



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

EXPEDIENTE: 170012333000 2016 00473 01
DEMANDANTE: Simón Ramírez Alzate
DEMANDADO: Ronal Fabián Bonilla Ricardo
MEDIO DE CONTROL: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
REFERENCIA: Se decide si el concejal del Municipio de Manizales (Caldas), señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo, para el período 2016-2019, incurrió en la inhabilidad prevista en el numeral 3° del artículo 40 de la Ley 617, norma que modificó el artículo 43 de la Ley 136, esto es, por haber intervenido, dentro del año anterior a la elección, en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito, causal de pérdida de investidura por virtud del numeral 6° del artículo 48 de la Ley 617, en concordancia con el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136.

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto oportunamente por la parte demandada en contra de la sentencia de 22 de noviembre de 2016, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Caldas declaró no probadas las excepciones propuestas por el apoderado judicial de la parte

demandada y decretó la pérdida de investidura del señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo**¹ como concejal del Municipio de Manizales (Caldas), elegido para el período 2016-2019.

I.- Antecedentes

I.1.- La demanda²

I.1.1.- Las pretensiones

El ciudadano **Simón Ramírez Alzate**, obrando en nombre propio, solicitó a esta jurisdicción que se realizaran las siguientes declaraciones:

«[...] PRETENSIÓN: [...] ÚNICA: Se decrete la PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA ostentada por el Concejal RONAL (sic) FABIAN BONILLA RICARDO, identificado con cédula de ciudadanía número 16.077.854 de Manizales, electo y posesionado como Concejal de Manizales para el período 2016 – 2019 por estar incurso en causal de inhabilidad específicamente en la consagrada en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000 [...]».

I.1.2.- Los hechos invocados por el demandante que dan sustento a las pretensiones de la demanda

I.1.2.1.- El demandante señala que la Alcaldía de Manizales, mediante la Resolución 400 de 9 de marzo de 2009, otorgó personería jurídica al Club Promotor Semillas Colseñora. Posteriormente, mediante la Resolución 1793 de 4 de octubre de 2013, inscribió a los miembros de los órganos de

¹ Tomado de la copia de la cédula de ciudadanía nro. 16.077.854 que reposa al folio 113 del cuaderno principal nro. 1.

² Folio 1-22, Cuaderno Principal Nro. 1

administración, control y disciplina de la precitada persona jurídica, entre ellos al señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo**, como su presidente y representante legal.

I.1.2.2.- Indica que el día 17 de abril de 2015, el señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo**, en calidad de representante legal del Club Promotor Semillas Colseñora, suscribió el contrato de prestación de servicios nro. 1504170297 con el Municipio de Manizales – Secretaría de Servicios Administrativos, cuyo objeto fue el de organizar y desarrollar las jornadas complementarias para los hijos de los funcionarios de la administración central del municipio. El precitado contrato estableció como lugar de su ejecución, el Municipio de Manizales y, en efecto, *«[...] el contrato se ejecutó en su totalidad en el Municipio de Manizales [...]»* y fijó su plazo de ejecución en ocho (8) meses, sin exceder del día 15 de diciembre de 2015.

I.1.2.3.- Resalta que el señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo**, como representante legal del Club Promotor Semillas Colseñora, realizó todas las actividades encaminadas a obtener la adjudicación del contrato, esto es, *«[...] La negociación se realizó hasta surtir varias etapas del proceso, así como lo son la participación a la invitación pública, estudios previos, análisis del sector, acta de cierre de apertura del sobre económico, verificación de requisitos habilitantes, oferta seleccionada, comunicación de aceptación, otro sí, entre otras [...]»*.

I.1.2.4.- Subraya que el 15 de julio de 2015, el contrato nro. 1504170297 fue objeto de una modificación con el fin establecer la nueva representación legal del Club Promotor Semillas Colseñora, la cual quedó en cabeza del señor Fernán Llano Ruíz, tras la renuncia del concejal demandado, **Ronal Fabián Bonilla Ricardo**.

I.1.2.5.- De acuerdo con lo anterior, el actor concluye que el concejal cuestionado intervino en la gestión de negocios ante entidades públicas y en la celebración de contratos con el Municipio de Manizales, fungiendo como contratista del ente territorial desde el día 17 de abril hasta el 15 de julio de 2015. Así las cosas y de conformidad con el numeral 3° del artículo 40 de la Ley 617:

«[...] el señor RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO se encontraba inhabilitado para ser elegido Concejal del Municipio de Manizales desde el día 17 de Abril de 2015 y se encuentra así aún hoy, hasta el día 17 de Julio del año 2016, fecha última ésta, en que se cumple un (1) año desde la fecha en que terminó de ejercer la representación legal del CLUB PROMOTOR SEMILLAS COLSEÑORA y por tanto, de ser parte en un contrato con la administración municipal [...] Por supuesto, las elecciones para Corporaciones públicas para el período 2016 – 2019 se realizarían el 25 de Octubre de 2015, lo cual indica que el señor RONAL FABIAN BONILLA RICARDO, dada su inhabilidad no podía ser candidato al Concejo de Manizales sino hasta el período siguiente 2020 – 2023 y que si aún persistía su decisión de aspirar al Concejo municipal, debió realizar su inscripción y aspiración en un municipio diferente a Manizales [...]»

I.1.3.- La causal de pérdida de investidura invocada

I.1.3.1.- El demandante solicitó declarar la pérdida de la investidura del señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo** por cuanto, en su concepto, incurrió en la inhabilidad establecida en el numeral 3° del artículo 40 de la Ley 617 de 6 de octubre de 2000³, norma que modificó el artículo 43 de la Ley 136 de 2 de

³ «[...] Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se

junio de 1994⁴, esto es, por haber intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel siempre que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito, causal de pérdida de investidura en virtud del numeral 6° del artículo 48 de la Ley 617, en concordancia con el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136.

