciembre de 2019, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintiuno Especial de Decisión, radicación 11001-03-15-000-2014-01303-00(REV), actor: Panadería La Victoria S.A.

<sup>25</sup> A esta postura se adscriben, entre otras, las siguientes decisiones judiciales adoptadas por esta Corporación: sentencia del 8 de mayo de 2018, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, radicación 11001-03-15-000-1998-00153-01, actor: Julio César Mancipe Estupiñán; sentencia del 7 de octubre de 2019, Sección Tercera, Subsección B, radicación 11001-33-31-035-2008-00180-01(52615); actor: Ferney Darío Lis Fula y otros; sentencia del 24 de octubre de 2019, Sección Segunda, Subsección A, radicación 11001-03-25-000-2014-00325-00(0997-14), actor: Carlos Januario Montero Pérez.

ciertos casos de afectación del derecho al debido proceso, al igual que del de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, admitiendo que hay lugar a revisar la sentencia de instancia por vía extraordinaria cuando la decisión (i) es inhibitoria; (ii) se profiere sin motivación alguna; (iii) transgrede el principio de la *no reformatio in pejus*; (iv) condena a un tercero que no ha sido vinculado como parte al proceso; (v) se pronuncia sobre aspectos que no le corresponden, esto es, sin competencia o jurisdicción, según el caso; (vi) se profiere en un proceso que había terminado por desistimiento, transacción o perención; (v) no cuenta con el número de votos requerido para su aprobación y (vi) desconoce el principio de congruencia<sup>26</sup> bien sea por una condena *extra, ultra* o *infra petita*.

Visto lo anterior, la presente decisión acoge los planteamientos que expuso la sentencia de unificación del 8 de mayo de 2018<sup>27</sup> proferida por la Sala Plena de la Corporación, de manera que adhiere a la tesis que defiende la no taxatividad de las causales de nulidad que configuran el supuesto del artículo 250 numeral 5 del CPACA. En ese orden de ideas, la nulidad predicable de la sentencia de instancia se estructura por:

- el acaecimiento de alguna de las hipótesis que regula el artículo 133 del CGP;
- la existencia de irregularidades que afecten sustancialmente el derecho al debido proceso y
- otros vicios que, sin estar relacionados con el ejercicio de valoración probatoria y jurídica que efectuó la providencia, tengan la entidad suficiente para que, en sede de revisión y luego de un estudio que consulte parámetros de ponderación, razonabilidad y medida, el juez concluya que la sentencia objetada quebrantó la legalidad y la justicia.

Por otra parte, el debido proceso responde al conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico mediante las cuales se busca proteger al individuo inmerso en una actuación judicial o administrativa, con el fin de garantizar el respeto de sus derechos durante el trámite.

De acuerdo con lo anterior, este derecho se traduce en la garantía de un procedimiento justo que contiene, entre otros, los siguientes principios y derechos: legalidad, tipicidad, juez natural, favorabilidad, presunción de inocencia, publicidad, eficacia, doble instancia, *non bis in idem*, derecho de defensa, derecho de contradicción y la nulidad de pleno derecho de la prueba obtenida

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 7 de septiembre de 2018, radicación REV 2014-00440-00.

<sup>27</sup> Expediente 1998-00153. La decisión sostuvo que se configura la nulidad originada en la sentencia **i)** cuando se presenta alguno de los hechos enlistados en el artículo 140 del C. P. C, vigente para la época en que se dictó el fallo de segunda instancia, objeto del recurso de revisión, (actualmente artículo 133 del Código General del Proceso) y **ii)** por desconocimiento del artículo 29 de la Carta Política, como expresamente lo reconoció esta Corporación en la sentencia de 7 de febrero de 2006, expediente REV-00150 y la Corte Constitucional en la Sentencia C-739 de 2001. Pero además, determinó que un fallo inhibitorio no justificado es causal de nulidad constitucional por violación de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y a una tutela judicial efectiva.

irregularmente. También garantiza el cumplimiento de todos los requerimientos, condiciones y exigencias para la efectividad del derecho material, dentro de los cuales incluye el derecho a obtener una decisión motivada y el derecho a la independencia e imparcialidad del juez <sup>28</sup>

En relación con los principios de legalidad o tipicidad, cuando se trata de pérdida de investidura de concejales, se deben observar aquellas causales contenidas en la Ley 136 de 1994 y Ley 617 de 2000. Dichas normas limitan la facultad discrecional de los jueces en ejercicio del poder sancionatorio que le es confiado<sup>29</sup> y los obliga a que la conducta juzgada se adecúe estrictamente a la descripción prevista por el legislador.

Igualmente, en el aspecto procesal, la Sala destaca que el investigado tiene derecho a que se practiquen las pruebas, a que estas sean valoradas de forma adecuada y a que exista una congruencia entre el objeto de la solicitud con lo decidido por el juez.

Ahora bien, es pertinente aseverar que no toda violación de cualquiera de las dimensiones que comprende el debido proceso debe traducirse inexorablemente en la anulación de la actuación procesal afectada, pues, para tales efectos, será necesario que aquella transgresión se proyecte en la esfera material de protección de cada uno de los derechos enunciados.

Por ello, se ha sostenido en cuanto a las irregularidades procesales que, para que puedan afectar la validez de lo actuado, tienen que ser determinantes, de manera que, cuando se resguardan las garantías sustanciales, las omisiones o yerros procesales de menor entidad no pueden aducirse a efectos de esgrimir una nulidad por violación al debido proceso.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

[...] **no toda irregularidad** se puede calificar como violación al debido proceso, **sino que éste se afecta cuando hay privación o limitación del derecho de defensa**, que se produce en virtud de concretos actos de los órganos jurisdiccionales que entraña **mengua** del derecho de intervenir en el proceso en que se ventilan intereses al sujeto, respecto de los cuales las decisiones judiciales han de suponer modificación de una situación jurídica individualizada. Si bien es cierto "toda clase de actuaciones judiciales", pueden acarrear una violación al debido proceso, la connotación constitucional se da si alguna de las partes es ubicada en tal condición de indefensión que afectaría el orden justo, violándolo ostensiblemente [...]<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Ver sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: i) de fecha 12 de febrero de 2002, radicación: REVPI-002; ii) de fecha 27 de enero de 2004, radicación: REVPI-2003-0631; iii) de fecha 26 de febrero de 2013, radicación: 11001-03-15-000-2008-01027-00 (REVPI) demandante: Iván Díaz Mateus; y iv) de fecha 4 de agosto de 2015, radicación: 11001-03-15-000-2013-00070-00(REV), demandante: Jesús Enrique Vergara Barreto.

<sup>29</sup> Ver Sentencia C-379 de 2008 de la Corte constitucional.