I.1.3.2.- El actor, en el acápite que denominó «*FUNDAMENTOS DE DERECHO*», resaltó, en primer lugar, que la violación del régimen de inhabilidades constituye causal de pérdida de investidura, por cuanto el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 no fue derogado, ni tácita ni expresamente, por la Ley 617, para lo cual citó la sentencia de esta Sección de 4 de septiembre de 2014, Magistrado Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

I.1.3.3.- Adicionalmente, con sustento en la precitada decisión judicial, sostiene que la celebración de un contrato con una entidad pública del municipio por el cual se aspira a ser concejal dentro de los 12 meses previos a la elección, inhabilita al candidato aunque el convenio no lo favorezca en la medida en que el favorecido puede ser un tercero.

I.1.3.4.- En segundo lugar, el actor se refiere a la tipicidad de la conducta del demandado, afirmando que:

«[...] Así las cosas, conforme al numeral 3 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, y a la sentencia atrás en cita, se requiere unos supuestos a saber para [que] opere la inhabilidad deprecada, los cuales se reúnen a

dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional [...]

⁴ «[...] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [...]

cabalidad en la caso (sic) en cuestión como se detalla a continuación:

(i) Intervenir en la celebración de contratos con entidades públicas del nivel municipal o distrital [...] El señor BONILLA RICARDO celebró en calidad de representante legal del CLUB PROMOTOR SEMILLAS COLSEÑORA contrato con la Alcaldía de Manizales.

(ii) Haberlo celebrado durante el año anterior a la inscripción o a la elección como concejal [...] El contrato se celebró el día 17 de abril de 2015, la inscripción se hizo el día 23 de julio de 2015 y la elección se efectuó el día 25 de octubre del mismo año, es decir sin superar el término de UN AÑO establecido en la ley.

(iii) Existir interés propio o de terceros [...] Existía un interés pecuniario en el CLUB PROMOTOR SEMILLAS, el cual era representado por el señor BONILLA RICARDO y del cual era a su Presidente (sic).

(iv) Que se ejecute en el respectivo municipio o distrito, en el que aspira [...] El contrato se ejecutó en el Municipio de Manizales donde fue electo como Concejal.

En conclusión, el hoy Concejal RONAL FABIAN BONILLA RICARDO suscribió contrato como parte con el Municipio de Manizales en fecha 17 de Abril de 2015, lo cual generó para él, de manera inmediata; inhabilidad para ser inscrito como candidato y para ser elegido concejal del mismo municipio, lugar donde se pactó y ejecutó el contrato número 1504170297 de fecha 17 de Abril de 2015 [...]».

I.2.- La contestación de la demanda por parte del concejal demandado⁵

El concejal **Ronal Fabián Bonilla Ricardo**, oportunamente y a través de apoderado especial, contestó la demanda, solicitando que se negaran sus pretensiones y, en consecuencia, que se mantuviera su investidura, bajo los siguientes argumentos:

⁵ Folio 174-201, Cuaderno Principal Nro. 1.

I.2.1.- El apoderado del demandado señala que no discutirá la celebración del contrato mencionado en la demanda puesto que «[...] *en efecto ocurrió [...]»*.

I.2.2.- El punto que cuestiona es la aplicación del «[...] *derecho ordinario aplicable a los demás casos ocurridos y de los cuales el demandante cita la jurisprudencia [...]»*, por cuanto, en su concepto, el presente asunto resulta ser «especial», en la medida en que el Club Promotor Semillas Colseñora «[...] *forma parte integral del “COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO” y que ambos, de acuerdo al concordato, el derecho canónico, son personas jurídicas públicas extendidas de derecho canónico. Así mismo, éste último, hace parte de la “ARQUIDIÓCESIS DE MANIZALES” [...]»*.

I.2.3.- Planteó, entonces, la excepción de «[...] *INEXISTENCIA DE LA CAUSAL O MOTIVO DE INHABILIDAD ALEGADA PARA SER ELEGIDO CONCEJAL DE MANIZALES DURANTE EL PERÍODO 2016-2019 [...]»*. Inicia el análisis de la excepción recordando que entre el Estado Colombiano y la Santa Sede se suscribió, el 12 de Julio de 1973, el Concordato y el Protocolo Final, el cual fue aprobado mediante la Ley 20 de 18 de diciembre de 1974⁶, norma que establece que la legislación canónica es independiente de la civil y que las autoridades de la República deberán observarlo y aplicarlo de acuerdo al caso en particular.

I.2.4.- Reitera que el Club Promotor Semillas Colseñora hace parte integral del Colegio Mayor de Nuestra Señora, institución con personería jurídica pública de acuerdo al canon 114 del Código Canónico y al artículo IV de la

⁶ «[...] por la cual se aprueba el “Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede” suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973 [...]»

Ley 20 de 1974, la cual a su vez hace parte de la Arquidiócesis de Manizales.

El apoderado judicial del demandado subraya que:

«[...] Entonces, “EL CLUB PROMOTOR SEMILLAS COLSEÑORA”, hace parte integral del “COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO” **por esta razón los intereses a los cuales responde dicho club son especiales, comunitarios y públicos, con el fin de cumplir y alcanzar los fines misionales de la Iglesia Católica, en virtud del Derecho Canónico vigente en Colombia y que debe ser respetado por las autoridades de la República.**

[...]