<sup>30</sup> Sentencia T-267 del 7 de marzo de 2000, Corte Constitucional. En este sentido también puede leerse el auto 029A del 16 de abril de 2002, en el que dicha Corporación sostuvo que: «[...] ha de valorarse si la irregularidad observada tiene la capacidad de alterar de manera grave el proceso, tornándolo en injusto, es decir, violatorio del debido proceso. En consecuencia, sólo cuando

Igualmente, la alta corporación, al estudiar el tema de las nulidades saneables con ocasión del examen de algunas las normas del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), sostuvo lo siguiente<sup>31</sup>:

[...] el legislador previó que la causal de nulidad **no alegada** por la parte en la etapa procesal en la que ocurrió el vicio, **se entenderá saneada** (artículo 132 y párrafo del artículo 133), lo mismo que **si la parte actúa después de su ocurrencia, sin proponer la nulidad correspondiente** (artículo 135). También, estableció que las nulidades sólo pueden alegarse antes de proferirse la sentencia, salvo que el vicio se encuentre en la sentencia misma (artículo 134). Una interpretación sistemática del régimen de las nulidades en el CGP lleva fácilmente a concluir que **la posibilidad de sanear nulidades por la no alegación o por la actuación de parte**, sin alegarla, se refiere necesariamente a las nulidades **saneables**. [Negritas fuera de texto].

Así las cosas, para verificar una posible vulneración al debido proceso, se deberá analizar el criterio de la relevancia o de la trascendencia, pues si existe otra forma de subsanar el vicio que se esgrime y este será saneable y no habrá lugar a declarar la nulidad.

#### 4.2.2 Resolución del caso en concreto

La tesis que sostendrá esta Sala de Decisión es que no se configura la causal invocada. Para tal efecto, se analizarán cada uno de los argumentos en los que se sustentó el recurso extraordinario de revisión.

##### 4.2.2.1 Desconocimiento de la Resolución n.º 072 del 1.º de septiembre de 2016.

El recurrente explicó que a través de la Resolución n.º 072 del 1.º de septiembre de 2016 el presidente y el secretario del Concejo municipal de Zambrano (Bolívar) ordenaron la corrección del acta 019 de 21 de febrero de 2016, documento público que, según advirtieron, nunca fue objeto de tacha de falsedad por parte de los solicitantes.

Algunos de los contenidos de la referida resolución son los siguientes<sup>32</sup>:

Que el señor Rafael Teherán Lora [...], en su condición de concejal del municipio de Zambrano, **solicitó** el día 28 de Diciembre de 2016, ante la secretaría de esta corporación, **corrección sobre el acta n.º 019** que aprobó

---

además del vicio procesal se vulnera el fin buscado con la norma, ha de dictarse la nulidad de lo actuado. Por el contrario, cuando la irregularidad no impide la realización efectiva de la función o propósito perseguido por el instrumento procesal, no puede endilgarse de injusto e indebido el proceso. De otra parte, el vicio debe ser trascendente; es decir, que, de no haberse producido, otra hubiera sido la evolución del proceso. Por ende, si se incurre en una grave irregularidad en un fallo, pero el fallo de reemplazo debe dictarse en el mismo sentido del anterior, a pesar del defecto es improcedente la nulidad por falta de trascendencia del vicio [...].»

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-537 de 2016. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>32</sup> La Resolución n.º 072 del 1.º de septiembre de 2016 obra en los folios 155 y 156 del cuaderno n.º 1 del cuaderno principal del proceso de pérdida de investidura. Radicado 13001-23-33-000-2016-01192-01.

el orden del día de fecha 21 de febrero de 2016, **por haberse incurrido en error de transcripción**, dentro del acta en mención, ya que este se encuentra votando positivo, **cuando se había declarado impedido** para tal efecto.

[...]

Arguye el peticionario en su escrito que en el mes de agosto de 2016 se enteró, por comentarios callejeros, que a través de un derecho de petición, respondido por la administración municipal, callejeramente se fueron comentando de los presuntos vicios que adolecía el acta n.º 019 que aprobó el orden del día de fecha 21 de febrero de 2016, alusivos a la aprobación del proyecto de acuerdo n.º 002 de 2016, teniendo en cuenta que la corporación viene incurriendo en un error al no leer las actas para su correspondiente aprobación, razón por la cual eleva su solicitud para que sea corregida.

Para resolver la situación planteada por el peticionario se escuchó el testimonio del señor JAIME DE ANGEL SARMIENTO, quien en su declaración manifestó que le asiste razón al peticionario, **ya que él incurrió en un error en la elaboración del acta** que contiene el orden del día, por cuanto en el corte y pega **se le olvidó corregir que el concejal Teherán Lora se había declarado impedido**.

La versión anterior fue corroborada con los testimonios de los concejales **GUILLERMO MULFORD OSPINO**, del Partido Liberal Colombiano; VICTOR SERRANO JABBA, Partido Conservador; HORACIO ÁVILA MEJÍA, Partido Centro Democrático; RAFAEL PALMERA ZULBARÁN, Partido Centro Democrático; y LIBARDO VEGA PACHECO, Partido Centro Democrático.

Que visto lo anterior y después de analizada el acta cuya corrección se solicita se observa que se incurrió en un error de transcripción y de digitación, como lo expuso el funcionario encargado de digitar las actas, como lo es el Secretario del Concejo JAIME DE ANGEL SARMIENTO, **de lo que dan fe varios concejales que estuvieron presentes y que participaron en la sesión donde se aprobó el acta de fecha 21 de febrero de 2016**.

En este orden de ideas, se hace necesario llevar a cabo la corrección del referente jurídico con fundamento en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece:

*Artículo 45. Corrección de errores formales.* En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.

Que la corrección prevista en la presente resolución cumple con los presupuestos del artículo en cita, **por cuanto fue un palpable error de digitación y/o omisión de palabras**, como lo fue omitir **la declaratoria de impedimento del concejal Rafael Antonio Teherán Lora**, y no genera modificaciones en el sentido material de la decisión adoptada del acto cuya corrección fue solicitada.

En mérito de lo expuesto,

## RESUELVE

ARTÍCULO 1.º- **Corrójase** el acta n.º 019 que aprobó el orden del día de fecha 21 de febrero de 2016, dentro del entendido [sic] que el Concejal Rafael

Teherán Lora se declaró impedido en la votación y aprobación del proyecto de acuerdo 002 de 2016.

[Negrillas fuera de texto].

El recurrente manifestó que a pesar de lo anterior el fallo proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado desconoció esa Resolución, la cual tenía el carácter de plena prueba y más cuando sobre dicho documento no se aplicó la figura de la excepción de ilegalidad. En ese sentido, agregó que la resolución en comento demostraba que el acta n.º 019 de 21 de febrero de 2016 del Concejo municipal de Zambrano nunca fue leída para su aprobación, como tampoco fue puesta previamente en conocimiento de todos los miembros del Concejo municipal. Igualmente, que no existió evidencia de que el mencionado documento haya sido enviado por cualquier medio electrónico a los concejales del municipio de Zambrano o, en su defecto, que hayan tenido conocimiento mediante cartelera, dado que no hubo fijación y desfijación en la cartelera del órgano colegiado.

Frente a lo anterior, esta Sala advierte que no se configuró la violación del debido proceso, pues no es cierto que la decisión de segunda instancia, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, haya desconocido la Resolución n.º 072 del 1.º de septiembre de 2016.

Por el contrario, lo que hizo el fallador de segunda instancia dentro del proceso de pérdida de investidura fue examinar exhaustivamente el valor probatorio de dicho documento.

En efecto, en la providencia objeto de este recurso extraordinario de revisión se dijo lo siguiente:

Como consta en el Acta 019 que da cuenta de la sesión del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar) realizada el día 21 de febrero de 2016, la cual reposa en el expediente, los señores Francisco Javier Causado Rojano y **Guillermo Enrique Mulford Ospino**, estuvieron presentes en esa sesión, en la que dio aprobación al Acuerdo 002 del 21 de febrero de 2016.

Dichos servidores públicos dan cuenta en sus testimonios que el señor **Rafael Antonio Teherán Lora no se declaró impedido** en el trámite de aprobación del precitado acuerdo y concuerdan en señalar que lo ocurrido realmente en dicha sesión se encuentra plasmado en el Acta 019.

[Negrillas fuera de texto].

Así mismo, frente a las explicaciones del concejal Rafael Antonio Teherán Lora, quien afirmó que sí se había declarado impedido, el fallo de segunda instancia analizó la Resolución supuestamente omitida de la siguiente manera:

Frente al anterior cuestionamiento debe anotarse que la Resolución 72 de 1.º de septiembre 2016, mediante la cual se procede a corregir el Acta 019 de 21 de febrero 2016, se sustentó en el testimonio del señor Jaime de Ángel Sarmiento, Secretario del Concejo municipal de Zambrano (Bolívar), así como

las declaraciones de los concejales Guillermo Mulford Ospino, Víctor Serrano Jabba, Horacio Ávila Mejía, Rafael Palmera Zulbarán y Libardo Vega Pacheco.

De la revisión de los testimonios de los señores Rafael Enrique Palmera Zulbarán Rafael Vega Pacheco y Víctor José Serrano Jabba, se encuentra que su contenido es exactamente el mismo, **por lo que resulta apenas lógico dudar de lo allí expresado y de la espontaneidad de su relato**, pues dicha conducta mostraría un afán de los deponentes por narrar un libreto preestablecido [...]

Además de las mencionadas declaraciones rendidas ante [el] Presidente del Concejo municipal y su secretario, se encuentran dos declaraciones extraproceso para fines procesales y extraprocesales rendidas, igualmente, por los mencionados concejales y por el señor Jaime Ricardo Ángel Sarmiento, Secretario del Concejo municipal de Zambrano (Bolívar) ante el Notario Único de Zambrano (Bolívar), **las cuales son exactamente iguales**.

La Sala observa en relación con las declaraciones extraprocesales rendidas por los concejales en la mencionada notaría que estas tienen carácter colectivo, esto es, que fueron presentadas todas al mismo tiempo, lo cual resulta contrario a los postulados del artículo 220 del Código General del Proceso [...]

Sumado la anterior, como se anotó, las declaraciones extraprocesales de los concejales del municipio de Zambrano (Bolívar) y del secretario de la corporación de elección popular rendidos ante notario son exactamente iguales, lo cual, nuevamente, **advierte un interés de los deponentes por narrar un libreto preestablecido, lo que les resta credibilidad** en la medida en que resulta cuando menos inusitado que todos hayan percibido en la misma forma los hechos sobre los cuales deponen.

Adicionalmente, resulta cuestionable que las precitadas declaraciones extraprocesales notariales hayan sido rendidas cuando este proceso judicial ya se había iniciado, se había proferido el respectivo auto admisorio de la demanda [15 de enero de 2017] y tan solo un día antes de que se hubiera notificado de la misma al apoderado judicial del concejal demandado [16 de febrero de 2017].

Es preciso resaltar que la similitud de las declaraciones fue advertida por el despacho instructor del proceso y, por esta razón, se ordenó, en el auto de 10 de agosto 2017, la práctica de pruebas testimoniales de oficio.

[...]

**Sin embargo el valor probatorio de las citadas declaraciones extraprocesales, tanto de aquellas que dieron sustento a la Resolución 072 de 2016 como las que fueron recaudadas notarialmente, quedó en entredicho**, tanto por los defectos advertidos anteriormente, como por el hecho consistente en que el señor **Guillermo Enrique Mulford Ospino**, al rendir su testimonio ante autoridad judicial y con el llenó de la formalidades previstas en el Código General del Proceso, **expresamente señaló que lo que había narrado** en las mismas, **no correspondía a la realidad**. Esta contradicción es destacada por el agente del Ministerio Público [...]

[...]

En ese punto cabe reiterar y resaltar que pese a que el Tribunal Administrativo de Bolívar, cumpliendo la comisión para la práctica de los testimonios decretados por el despacho sustanciador del proceso, citó a los señores

Horacio Antonio Ávila Mejía, Guillermo Henrique Ospino Mulford y Rafael Enrique Palmera Sulbarán, concejales del municipio de Zambrano (Bolívar), y al señor Jaime Ricardo de Ángel Sarmiento, secretario del Concejo municipal; para efectos de que procedieran a ratificar la versión suministrada en las declaraciones extra-procesales antes mencionadas, solo acudió el señor Guillermo Henrique Ospino Mulford, quien no solo se abstuvo de ratificar su contenido, **sino que manifestó, en forma contundente, que había faltado a la verdad y que el concejal cuestionado no había presentado impedimento alguno en la sesión del Concejo municipal del día 21 de febrero de 2016**, expresando que la versión expuesta en dichas declaraciones **se obtuvo bajo coacción del aquí demandado**.

A lo anterior se suma que el testigo Francisco Javier Causado Rojano, a quien también le fue recibida de su declaración en este proceso judicial, como concejal asistente a la sesión del 21 de febrero de 2016 en la que se dio aprobación al Acuerdo 002 de 2016, **claramente indicó que el señor Rafael Antonio Teherán Lora no había presentado impedimento alguno**.

Adicionalmente, es claro que no existe evidencia alguna de que el impedimento formulado por el concejal cuestionado hubiere sido presentado por escrito al Presidente del Concejo Municipal, tal como lo puso de presente el agente del Ministerio Público en su intervención en este proceso judicial [...]

[...]

**La Sala, por todo lo anterior, considera acreditado que el señor Rafael Antonio Teherán Lora no se declaró impedido** en el trámite de aprobación del acuerdo 002 del 21 de febrero 2016, emitiendo su voto favorable, lo que indica que el contenido de la Resolución 72 de 1.º de septiembre de 2016 no consulta la realidad de lo que ocurrió en la sesión del Concejo Municipal de Zambrano (Bolívar).

Es menester señalar que el objeto de este medio de control no es el establecer la legalidad [o la invalidez] de la Resolución 72 de 2016, por lo que resulta improcedente la aplicación de la excepción de ilegalidad propuesta por el apelante, dado que el objetivo de la presente actuación judicial no[sic] es el de indagar si el demandado incurrió en la violación del régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida investidura, para lo cual acudió al decreto y práctica de los testimonios de los mencionados concejales, con la finalidad de que dieran cuenta de lo ocurrido en la sesión del Concejo municipal de Zambrano de 21 de febrero 2016, **constatándose, se reitera, que el demandado conformó cuórum, participó en el debate y en la votación del Acuerdo 002 de 2016**, razón por la que el presupuesto estudiado se encuentra presente.

[Negritas fuera de texto].