Como quiera que [las] personas jurídicas constituidas bajo la legislación canónica, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante la ley ordinaria – Ley 20 de 1974 – no perciben recursos para sí mismos o de carácter particular, pues estos se destinan a la misión de la iglesia católica, es claro que los actos, contratos y recursos del “CLUB PROMOTOR SEMILLAS COLSEÑORA” constituyen el de una persona jurídica pública con la cual el Estado Colombiano suscribió un tratado de derecho internacional público [...] **tenemos entonces qué, de acuerdo a los fines públicos y comunitarios de la iglesia católica que coinciden con los mismos fines previstos en la Constitución Política de 1991, por lo tanto, no puede hablarse del beneficio o “interés propio o de terceros”, porque en el presente caso y en consonancia con las normas del derecho canónico, la iglesia católica y sus entidades debidamente reconocidas y creadas por la autoridad misional competente tienen fines comunes y públicos, por lo tanto, los beneficios de los recursos recaudados por las entidades de la iglesia católica tienen fines comunitarios y públicos, por esta razón, el interés de los recursos recaudados es social y no existe un tercero determinable concretamente.**

[...]

En otras palabras, **los recursos que recibe la iglesia católica a través de sus instituciones por concepto de contratación, no son en interés particular beneficio propio o de terceros, sino**

en beneficio del interés general, la comunidad en general, es decir, en beneficio público.

En este mismo orden de ideas debe precisarse de manera categórica que la actuación, gestión, intervención o contratación del señor RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO, no puede predicarse fue realizada en interés particular (propio o de un tercero), ya que las actuaciones y representación legal éste durante el término señalado como inhabilitante en nombre de la persona jurídica extendida de derecho canónico CLUB PROMOTOR SEMILLAS COLSEÑORA, la realizó obrando en beneficio del interés general, como elemento fundamental del bien común y del desarrollo de la comunidad nacional, tal y como lo señalan los artículos 1° y 5° de la Ley 20 de 1974.

(iv) En mérito de lo anteriormente expuesto no podemos hablar entonces de que para el caso del señor RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO se encuadre en la causal de inhabilidad deprecada por el demandante, toda vez que: (a) En su función de delegatario de la presidencia del “CLUB PROMOTOR SEMILLAS COLSEÑORA” contrató para una entidad del orden eclesiástico con personalidad jurídica pública como ya hemos expuesto, (b) Que en el presente asunto, de acuerdo a la normatividad especial aplicable, no existe un beneficio particular “propio o de un tercero” porque los recursos recaudados con la contratación son destinados para los fines misionales de la iglesia católica y el Estado Colombiano, que, como lo reconoce la normatividad vigente, son públicos. (c) Que los recursos recaudados por el “CLUB PROMOTOR SEMILLAS COLSEÑORA” ingresaron a la contabilidad del “COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO” y que los mismos, de acuerdo a la normatividad especial vigente se encuentra exentos de impuesto para que la iglesia los destine a su fin público en beneficio de la comunidad en general [...]»

I.2.5.- El apoderado del demandado, hizo referencia al contrato de trabajo suscrito entre el señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo** y el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario para el período escolar 2015, así como a los estatutos del Club Promotor Semillas Colseñora, para señalar que el demandado suscribió el contrato que origina la causal de pérdida de

investidura, en ejecución de aquellos, no existiendo un interés particular o de terceros, en la medida en que los *«[...] los fines misionales de la iglesia son públicos y en beneficio de la comunidad en general [...].»*

I.2.6.- Posteriormente propuso la excepción de *«[...] INAPLICACIÓN DE LA INHABILIDAD PREVISTA POR EL NUMERAL 3 DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 617 AL DEMANDADO [...].»*, pues, en su concepto, se encuentra cobijado por lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 80 de 28 de octubre de 1993⁷, que establece que no incurren en inhabilidad o incompatibilidad, las personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyos representantes legales hagan parte de las juntas o consejos directivos en virtud de su cargo o por mandato legal o estatutario y *«[...] como vemos, encuadra perfectamente en la situación fáctica de mi representado, quien fungió sólo para efectos de la presentación de la oferta dentro de la invitación pública número MIC-SSA-064-2015, como representante legal de persona jurídica de derecho canónico, y a su vez como miembro de la Junta directiva (sic) de tal Club deportivo [...].»*

I.2.7.- Esgrimió como argumento defensivo el consistente en que la *«[...] TELEOLOGÍA DE LA LEY 617 DE 2000 AL MODIFICAR LAS INHABILIDADES CONTENIDAS EN LA LEY 136 DE 1994 ES EVITAR LA CORRUPCIÓN PÚBLICA CON FINES ELECTORALES QUE EN EL PRESENTE ASUNTO NO SE VE CONFIGURADO DEBIDO A LOS FINES MISIONALES Y PÚBLICOS DE LAS INSTITUCIONES ECLESIASTICAS [...].»*, el cual explica de la siguiente manera:

⁷ *«[...] Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [...].»*

«[...] Así pues, está claro que en el presente asunto no se configura dicha inhabilidad ni el fin por el cual fue concebida en la Ley 617 de 2000, debido a que el señor RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO, en calidad de Empleado del “COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO” fue delegado, por el Padre Rector de dicha institución eclesiástica Presbítero FERNÁN LLANO RUIZ a ocupar la Presidencia del “CLUB PROMOTOR SEMILLAS COLSEÑORA”. En dicha función celebró contratos no sólo con entidades públicas, sino que además, con entidades privadas, y los fondos obtenidos por los contratos ingresaron a ser parte de la contabilidad del “COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO”, donde además, de estar exentos de impuestos, se utilizan para el bien público o común según el derecho canónico vigente y aplicable en nuestro ordenamiento jurídico.

En otras palabras, los recursos económicos obtenidos del proceso contractual que el señor RONAL BONILLA, como representante legal delegado del “CLUB PROMOTOR SEMILLAS COLSEÑORA”, ingresaron a la contabilidad del “COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO” para allí, estar exentos de impuestos y al mismo para lograr los fines misionales y públicos de la iglesia católica, según el código de Derecho Canónico (sic), a través de la educación, más nunca ingresaron a las arcas privadas del aquí demandado ni a las arcas privadas de algún tercero para su beneficio político electoral, que es precisamente el fin que persigue la Ley 617 de 2000 al establecer esa causal de inhabilidad.