Las anteriores consideraciones descartan por completo el señalamiento del recurrente, pues no es cierto que se haya desconocido probatoriamente la Resolución 072 del 1.º de septiembre de 2016. La Sala pone de presente que una cosa es incurrir en un defecto fáctico por omitir la valoración de una prueba y dar por no probado un hecho que emerge claramente de ella<sup>33</sup>, lo que podría dar lugar a la violación del debido proceso<sup>34</sup>, y otra muy distinta es que aquella apreciación

---

<sup>33</sup> QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. Vías de hecho. Acción de Tutela contra providencias. Quinta edición. Ibáñez. p. 83

<sup>34</sup> Corte Constitucional, ver, entre otras, sentencias SU 116 de 2018 y T-249 de 2018, M. P. , M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

probatoria no coincida con lo que se pretende por determinado sujeto procesal.

En el presente caso, el inconformismo del recurrente no corresponde propiamente a que se haya desconocido la citada Resolución, sino que la decisión de segunda instancia no le otorgó el valor probatorio que se pretendía, ya que no tuvo la credibilidad frente a las demás pruebas obrantes al proceso. Es por ello que la segunda instancia encontró demostrada la causal de conflicto de intereses cometida por el señor Rafael Antonio Teherán Lora, frente a lo cual revocó la decisión de primera instancia y en su lugar decretó la pérdida de investidura.

De esa manera, estos motivos de disenso escapan a la naturaleza del recurso extraordinario especial de revisión, pues, como se recordará, este instrumento no puede ser utilizado para reabrir el debate objeto del proceso ordinario, ni para controvertir o mejorar los argumentos expuestos en contra de la sentencia recurrida.

En uno u otro sentido, para esta Sala, la valoración que hizo la Sección Primera en su condición de segunda instancia fue adecuada, pues analizó las demás pruebas obrantes en el proceso, aspecto que justificó no solo desvirtuar el contenido de la Resolución 072 del 1.º de septiembre de 2016, sino que además confirmó la orden de la primera instancia en cuanto a que se expidieran las respectivas copias con destino a la Fiscalía y Procuraduría General de la Nación para verificar la presunta realización de delitos y faltas disciplinarias con ocasión de la expedición de la referida resolución.

Por las consideraciones expuestas, no le asiste razón al recurrente.

#### **4.2.2.2 Irregularidades ocurridas en las pruebas testimoniales de la segunda instancia.**

- Argumentación del recurrente y precisiones en cuanto al trámite de segunda instancia.

El recurrente afirmó que en el trámite de segunda instancia del proceso de pérdida de investidura a cargo de la Sección Primera del Consejo de Estado se violó el debido proceso del señor Rafael Antonio Teherán Lora. Dicho reparo lo explicó por cuanto el instructor de segunda instancia ordenó, mediante el auto de 10 de agosto de 2017, la práctica de pruebas testimoniales de oficio, las cuales, según lo expuesto, tuvieron un «trámite accidentado».

Al respecto, es necesario anotar que los testimonios que fueron decretados, conforme a la decisión en comento, fueron los siguientes: Francisco Javier Causado Rojano, Horacio Antonio Ávila Mejía, Guillermo Henrique Ospino Mulford y Rafael Enrique Palmera Sulbarán, todos ellos concejales del municipio de Zambrano (Bolívar). De igual modo, Jaime Ricardo De Ángel Sarmiento, secretario del Concejo municipal.

En tal forma, llegados el día y la hora de la práctica de estos testimonios (15 de septiembre de 2017<sup>35</sup>), conforme a la citación del funcionario comisionado<sup>36</sup>, solo se presentaron los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford. Por tanto, solo a estas personas se les tomó la respectiva declaración<sup>37</sup>. Sin embargo, mediante la decisión del 24 abril de 2018<sup>38</sup>, se declaró la nulidad de los testimonios recaudados, por lo cual se ordenó que dichas diligencias se practicaran nuevamente.

Por ello, en virtud de un segundo despacho comisorio, el Tribunal Administrativo de Bolívar, el 15 de junio de 2018, practicó únicamente los testimonios de los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford, esto es, solo aquellos que se habían recaudado en la anterior oportunidad el día 15 de septiembre de 2017.

Así las cosas, el reparo formulado por el recurrente consistió en que el Tribunal debió en esa segunda oportunidad practicar todos los testimonios que fueron decretados. Sobre este aspecto aseveró que se impidió recaudar aquellas declaraciones que indicaban que el señor Rafael Antonio Teherán Lora sí se había declarado impedido y que solo se recibió el testimonio de las personas que indicaban lo contrario.

En efecto, afirmó que si bien en el auto de 24 de abril de 2018 se decretó la nulidad de la prueba relacionada con los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford, se omitió la declaración de los otros concejales que inicialmente se habían decretado, razón por la cual se incurrió en una grave violación del debido proceso.

Adicionalmente, explicó que el Tribunal Administrativo de Bolívar, en su calidad de funcionario comisionado, fijó como fecha para el recaudo de dichos testimonios el 13 de junio de 2018. Ese día, según el recurrente, comparecieron todos y cada uno de los concejales que inicialmente habían sido citados. Pese a ello, una vez se terminó la recepción de los testimonios de los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford, el señor Rafael Antonio Teherán Lora, en su condición de «demandado», al ver que el magistrado del Tribunal se encontraba próximo a dar por terminado el recaudo probatorio ordenado por el Consejo de Estado, «solicitó que se interpretara el despacho comisorio, ya que se estaban omitiendo los testimonios de los otros testigos».

No obstante, manifestó que la respuesta del magistrado del Tribunal consistió en que solo fue comisionado para recaudar los testimonios de los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford. De esa manera,

---

<sup>35</sup> Folio 43 del cuaderno n.º 2 del proceso de pérdida de investidura. Radicado 13001-23-33-000-2016-01192-01.

<sup>36</sup> Las pruebas se practicaron por parte del magistrado ponente de la decisión de primera instancia del proceso de pérdida de investidura que fue proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

<sup>37</sup> Obrantes en el DVD que reposa en el folio 44 del cuaderno n.º 2 del proceso de pérdida de investidura. Radicado 13001-23-33-000-2016-01192-01.

<sup>38</sup> Folios 296 a 306, *ibidem*. (Aquí por error se dijo que la esta decisión era de 2017, cuando realmente fue de 2018).

pese a la advertencia del señor Rafael Antonio Teherán Lora, las otras personas citadas para las pruebas testimoniales no fueron escuchadas, con lo cual advirtió que se violaron los derechos fundamentales, pues estas personas tenían una versión diferente a los otros dos deponentes. Incluso, afirmó que el 28 de junio de 2018 los concejales y el secretario del Concejo que no fueron escuchados enviaron un oficio a la Sección Primera del Consejo de Estado para corroborar que el día de la diligencia asistieron, pero que no fueron escuchados.

De todo lo anterior, el recurrente hizo énfasis en los registros de audio y video en los que habían quedado demostradas las advertencias que el señor Rafael Antonio Teherán Lora le hizo al Tribunal Administrativo de Bolívar.

Igualmente, destacó la ocurrencia de un error grave en la interpretación de las normas legales que le permitían al juez decretar pruebas de oficio y el deber de evitar decisiones inhibitorias.

- Consideraciones de la Sala

Esta Sala de Decisión considera que ninguna de las situaciones que se presentaron en el trámite de la segunda instancia se configura en la causal invocada conforme a las razones que pasan a exponerse.

Lo primero que debe ponerse de presente es que los que pidieron la práctica de los testimonios durante el trámite de segunda instancia fueron los solicitantes de la pérdida de investidura del señor Rafael Antonio Teherán Lora, este último en su condición de concejal del municipio de Zambrano Bolívar. En efecto, dicha petición se formuló a través del recurso de apelación que se interpuso contra la providencia de primera instancia<sup>39</sup> y esta fue resuelta favorablemente conforme a la decisión del 10 de agosto de 2017<sup>40</sup>.

Esto quiere decir que si se llevó a cabo una actividad probatoria en el trámite de segunda instancia fue en virtud de las peticiones que formularon los solicitantes de la pérdida de investidura, más no del señor Rafael Antonio Teherán Lora, quien fue beneficiado con la decisión de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Por su parte, una vez la Sección Primera del Consejo de Estado libró el respectivo despacho comisorio<sup>41</sup>, el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante el auto de 7 septiembre de 2017<sup>42</sup>, dispuso auxiliarlo. Con dicho objetivo, ordenó citar para el día 15 de septiembre de 2015 a las siguientes personas con el fin de que rindieran declaración: Francisco Javier Causado Rojano, Horacio Antonio Ávila Mejía,

---

<sup>39</sup> Folios 238 a 283 del cuaderno principal n.º 2 del proceso de pérdida de investidura. Radicado 13001-23-33-000-2016-01192-01.

<sup>40</sup> Folios 30 a 44, del cuaderno principal n.º 3 del proceso de pérdida de investidura. Radicado 13001-23-33-000-2016-01192-01.

<sup>41</sup> Folios 74 y 75, *ibidem*. Así mismo, folios 1 a 44 del cuaderno anexo relacionado con dicho despacho comisorio.

<sup>42</sup> Folio 38 del cuaderno principal n.º 2 del proceso de pérdida de investidura. Radicado 13001-23-33-000-2016-01192-01.

Guillermo Henrique Ospino Mulford, Rafael Enrique Palmera Sulbarán y Jaime Ricardo De Ángel Sarmiento (este último, secretario del Concejo municipal).

Al respecto, el funcionario comisionado dispuso la citación de los testigos a través de los solicitantes de pérdida de investidura<sup>43</sup>, pero también a través de la cuenta de correo [concejozambranobolivar@hotmail.com](mailto:concejozambranobolivar@hotmail.com)<sup>44</sup>. Esto demostraría, entonces, que el Tribunal Administrativo de Bolívar actuó acorde con el objeto de comisión, por lo que aquí no podría dilucidarse alguna supuesta irregularidad.

De esa manera y pese a lo que acaba de exponerse, el recurrente destacó que se presentaron fallas en las comunicaciones que se hicieron para todos los declarantes, situación que explicaría la razón por cual para el día 15 de septiembre de 2017<sup>45</sup> solo asistieron a rendir testimonio los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford. En otros apartes dio a entender que ello se debió al «manejo» que hicieron los solicitantes de la pérdida de investidura, pues a ellos, en condición de apelantes, les entregaron los respectivos oficios.

Al respecto, la Sala observa que dicha apreciación es cierta, pero ella se torna intrascendente, toda vez que fue precisamente en virtud de una petición del señor Rafael Antonio Teherán Lora que dichos testimonios se declararon nulos conforme a lo decidido por la Sección Primera del Consejo de Estado, en su condición de segunda instancia. En efecto, el señor Teherán Lora, mediante el escrito del 10 de octubre de 2017, así se lo hizo saber al consejero ponente, quien alegó que no había sido notificado de la realización de dichas diligencias.

Ahora bien, en virtud de la decisión de nulidad de los testimonios, lo que hizo la Sección Primera del Consejo de Estado fue ordenar que se repitieran esas dos únicas declaraciones que habían sido recaudadas, pues el vicio hasta ese momento radicaba en que el investigado por la pérdida de investidura no había podido participar en la práctica de dichas diligencias.

Por tanto y pese a que el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante el auto de 5 de junio de 2018<sup>46</sup>, citó a todos los declarantes para que rindieran el respectivo testimonio, el magistrado del Tribunal de Bolívar a cargo de la comisión terminó recaudado únicamente las declaraciones de los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford, aspecto que nuevamente generó la inconformidad del señor Rafael Antonio Teherán Lora tanto en el trámite de segunda instancia como en la presentación de este recurso extraordinario de Revisión.

Así las cosas, el nuevo interrogante que surge para esta Sala es el siguiente:

---

<sup>43</sup> Folios 209 y 210, *ibidem*.

<sup>44</sup> Folios 211 y 21, *ibidem*.

<sup>45</sup> Folio 43 del cuaderno n.º 2 del proceso de pérdida de investidura. Radicado 13001-23-33-000-2016-01192-01.

<sup>46</sup> Folio 334, *ibidem*.

¿Se configuró una irregularidad sustancial violatoria del debido proceso que haga considerar que la sentencia de segunda instancia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado está incurrida en la causal 5 del artículo 250 del CPACA, por el hecho de no haberse practicado los testimonios de los señores Horacio Antonio Ávila Mejía, Rafael Enrique Palmera Sulbarán y Jaime Ricardo De Ángel Sarmiento?

Para la Sala la respuesta es negativa. En efecto, si bien lo deseable es que se hubiera practicado todas las pruebas testimoniales como en principio lo ordenó la Sección Primera del Consejo de Estado, obsérvese que los únicos que se presentaron inicialmente a declarar fueron los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Enrique Ospino Mulford. En ese sentido, no puede existir algún reproche por el hecho de que a través de los solicitantes de la pérdida de investidura se hubiere entregado las respectivas citaciones, pues fueron estos quienes solicitaron la práctica de dichas pruebas. Además, como quiera que la citación fue enviada al correo electrónico del Concejo municipal, no hay constancia de que aquella hubiese sido devuelta.

Por su parte, obsérvese que cuando el señor Rafael Antonio Teherán Lora adujo enterarse sobre la práctica de estas diligencias este solicitó la nulidad de dichos testimonios y presentó una solicitud de prejudicialidad el proceso<sup>47</sup>. Por tanto, si para el señor Teherán era imprescindible que se practicaran todas las pruebas testimoniales, esto es, las mismas que habían pedido quienes precisamente solicitaron su pérdida de investidura, era necesario que así lo manifestara, con el fin que la Sección Primera, no solo ordenara repetir los dos testimonios, sino que se insistiera en la práctica de todas las declaraciones que habían sido decretadas.

Al respecto, la Sala recuerda lo siguiente<sup>48</sup>:

[...] el legislador previó que la causal de nulidad **no alegada** por la parte en la etapa procesal en la que ocurrió el vicio, **se entenderá saneada** (artículo 132 y párrafo del artículo 133), lo mismo que **si la parte actúa después de su ocurrencia, sin proponer la nulidad correspondiente** (artículo 135). También, estableció que las nulidades sólo pueden alegarse antes de proferirse la sentencia, salvo que el vicio se encuentre en la sentencia misma (artículo 134). Una interpretación sistemática del régimen de las nulidades en el CGP lleva fácilmente a concluir que **la posibilidad de sanear nulidades por la no alegación o por la actuación de parte**, sin alegarla, se refiere necesariamente a las nulidades **saneables**. [Negrillas fuera de texto].