Como es indubitable, en el presente asunto, la función educativa es de público beneficio y no puede afirmarse que existe un beneficio personal o de terceros, sino que se trata de un asunto que se adelanta en favor de la comunidad en general. [...]».

I.2.8.- Finalmente propuso una excepción genérica por los demás hechos, motivos o circunstancias jurídicas que puedan resultar probadas y acreditadas dentro del presente proceso.

I.3.- La sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas⁸

I.3.1.- El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia de 22 de noviembre de 2016, declaró no probadas las excepciones alegadas por la parte demandada y decretó la pérdida de la investidura del señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo**, quien fuera elegido como concejal del Municipio de Manizales (Caldas) para el período 2016 – 2019.

I.3.2.- La Corporación abordó, como cuestión previa, la aplicabilidad del derecho canónico al presente asunto. En efecto manifestó, luego del estudio del Concordato suscrito entre la República de Colombia y la Santa Sede, así como de la Ley 20 de 1974, que en sus textos no se alude a las relaciones de índole contractual público con el Estado Colombiano y mucho menos a privilegio alguno a ser aplicado a instituciones educativas o personas jurídicas administradas o gobernadas por la iglesia católica. Así entonces:

«[...] del Concordato, suscrito entre Colombia y la Santa Sede, al que alude la parte demandada, no se desprende una extensión de su campo de aplicación que dé lugar a aplicar una normativa especial y diferente – un tratamiento jurídico diverso y preponderante – al contrato suscrito entre el Club Semillas Colseñora y la Alcaldía de Manizales, que sustraiga, por ejemplo, de la obligatoria observancia de la legislación nacional en materia de régimen de inhabilidades para contratar con el Estado o para quienes aspiren a una dignidad o cargo público de elección popular, y que, a la vez, ostenten la calidad de representantes legales de personas jurídicas vinculadas o de creación de dichas Instituciones Educativas suscriptoras de un contrato estatal.

Por otra parte, debe decirse que el contrato suscrito entre el Club Semillas Colseñora, representado legalmente por el demandado

⁸ Folio 494-505, Cuaderno Principal Nro. 1B

Ronald Fabián Bonilla Ricardo, el cual reposa entre folios 53 y 55 del cuaderno 1, se rige por la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, tal como se invocan a lo largo del contrato; siendo objeto además de cláusula penal pecuniaria, multas, reglas de caducidad, pago de impuestos y estampillas e “interpretación, modificación, terminación unilateral y sometimiento a las leyes nacionales”, según contenido expreso del acta de aceptación de la oferta firmada por el señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo.

Lo antes expuesto evidencia que, para todos los fines pertinentes, el contrato suscrito se rige por las normas de derecho público y regulación civil o comercial nacionales en materia contractual con el Estado, por lo que no hay lugar a decir que se encuentra exceptuado de ello, y que, por el contrario, se rige por normas de derecho canónico; más claro e indiscutible aún, cuando uno de los extremos contractuales es una entidad de derecho público, como lo es el Municipio de Manizales.

Así las cosas, no puede la naturaleza del Club Semillas Colseñora exonerar del cumplimiento riguroso de la causal de inhabilidad contenida en la Ley 617 de 2000, pues pese a que sea discutible que dicho Club pueda tener alguna relación tangencial con el derecho canónico, según afirmación de la parte demandada, lo que acá se debate es que no podía ser inscrito ni elegido concejal quien dentro del año anterior suscribiera contrato con entidad pública del nivel municipal, en interés propio o de terceros.

De tal manera que, a juicio de la Sala el derecho canónico, no puede tener incidencia en las causales de inhabilidad para ser elegido concejal, así como tampoco el contrato suscrito entre el Club Semillas Colseñora y el Municipio de Manizales se rige por normas emanadas del Concordato suscrito entre el Estado Colombiano y la Santa Sede o el derecho canónico; pues contrario a ello, lo que se evidencia del mismo, es que está sujeto a las normas contractuales previstas para entidades de derecho público [...]»

I.3.3.- Luego de analizar el marco legal y jurisprudencial de la pérdida de investidura y de la causal alegada, y de establecer los hechos probados dentro del proceso, procedió a determinar si se reúnen los presupuestos para

la configuración de la inhabilidad que se le endilga al demandado. En primer lugar, encuentra que el concejal **Ronal Fabián Bonilla Ricardo** intervino en la celebración de un contrato con una entidad pública del nivel municipal, como lo es la Alcaldía de Manizales, toda vez que:

«[...] en condición de representante legal del Club Semillas Colseñora presentó aceptación de la oferta, documento suscrito entre la señora Paula Andrea Orozco Osorio – Secretaria de Despacho, Secretaría de Servicios Administrativos – y el señor Ronald Bonilla Ricardo – Representante Legal Club Promotor Semillas Colseñora (Fls. 53 y 54 C. 1) [...]».

I.3.4.- En segundo lugar, constató que el contrato precitado fue celebrado dentro del año anterior a la elección del señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo** como concejal del Municipio de Manizales, ocurrida el 25 de octubre de 2015, toda vez que contándose dicho período del 25 de octubre de 2014 al 25 de octubre de 2015, el negocio jurídico se suscribió el 17 de abril de 2015.

I.3.5.- En tercer lugar, encontró demostrado que el contrato celebrado por el demandado, en su condición de representante legal del Club Semillas Colseñora, reportó un beneficio a un tercero, que es precisamente el mencionado club, sin que tenga relevancia que dicha entidad, en su objeto social, prevea el impulso de programas de interés público y social y el fomento del deporte.

I.3.6.- En cuarto lugar, indicó que no existía duda alguna de que el lugar de ejecución del contrato era el Municipio de Manizales, ente territorial para el cual fue elegido concejal, encontrándose, entonces, la concurrencia de los requisitos para la configuración de la causal de pérdida de investidura.