En ese sentido, no es posible considerar la nulidad esgrimida cuando el mismo señor Rafael Antonio Teherán Lora debió, en el momento procesal oportuno, precisar el alcance de su inconformidad. Si ello se hubiera hecho, la Sección Primera, en vez de ordenar repetir los dos testimonios recaudados, hubiese estado compelida a examinar la petición en este sentido, con el fin de sanear el vicio alegado en la etapa correspondiente.

---

<sup>47</sup> Folios 229 a 233, *ibidem*.

<sup>48</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-537 de 2016. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

Ahora bien, en virtud de la falta de claridad del señor Rafael Antonio Teherán Lora, la Sección Primera del Consejo de Estado dispuso la repetición de los testimonios de los señores Francisco Javier Causado Rojano y Guillermo Henrique Ospino Mulford, frente a lo cual el funcionario comisionado no podía ampliar el objeto de prueba respecto de lo ordenado en este segundo despacho comisorio, por lo cual carecen de fundamento las supuestas irregularidades atribuibles al magistrado del Tribunal de Bolívar que atendió el respectivo requerimiento de su superior funcional.

Sin embargo, en gracia a la discusión, si se llegara a considerar que hubo una omisión por parte de la Sección Primera del Consejo de Estado por no haber ordenado en la segunda oportunidad la práctica de todos los testimonios que fueron solicitados por los apelantes, dicha situación también carece de relevancia, pues las demás pruebas demostraron con suficiencia la realización de la conducta por parte del señor Rafael Antonio Teherán Lora para que en segunda instancia se le hubiera decretado la pérdida de investidura.

En efecto, obran como pruebas las siguientes:

- Constancia expedida por el secretario general del Concejo municipal de Zambrano (Bolívar) en la que se certifica que el Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016 fue discutido y aprobado en dos debates reglamentarios, los cuales se realizaron los días 17 de febrero de 2016 (acta 002) y el 21 de febrero del mismo año (acta 019). Dicho acuerdo fue sancionado el 1.º de marzo de 2016<sup>49</sup>.
- Acta 019 de del 21 de febrero de 2016 en la que se indica que el señor Rafael Antonio Teherán Lora votó afirmativamente el proyecto de acuerdo que se convertiría en el Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016<sup>50</sup>.
- Registros civiles de nacimiento de los señores Rafael Antonio Terán<sup>51</sup> Lora y Evedith Terán Lora, con los cuales se demuestra que estas dos personas son hijos del señor Joaquín Terán Barros y de la señora Herminia Lora. Por ende, también está acreditada la condición de hermanos entre el concejal investigado y la señora Evedith Terán Lora<sup>52</sup>.
- Copia de los folios de matrícula inmobiliaria 062-2404, 062-2404 y 062-36225 mediante los cuales se demuestra que la señora Evedith Terán Lora era la propietaria de uno de los predios que serían empleados para la ejecución de un proyecto de vivienda de interés prioritario denominado «Urbanización San Carlos», de acuerdo con lo expuesto en la Resolución

---

<sup>49</sup> Folios 30 a 47 del cuaderno principal.

<sup>50</sup> Folios 36 a 40, *ibidem*.

<sup>51</sup> En el registro civil de nacimiento aparece el apellido como «Terán», pese a que el apellido correcto es «Teherán». Este aspecto fue explicado de forma suficiente por la sentencia de segunda instancia, en donde se corroboró que con el número de cédula y los demás documentos se trataba de la misma persona. En todo caso, este aspecto no fue discutido en el recurso extraordinario de revisión, razón por la cual esta Sala no efectuará algún análisis adicional.

<sup>52</sup> Folios 140 a 142 del cuaderno principal.

013 de 2016, acto administrativo por medio del cual se le otorgó a la señora Evedith Terán Lora la licencia de construcción para desarrollar dicho proyecto<sup>53</sup>.

- Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016, mediante el cual se incorporó el referido inmueble de propiedad de la señora Evedith Terán, hermana del concejal, aspecto que también fue destacado en la Resolución 313 de 19 de mayo de 2016, y corroborado en el folio de matrícula inmobiliaria 062-2404, según anotación n.º 16 de este instrumento público.

Como puede verse, no existe ninguna duda probatoria en cuanto a la calidad de los familiares del concejal investigado y que uno de los inmuebles de propiedad de aquellos hubiese resultado favorecido con la expedición del Acuerdo 002 de 21 de febrero de 2016.

Además, los dos testigos que rindieron declaración en el trámite de segunda instancia señalaron que el señor Rafael Antonio Teherán Lora no se declaró impedido en la sesión llevada a cabo para aprobar el Acuerdo 002 del 21 de febrero de 2016.

El primero de ellos fue el señor Francisco Javier Causado Rojano, quien en diligencia del 15 de junio de 2018 dijo lo siguiente<sup>54</sup>:

[...] el señor [Rafael Antonio Teherán Lora] sí precisamente participó en el debate, defendió el proyecto, hizo varias intervenciones entre esos llamado a lista, nunca se declaró impedido, en ningún momento se declaró impedido, de hecho defendió el proyecto, aprobó el acta 020 que era donde podía hacer alguna modificación al acta 019 y en su momento no se hizo, pero en realidad el señor sí participó y votó positivo [...].

De hecho, frente a la insistencia del investigado, a través de las preguntas que le hizo, precisamente en virtud del derecho a la defensa, esto le respondió el declarante<sup>55</sup>:

[...] usted no se declaró impedido [;] votó positivo y sin embargo ese tema se vienen a dar cuenta 6, 7 meses después que se vienen a dar cuenta voté positivo [sic] [...] DEMANDADO: Usted sabe que yo me declaré impedido por un proceso de restitución. TESTIGO: Te voy a mirar a los ojos y te voy a contestar la pregunta...usted sabe que usted votó positivo y puede poner los testigos que quiera que usted votó positivo [;] que quiere cambiar las cosas, es otra cosa diferente [...] es que fue verdad... es que te digo votó positivo, lo dice este acta y todo el resto de compañeros concejales que te pueden decir [...].

Por su parte, el declarante Guillermo Enrique Mulford Opino relató lo sucedido de la siguiente manera<sup>56</sup>:

---

<sup>53</sup> Todos los documentos se encuentran en el expediente y fueron analizados detalladamente en la sentencia de segunda instancia. Este aspecto no fue discutido en el recurso, pero se pone de presente para explicar la configuración de la causal de pérdida de investidura. (Ver folios 69 a 85 del cuaderno principal).

<sup>54</sup> Folios 325 y 326 del expediente.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

[...] Bueno, como lo dije en la primera declaración, el señor Rafael Antonio Teherán Lora nunca se declaró impedido en esta votación en este proyecto. El votó positivo el proyecto, participó dentro de la aprobación en varias ocasiones[;] ahí está descrito en el acta 019 y el acta 020 que aquí las traigo para aportarlas al testimonio que estoy diciendo donde él defiende el proyecto... entonces... supuestamente sale y que se equivocó el señor secretario y se había equivocado con el voto pero con las intervenciones como dice que se equivocó. Entonces yo digo que el señor Rafael Teherán Lora votó positivo [...] JUEZ COMISIONADO: Recuerda usted cómo fueron esas intervenciones. TESTIGO: e ningún momento se declaró impedido, no exactamente pero si aquí está escrito en el acta, aquí las tengo [...]

usted no se declaró impedido [;] votó positivo y sin embargo ese tema se vienen a dar cuenta 6, 7 meses después que se vienen a dar cuenta voté positivo [sic] [...] DEMANDADO: Usted sabe que yo me declaré impedido por un proceso de restitución. TESTIGO: Te voy a mirar a los ojos y te voy a contestar la pregunta...usted sabe que usted votó positivo y puede poner los testigos que quiera que usted votó positivo [;] que quiere cambiar las cosas, es otra cosa diferente [...] es que fue verdad... es que te digo votó positivo, lo dice este acta y todo el resto de compañeros concejales que te pueden decir [...].

En esta diligencia, el investigado también hizo uso del derecho de defensa y ello porque esta persona en otras declaraciones —ante la Notaría y el Concejo— había dado una versión diferente de los hechos, atestiguando que el señor Rafael Antonio Teherán Lora sí se había declarado impedido. Ante esta situación contradictoria y conforme a las preguntas y respuestas ofrecidas, esta Sala de decisión destaca lo siguiente<sup>57</sup>:

DEMANDADA: En escenarios distintos el honorable concejal Guillermo Mulford bajo la gravedad del juramento certificó en dos escenarios distintos que yo sí me había declarado impedido; qué lo llevó a usted a afirmar [en esos] dos escenarios, esos dos actos administrativos, aquí tengo uno que lo hizo en la notaría que dice sin previo..., sin presión y sin nada aquí esta uno, y aquí esta el otro que hizo ante el presidente del Concejo el día que se pidió que se corrigieran los yerros que habían dentro del acta [...] TESTIGO: Yo ya se... lo mismo que dije. Todo ser humano peca y tiene derecho a recomponer sus errores, yo aquí en este mismo Magistrado, delante suyo hice una retractación de lo que hice, le pedí perdón a Dios, a la justicia, al pueblo zambranero y a la corporación por haber hecho ese acto. Ese acto tiene su historia. Yo me limité a decir que lo firmé...si bajo una presión...bajo una presión que me hicieron y por eso lo firmé [...] JUEZ COMISIONADO: ¿Cómo fue la presión que le hicieron? TESTIGO: La presión es esta... yo soy una persona que vivo únicamente de lo que yo devengo en el Concejo... de los honorarios, ellos tienen la mesa directiva, tienen la presidencia, tienen todo, entonces amenazan de que no se le paga la sesión si yo no firmaba eso. Segundo, tengo un hermano que tiene un local, tenía un local comercial en toda la plaza continua al palacio municipal, donde su propietario es uno de miembros militantes del movimiento de ellos. Vamos a sacar a tu hermano si tu no firmas, entonces se cumplió, como yo declaré, como yo me retracté, a mi hermano lo echaron del local, allí está, se tuvo que buscar local, para eso tengo bastantes pruebas, entonces esa fue lo que me motivó a yo firmar eso, pero después recompuse mi camino, que pase lo que pase, si me pagan me pagan, sino me pagan, y de prueba duraron 4 meses que no nos pagaban,

---

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

entonces es una presión que hacen y yo por eso firmé y ahí está, lo estoy reconociendo. PARTE DEMANDADA: [...] resulta que usted está diciendo que lo amenazaron pero yo quiero saber que diga quién lo amenazó, quién lo presionó para que firmara. TESTIGO: Usted mismo. PARTE DEMANDADA: ¿De qué manera te presionó yo? TESTIGO: Usted me presionó...con lo que yo dije, las dos causas [...]

Todas las anteriores circunstancias probatorias fueron valoradas por la Sección Primera del Consejo de Estado en su condición de funcionario de segunda instancia. En efecto, concluyó que el señor Rafael Antonio Teherán Lora sí había cometido la conducta que justificaba el decreto de su pérdida de investidura. En ese sentido, encontró una explicación del porqué pasados varios meses —entre el 21 de febrero de 2016 al 1.º de septiembre del mismo año— se corrigió un acta que daba cuenta de que el concejal investigado supuestamente sí se había declarado impedido para votar el proyecto de acuerdo. Esa explicación estuvo suficientemente corroborada con las pruebas testimoniales, en donde no solo desmintieron la particular corrección tardía, sino que uno de ellos dio cuenta de los motivos por los cuales algunos de los concejales habían cambiado la versión frente a lo realmente sucedido.

En ese orden de ideas, la Sala concluye que el hecho de no haber decretado todos los testimonios en el trámite de segunda instancia —los que fueron pedidos únicamente por los solicitantes de la pérdida de investidura— ello no es una situación relevante para arribar a la conclusión de que se violó el debido proceso y que con ello se originó una nulidad para que proceda el recurso, pues las demás pruebas fueron suficientemente valoradas por parte de la Sección Primera del Consejo de Estado para arribar a la conclusión de que el señor Rafael Antonio Teherán Lora sí cometió la conducta constitutiva de irregularidad por la cual le fue decretada la pérdida de su investidura en el cargo de concejal que ocupaba.

Así las cosas, como no le asiste razón al recurrente, su petición es improcedente.

#### **4.2.2.3 Omisión en cuanto a la inquietud del señor Rafael Antonio Teherán Lora porque el abogado que lo asistió en el proceso de pérdida de investidura resultó ser amigo de los solicitantes.**

En el recurso extraordinario presentado contra la sentencia objeto de examen, el apoderado del señor Rafael Antonio Teherán Lora expresó lo siguiente:

3. Se Observa en la sentencia cuestionada que se omite pronunciarse sobre la inquietud de mi poderdante de haber estado asistido en este proceso por un abogado que resultó ser amigo de los actores y, en particular, del señor apoderado de aquellos, quien presentó la contestación a la solicitud de pérdida de investidura por fuera del término previsto en la ley.

La Sala observa que el anterior planteamiento no fue desarrollado y que carece de concreción, pues no se indicaron los nombres entre los que existía la referida amistad; así mismo, no se mencionaron cuáles eran las pruebas de dicha situación y muy especialmente no se explicó cómo lo anterior pudo incidir en la

configuración de la causal de violación de debido proceso originada en la sentencia.

Al respecto, la inconformidad que aquí se presenta —la que en palabras del recurrente no deja de ser una simple «inquietud»— únicamente se ubicó en la supuesta contestación tardía frente a la solicitud de pérdida de investidura, pero sin hacer mención a las demás etapas procesales. De hecho, fue el Tribunal Administrativo de Bolívar el que mediante fallo de primera instancia no accedió a las pretensiones de los solicitantes —decisión que lógicamente favoreció al señor Rafael Antonio Teherán Lora—, razón por la cual no se advierte la relación que pudiere existir entre la simple afirmación del recurrente con una supuesta causal de nulidad originada en la sentencia de segunda instancia.

Por tanto, dicho argumento, además de ser improcedente, no podría configurar la causal de nulidad originada en la sentencia objeto del recurso.