I.3.7.- De otra parte, el Tribunal Administrativo de Caldas se refirió al artículo 10 de la Ley 80, que regula las excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades (norma a la cual hace referencia el apoderado judicial del demandado), comparándola con los artículos 40 y 42 de la Ley 617, de lo cual colige lo siguiente:

«[...] La ley 80 de 1993 reglamenta todo lo relacionado con la contratación pública, entre tanto la ley 617 de 2000 modifica parcialmente la ley 136 de 1994, mediante el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, entre otros.

El artículo 8 de la Ley 80 de 1993 contempla las inhabilidades para contratar, mientras que el artículo 40 de la Ley 617 de 2000 contiene las inhabilidades de los concejales.

El artículo 10 de la Ley 80 de 1993 consagra como una de las excepciones a las inhabilidades para contratar, las personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyos representantes legales hagan parte de las juntas o consejos directivos en virtud de su cargo o por mandato legal o estatutario; y la ley 617 de 2000 no contiene excepción a las inhabilidades de los concejales, pues sólo plantea una excepción a las incompatibilidades de los mismos

El numeral 3° del artículo 40 de la Ley 617 de 2000 contempla que no podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.

Así las cosas, debe decirse que hacer un estudio de las inhabilidades para contratar y las excepciones de las mismas, contenidas en la ley 80 de 1993 en el presente asunto resulta impertinente, pues lo que se estudia acá es la inhabilidad que conlleva a la pérdida de investidura de un Concejal del Municipio de Manizales.

Así las cosas, debe decirse que hacer un estudio de las inhabilidades para contratar y las excepciones de las mismas, contenidas en la ley 80 de 1993 en el presente asunto resulta impertinente, pues lo que se estudia acá es la inhabilidad que conlleva a la pérdida de investidura de un Concejal del Municipio de Manizales [...]»

I.3.8.- Luego se refirió a la Sentencia SU 424 de 2016, Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado, proferida por la Corte Constitucional, la cual fue citada por el apoderado judicial de la parte demandada en la audiencia que, en virtud del artículo 11 de la Ley 114 de 13 de julio de 1994⁹, se llevó a cabo el día 1° de noviembre de 2016.

I.3.9.- En relación con dicha providencia judicial, el Tribunal Administrativo de Caldas consideró que el caso abordado allí es diferente del que se encontraba a su conocimiento. En el caso decidido por la Corte Constitucional, resalta que los interesados actuaron con fundamento en decisiones de la Sección Quinta del Consejo de Estado y en conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil de la citada Corporación y el Ministerio del Interior, con sustento en los cuales se inscribieron y fueron elegidos en corporaciones públicas, no obstante, con posterioridad, la Sala Plena del Consejo de Estado se pronunció en sentido diferente, despojándolos de su investidura. Agrega que el fundamento de la decisión allí adoptada es el consistente en que los accionantes actuaron al amparo de decisiones judiciales que avalaban su inscripción y elección, lo que excluía su culpabilidad.

I.3.10.- En el caso en estudio, la primera instancia destaca que su análisis no se hace desde la perspectiva estrictamente objetiva y, por el contrario, se

⁹ «[...] Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas [...]»

detiene a examinar la razón que llevó al demandado a inscribirse y ser electo concejal del Municipio de Manizales a pesar de haber intervenido en la suscripción de un contrato con el ente territorial seis (6) meses antes de la elección, sin que encuentre un motivo que justifique la conducta del demandado, pues:

«[...] lo que se le exige como candidato, lo que es su deber estudiar y acatar, es el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que la norma prevé, cuyo estricto cumplimiento es condición para su inscripción y posterior elección como concejal.

Así pues no se tomaron por parte del entonces candidato al Concejo Municipal de Manizales, la elemental cautela ni el cuidado necesario para estudiar detalladamente el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de obligatoria observancia para inscribirse como candidato y ser elegido luego concejal, todo lo cual conlleva en este momento a la asunción de la consecuencia jurídica que de allí se deriva.

Se reitera entonces, que de los hechos estudiados no se evidencia ninguno que demuestre haber llevado a la duda al demandado para inscribirse como concejal de este Municipio, y éste debía estar seguro de no hallarse incurso en ninguna causal de inhabilidad antes de realizar la respectiva inscripción.

Considera la Sala, en consecuencia, que la sentencia SU – 424 de 2016, no tiene aplicación en este caso particular, por cuanto los supuestos fácticos que allí fueron materia de debate y decisión difieren totalmente de los que son materia de *sub examine* [...]»

I.3.11.- Finalmente y en relación con la solicitud de decreto de la medida cautelar consistente en la suspensión temporal de funciones del concejal cuestionado, la Corporación consideró que resultaba inútil un pronunciamiento respecto de la medida puesto que prosperarían las pretensiones de la demanda, lo que apareja que se le despoje de su investidura, siendo suficiente el alcance de la decisión adoptada.

I.4.- El recurso de apelación presentado por la parte demandada¹⁰

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

I.4.1.- «[...] 1. SE DEMOSTRÓ LA AUSENCIA DEL ELEMENTO CULPABILIDAD COMO ELEMENTO SUFICIENTE PARA NO DECRETAR LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA – DEFECTO PROBATORIO – ANÁLISIS ÚNICAMENTE DE PRUEBAS SOLICITADAS POR LA PARTE DEMANDANTE [...]».