#### **4.2.2.4 Incongruencia de la «demanda» —solicitud de pérdida de investidura— con el fallo de segunda instancia.**

El recurrente manifestó que la decisión de segunda instancia contenía un pronunciamiento diferente al buscado con la solicitud de pérdida de investidura. Para ello, apoyado en el razonamiento que hizo el Tribunal Administrativo de Bolívar, dio a entender que la solicitud únicamente se cimentó frente a la relación del señor Rafael Antonio Teherán Lora con su padre, más no a otras situaciones en donde estuviere relacionada la hermana del concejal.

Este aspecto fue valorado por la Sección Primera del Consejo de Estado en la providencia que se examina de la siguiente manera<sup>58</sup>:

El Tribunal Administrativo de Bolívar manifestó que no se pronunciaría acerca de la configuración de la causal de pérdida de investidura en relación con la hermana del concejal cuestionado pues esto fue argumentado en la audiencia pública de alegaciones, mientras que en la demanda se cimentó dicha causal al padre de aquel.

[...]

Del contenido de la demanda es posible colegir, contrario a lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que el demandante cimentó la existencia del interés en la expedición del Acuerdo 002 de 2016, no solo en el hecho consistente en que su padre fuera el propietario de predios incorporados como suelo urbano mediante aquel acuerdo, sino también en que **otros parientes del concejal demandado serían igualmente propietarios de inmuebles cuya destinación fue modificada por el precitado acuerdo.** [Las negrillas y el subrayado es original de la sentencia].

En ese sentido, esta Sala decisión encuentra que el planteamiento plasmado en la decisión de segunda instancia fue acertado, pues ciertamente los solicitantes no circunscribieron el objeto de la irregularidad únicamente en cuanto a la relación

---

<sup>58</sup> Folios 65 y 66 de la providencia de segunda instancia.

del concejal investigado y su señor padre. En efecto, en la solicitud de pérdida de investidura se dijo lo siguiente<sup>59</sup>:

CASO CONCRETO: En el presente caso, es claro que el concejal RAFAEL TERÁN LORA tenía un interés específico y directo en la expedición del Acuerdo 002 de 2016, por ostentar, al entrar en vigencia el Acuerdo antes mencionado, la condición de pariente en primer grado de consanguinidad de quien es en la actualidad el propietario de predio rurales actualmente incorporados a suelo urbano, que finalmente tendrían como propósito desarrollar en ellos proyectos planteados dentro del programa del gobierno del señor ALBERTO MIGUEL MURILLO PALMERA, actual alcalde del municipio de Zambrano Bolívar, entre los cuales se encuentra la ejecución de proyectos de viviendas de interés prioritario, que evidentemente requieren a requerirán la adquisición de los respectivos predios y que, en todo caso, si no se llegasen a adquirir por parte del municipio, resulta incuestionable que tales predios resultaron beneficiados y obtuvieron una mayor valorización por el solo hecho de pasar a ser clasificados de PREDIOS RURALES a PREDIOS URBANOS, lo cual indudablemente benefició al señor JOAQUÍN TEHERÁN, padre del señor RAFAEL TEHERÁN LORA, como uno de los propietarios de dichos predios según lo afirma el señor ALBERTO MURILLO PALMERA, alcalde municipal de Zambrano Bolívar.

Paralelamente a los señalado, el concejal RAFAEL TEHERÁN LORA presuntamente podría poseer un interés particular en uno de los predios rurales declarado urbano mediante Acuerdo 002 de 2016 por cuanto, a pesar de no ser actualmente el titular del dominio del mismo, su padre JOAQUÍN TEHERÁN a través de terceras personas podría estar adelantando una actuación para la restitución de tal predio en contra del señor CARLOS BERDEJO, a quien se lo enajenó en tiempos remotos.

Por otra parte, el municipio de Zambrano Bolívar, mediante la expedición de la Resolución n.º 313 de mayo 19 de 2016, determinó que uno de los lotes incorporados al área urbana del municipio de Zambrano Bolívar, en virtud del Acuerdo 002 de 2016, sería el lote destinado al Proyecto de Vivienda Prioritaria (VIP) **denominado “SAN CARLOS” en el municipio de Zambrano Bolívar**, que bien podría ser desarrollado o ejecutado precisamente en un predio del dominio o propiedad **de parientes** del señor RAFAEL TERÁN LORA.

Por otra parte, puede afirmarse que esa premisa de favorecerse en forma directa o indirecta al demandado, **por ser sus parientes propietarios** de predio rurales que pasaron a ser urbanos, **o por tratarse de ser pariente en primer grado** de consanguinidad de uno de sus parientes que reclama precisamente la propiedad de un predio declarado urbano en el que eventualmente se podría construir Proyecto de Vivienda Prioritaria (VIP) en el municipio de Zambrano Bolívar o cualquier otro tipo de proyecto que lo beneficiaría de cualquier manera, por cuanto el municipio tendría que adquirirlo para la ejecución de tales programas, y aunque eventualmente podría no salir favorecido y en su lugar favorecería de manera concurrente y en igualdad de condiciones a **otros** propietarios; no por ello se podría inferir categóricamente que no existirían conflicto de intereses [...]

[Negrillas fuera de texto].

En el anterior fragmento, que corresponde al texto de la solicitud de la demanda, si bien se hizo alusión con más detalle a la relación del concejal con su señor padre, ello no impidió que en la solicitud se hiciera referencia a otros parientes,

---

<sup>59</sup> Folio 1o de la solicitud de pérdida de investidura.

entre los cuales por supuesto se encontraba la señora Evedith Teherán, hermana del concejal. Además, se mencionó el predio de nombre «San Carlos», el cual resultó favorecido con el respectivo acuerdo proferido por el Concejo municipal en el cual participó el señor Rafael Antonio Teherán Lora, el cual era de propiedad de la señora Evedith Teherán.

Por tanto, no es cierta la supuesta falta de congruencia entre la solicitud de pérdida de investidura con la decisión que decretó la pérdida de investidura, razón por la cual la segunda instancia acertó para corregir la valoración incorrecta que en su momento hizo el Tribunal Administrativo de Bolívar, situación que está muy lejos de poder considerarse como una violación al debido proceso.

Así las cosas, la causal invocada por el recurrente no está llamada a prosperar.

#### **4.3 Decisión del recurso extraordinario especial de revisión.**

La Sala Especial de Decisión n.º 20 declarará infundado el recurso extraordinario especial de revisión de conformidad con los argumentos precedentes, por cuanto no se demostró la configuración de la causal que fue invocada conforme a los cargos anteriormente analizados.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 20, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

#### **FALLA**

**Primero.** Declarar infundado el recurso extraordinario especial de revisión interpuesto por el señor Rafael Antonio Teherán Lora contra la sentencia de segunda instancia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, de fecha 14 de diciembre de 2018, en el proceso de pérdida de investidura seguido en su contra.

**Segundo:** En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente de pérdida de investidura que fue allegado en calidad de préstamo al Tribunal de Bolívar, envíese los cuadernos del recurso extraordinario de revisión al archivo de la corporación y háganse las anotaciones pertinentes en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI.

#### **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGUELLO**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**