I.4.1.1.- Alega que de las pruebas que obran en el expediente, es posible acreditar la ausencia del elemento culpabilidad. Al respecto considera que no se valoraron todas las pruebas decretadas y practicadas en el proceso como lo son los testimonios de los señores Leopoldo José Peláez Arbeláez, Liliana Patricia Castaño Hoyos, Octavio Marcos Barrientos, Reinaldo Trujillo, Fernán Llano Ruiz y Asmed Heredia Ramírez, a los cuales el Tribunal Administrativo de Caldas no hace referencia y por lo tanto no los valoró, con los que se demostraba que el actor actuó dentro del principio de la buena fe y por ello sin elemento de culpabilidad, puesto que los dineros derivados del contrato jamás ingresaron a su patrimonio y se encontraba, por este hecho, en igualdad de condiciones que los demás candidatos que aspiraban a ser elegidos al concejo municipal para el período 2016-2019.

¹⁰ Folio 513-529, Cuaderno Principal Nro. 1B.

I.4.1.2.- Adicionalmente, el apelante pone de presente que el magistrado instructor del proceso limitó los testimonios solicitados por la parte demandada, argumentando que con los testimonios escuchados había suficiente ilustración, impidiendo el ejercicio pleno del derecho de defensa, por lo que solicita a la segunda instancia que si lo estima pertinente, ordene la práctica de los testimonios dejados de practicar por la primera instancia, los cuales pueden resultar útiles para una mayor ilustración de los hechos.

I.4.1.3.- Es así, entonces, que el hecho de que la decisión impugnada únicamente hiciera referencia a las pruebas documentales, permite inferir que efectuó un análisis objetivo de responsabilidad que, de acuerdo con la jurisprudencia vigente, se encuentra proscrito.

I.4.2.- «[...] 2.EL TEST APLICADO POR EL A QUO PARA DECRETAR LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA CORRESPONDE AL DE LA ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL – DIFERENCIA ENTRE MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL Y PÉRDIDA DE INVESTIDURA – RÉGIMEN OBJETIVO Y SUBJETIVO [...]».

I.4.2.1.- El apelante subraya que las sanciones que se adoptan en ejercicio del poder sancionatorio deben verificar que la conducta esté prevista en la ley, esto es, la tipicidad, y además que sea antijurídica y culpable. Por ello, en el presente caso, el juez ha debido examinar si la conducta realizada era típica y *«[...] analizar si el demandado conocía o debía conocer de la actuación que desarrollo y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión [...]»*.

I.4.2.2.- Es así como señala que la violación del régimen de inhabilidades puede sustentar el medio de control de nulidad electoral para cuestionar los

actos administrativos de elección, así como el medio de control de pérdida de investidura, en donde además de estudiarse *«[...] al régimen de inhabilidades, este análisis de la sentencia debe enmarcarse dentro del elemento culpabilidad propio de los procesos de naturaleza sancionatoria [...]»*, admitiéndose la posibilidad de que dichos procesos se puedan tramitar en forma paralela y simultánea, en atención a su autonomía e independencia. Agrega el apelante:

«[...] A diferencia de la pérdida de investidura, la Nulidad cuestiona la legalidad de los actos que permitieron el acceso del representante popular a esa condición y si éstos se declaran nulos, ello equivale a que nunca se tuvo acceso legítimamente a la referida investidura. Así pues, la diferencia sustancial entre uno y otro procedimiento radica en que tienen un objeto diverso por cuanto en Nulidad Electoral se cuestiona la legalidad del acto por medio del cual se declara la elección, mientras que la pérdida de investidura permite despojar de manera permanente (“muerte política”) a la persona de su dignidad o investidura.

Por lo expuesto, mal podría afirmarse que los ciudadanos demandantes tengan la posibilidad de escoger el procedimiento que quieran aplicar para efectos de producir el mismo reproche o resultado, y por esto, afirmamos que el demandante debió acudir al proceso de Nulidad Electoral (si quería un reproche de legalidad de carácter objetivo) y no a una causal de Pérdida de Investidura (por cuanto comporta sanción permanente y debe probarse la culpabilidad).

Todo lo dicho para afirmar que, en atención a la naturaleza de la pérdida de investidura, debió valorarse y comprobarse la conducta frente al resultado pudiendo concluir que mi prohijado Dr. RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO actuó de buena fe al suscribir un contrato como representante legal del “Club Promotor Semillas Colseñora”, y cuyo rédito económico no ingresó al pecunio (sic) personal sino a la cuenta única del “Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario” donde únicamente pude disponer del dinero el Padre Rector. Así las cosas, la conducta de suscribir el contrato como delegatario por demás de una persona jurídica extendida de derecho canónico y sin ánimo de lucro, no puede acarrear la grave

consecuencia de la pérdida de investidura y perder de por vida sus derechos políticos, máxime cuando no se tuvo acceso a los dineros derivados de éste. De decretarse la desinvestidura, la limitación a los derechos constitucionales fundamentales no resultaría razonable ni proporcional [...]»

I.4.3.- «[...] 3. DEFECTO SUSTANTIVO, NO ANÁLISIS DE CULPABILIDAD – DESCONOCIMIENTO DEL DEBIDO PROCESO POR APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA [...]».

I.4.3.1.- Para el apoderado judicial del demandado, el Tribunal Administrativo de Caldas desconoció el debido proceso, no solo por omitir la valoración de las pruebas que aportó y cuya práctica solicitó, sino además por realizar un análisis puramente objetivo de la conducta del demandado, asimilando la acción de pérdida de investidura a una de nulidad electoral. Es menester, entonces, ante las consecuencias gravísimas que implica la pérdida de investidura, que el juez de conocimiento debe analizar y valorar a profundidad si el demandado actuó con dolo o culpa que ameriten imponer la sanción.

I.4.3.2.- Desde esa perspectiva, encuentra que la casual de pérdida de investidura que se le endilga al concejal cuestionado no se configura por la simple suscripción de un contrato, toda vez que el juez debe, adicionalmente, valorar:

«[...] las causales subjetivas que rodean y hacen especial el caso las cuales son: 1. El dinero del contrato es utilizado en beneficio público y/o social (no particular, ni de terceros) 2. El dinero del contrato (\$10.000.000) jamás ingresó al patrimonio del demandado RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO, sino que ingresó a la cuenta del Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario y el último sujeto de derecho internacional Estado vaticano tal y como coincidieron en afirmarlos varios de los testigos interrogados

dentro del proceso, donde únicamente podía disponer de esto, el Padre Rector de la Institución educativa y el club promotor como persona jurídica extendida de derecho canónico 3. En suma el contrato no se celebró en interés del demandado, como tampoco se benefició de la práctica, ni recibió una subvención económica o un beneficio patrimonial o extrapatrimonial por parte de mi prohijado [...] Si se quería realizar un análisis puramente objetivo el demandante debió acudir al medio de control de Nulidad Electoral y no al medio de Control de Pérdida de Inestidura [...].».

I.4.4.- Insiste el apelante en señalar que la sentencia de primera instancia desconoció la sentencia de unificación SU 424 de 2016, Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado, dedicando un acápite que denominó «[...] 5. *DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE – SENTENCIA DE UNIFICACIÓN 424 DE 2016, CORTE CONSTITUCIONAL [...]*», para mostrar su inconformidad con aquella, en la medida en que estima que el Tribunal Administrativo de Caldas no la aplicó pues si bien es cierto en dicha sentencia se aborda un caso distinto del que aquí se decide, también lo es que la decisión judicial es plenamente aplicable a la controversia toda vez que lo que consideró la Corte Constitucional es que en los procesos adelantados en ejercicio del medio de control de pérdida de investidura:

«[...] deberá realizarse, por parte del Juez de Conocimiento (sic) un análisis de culpabilidad (dolo o culpa) del actuar o la conducta del procesado o demandado; constituyendo de esta manera, la desinvestidura, un régimen de responsabilidad subjetiva en el cual deben analizarse los asuntos particulares de cada caso [...].».

I.4.5.- «[...] 6.- NO SE ESTRUCTURA LA CAUSAL DE INHABILIDAD POR AUSENCIA DEL ELEMENTO SUBJETIVO REQUISITO PARA EL ENCUADRAMIENTO DE LA MISMA [...].

I.4.5.1.- La defensa del concejal enjuiciado indica que el Tribunal Administrativo de Caldas, al analizar los requisitos de estructuración de esta causal, concluyó que se había celebrado un contrato en interés de un tercero, cual es el Club Promotor Semillas Colseñora, y descartó que el hecho consistente en que el objeto social de ese club se señalara que impulsa programas de interés público y la práctica deportiva tuviera la virtud de despojarlo de esa condición.

I.4.5.2.- Agrega que las excepciones que formuló con la contestación de la demanda, la invocación de la existencia, vigencia y validez de la Ley 20 de 1974, la sentencia de constitucionalidad que declaró la exequibilidad de dicha norma, así como la exposición relacionada con las personas de derecho canónico no pretende alegar la existencia de un régimen especial o excepcional de contratación, sino que:

«[...] apunta específicamente a demostrar que al tenor de la misma como norma integrante de nuestro ordenamiento jurídico, la naturaleza jurídica especial del Club Promotor Semillas de Colseñora, el destino de los recursos, las labores de beneficencia pública y satisfacción del bien común que adelanta esta entidad, no es posible jurídica y fácticamente predicar que el contrato celebrado por el señor RONAL FABIAN BONILLA, haya satisfecho el interés particular de un tercero, y mucho menos el interés propio con fines electorales o políticos.

Para el suscrito defensor de los cuatro elementos que se exigen para el encuadramiento la inhabilidad por contratación, no se verifica de manera indubitable el elemento subjetivo relacionado con la que la intervención en la celebración del contrato hubiese sido realizado en interés propio o de terceros, denotándose de manera clara por la Jurisprudencia vigente que para la configuración de esta inhabilidad [...] en todo caso se debe examinar entonces que los elementos anteriormente señalados se presenten de manera concurrente.

Así mismo, ha sostenido la jurisprudencia desde tiempo atrás que conforme a la interpretación de esta disposición – artículo 43 de la Ley 136 de 1994 numeral 3° - se ha llegado a entender que la inhabilidad solo puede predicarse cuando se obra en interés particular (propio o de un tercero). Tal interpretación excluye la celebración de contratos cuando se hace en razón de la representación, entre otras, de una entidad pública porque se entiende que el funcionario obra en interés general.

Igualmente, no se encuentra en el contrato celebrado por el señor RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO, como delegatario del padre rector del Colegio Mayor de Nuestra Señora y Representante del Club Promotor Semillas Colseñora, ambas personas jurídicas de derecho canónico, se haya contrariado la finalidad de la consagración de la inhabilidad por contratación como lo es precaver vicios en la relación del candidato con las entidades públicas que implique la indebida utilización de esa condición de candidato en las actividades que adelante ante aquellas y, evitar, vicios de mayor trascendencia, como es que, el candidato utilice sus vínculos y relaciones con las entidades públicas en beneficio de sus intenciones electorales o que el electorado asocie, deduzca o concluya que verlo en tratativas con las entidades públicas le aventaja y con ello acreditarse ante los electores para obtener los votos.

En suma el demandado señor RONAL FABIAN BONILLA RICARDO, siempre actuó contratando o aceptando la oferta suscrita en su momento con el Municipio de Manizales, atendiendo a la obligación de carácter laboral que sostiene con el Colegio Mayor de Nuestra Señora, en la cual asumió en el pasado por delegación del señor padre rector la representación legal de la persona jurídica extendida de derecho canónico “Club Promotor Semillas Colseñora”, la cual como entidad de derecho eclesiástico celebra y realiza negocios jurídicos destinados a financiar actividades de interés general o bien común, mismas enmarcadas dentro de los propósitos de la fe católica, inmersas en el marco jurídico contenido en la Ley 20 de 1974, y que tiene por origen el tratado internacional suscrito por el Estado Colombiano y un sujeto jurídico de derecho internacional como lo es la Iglesia Católica.

En conclusión, si en todo el caso el ad quem (sic) interpreta que la contratación efectuada en nombre de la persona jurídica extendida de derecho canónico, se ubica en el mismo nivel que aquellos

contratos que se celebran en nombre o representación de las personas jurídicas de derecho privado – con o sin ánimo de lucro – y que únicamente satisfacen particulares, en todo caso, desde el elemento culpabilidad – dolo o culpa – propio de esta acción no podría concluirse, y por lo menos no queda demostrado que el señor RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO, haya celebrado el contrato estatal “inhabilitante” con propósitos torticeros, electorales o con la intención de adquirir ventajas políticas, pues siempre actuó bajo la convicción que estaba actuado bajo (sic) el cumplimiento de deberes superiores legales, contractuales y estatutarios [...]»

I.5.- La práctica de pruebas decretadas por el despacho instructor del proceso

I.5.1.- El despacho instructor del proceso judicial, mediante decisión de 4 de abril de 2017¹¹, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, en contra de la sentencia de primera instancia.

I.5.2.- En esa providencia judicial, igualmente, decretó la práctica de los testimonios de los señores José Silvano Peralta Hernández, José Fernando Cardona Obando, Mauricio Castellanos Hincapié, Alexandra Ríos Villa y José Fernando González Valencia, comisionando para el efecto al Tribunal Administrativo de Caldas.

I.5.3.- La decisión tomada por el despacho instructor del proceso tuvo como sustento los argumentos expuestos por el apelante en el sentido de considerar que el Tribunal Administrativo de Caldas le había impedido el ejercicio pleno de su derecho de defensa, al restringir la práctica de los testimonios pedidos, razón por la cual consideró que se daban los supuestos

¹¹ Folio 8-10, cuaderno Consejo de Estado.

previstos en el ordinal 2 del artículo 212 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA).

I.5.4. – El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante providencia de 22 de mayo de 2017, ordenó el cumplimiento de la comisión conferida por esta Corporación y citó a los mencionados testigos a fin de que rindieron su testimonio, para el día 12 de junio de 2017, a las 9 de la mañana.

I.5.5. – En la citada fecha, esa Corporación practicó los testimonios ordenados por el despacho instructor del proceso, menos el de la señora Alexandra Ríos Villa, cuya práctica fue desistida por el apoderado de la parte demandada. Los testimonios fueron recopilados en un disco compacto que reposa a folio 49 del cuaderno del Consejo de Estado.

I.6.- Alegatos de conclusión en segunda instancia y concepto del agente del Ministerio Público

I.6.1.- Mediante auto de 22 de agosto de 2017¹², el magistrado sustanciador del proceso ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos y al agente del Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto.

I.6.2.- Las partes no presentaron, dentro del término de traslado, sus alegatos de conclusión.

I.6.3.- El agente del Ministerio Público intervino en el trámite de este proceso, mediante Concepto nro. 00102 de 25 de septiembre de 2017, en el cual

¹² Folio 40, Cuaderno del Consejo de Estado.

solicitó la confirmación de la sentencia de primera instancia, de acuerdo con los siguientes argumentos:

I.6.3.1.- Consideró, en primer lugar, que el demandado realizó la conducta proscrita en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 136, modificado por el artículo 40 de la Ley 617, al celebrar, dentro del año anterior a su elección como concejal, un contrato con el municipio en el que pretendía ser elegido.

I.6.3.2.- En segundo lugar, estimó que es cierto que el Tribunal Administrativo de Caldas omitió el análisis de las pruebas testimoniales practicadas en el proceso. Sin embargo, dicha situación no infringía el debido proceso puesto que, una vez analizados, encuentra que no inciden en el sentido de la decisión apelada.

I.6.3.3.- En tercer lugar y frente al elemento de culpabilidad contenido en la Sentencia SU – 424 de 2006, Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado, proferida por la Corte Constitucional, considera que no presentan elementos que eximan de responsabilidad al acusado puesto que no existen circunstancias de fuerza mayor o situaciones excluyentes que lo permitan.

I.7.- La solicitud de saneamiento del proceso judicial presentado por la abogada Diana Paola Ruiz García

I.7.1.- La abogada Diana Paola Ruiz García, solicita en representación del concejal cuestionado, solicitud de saneamiento del proceso por cuanto, en su concepto, existe una indebida representación de la parte demandada puesto que luego de presentado el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia y practicadas las pruebas ordenadas en la segunda instancia, el abogado Alejandro Franco Castaño, apoderado judicial del

concejal **BONILLA RICARDO**, renunció a continuar representándolo judicialmente, el día 22 de junio de 2017.

I.7.2.- Es así, entonces, que el concejal demandado, a partir del 30 de junio de 2017, habiéndose surtido el trámite previsto en el Código General del Proceso (en adelante CGP) para la renuncia de apoderados judiciales, no cuenta con la asistencia de un abogado que ejerce la defensa de sus intereses.

I.7.3.- Lo anterior produjo, continúa la abogada, que el demandado no contara con un apoderado judicial que estuviera al tanto de las actuaciones surtidas en este proceso, lo que impidió que se le pudiera remitir la notificación del auto que corre traslado para alegar de conclusión, lo cual sí ocurrió para el caso del demandante, el agente del Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

I.7.4.- Lo anterior demuestra que el demandado no contaba con una defensa técnica o una debida representación de un profesional del derecho que estuviera atento a las etapas surtidas en el proceso y pudiera realizar las manifestaciones y solicitudes correspondientes, razón por la cual solicita como medida de saneamiento *«[...] que se admitan los alegatos de conclusión presentados por la parte demandada que se adjuntan o anexan al memorial [...]»*, absteniéndose de presentar una solicitud de nulidad procesal.

II.- Consideraciones de la Sala

II.1.- La solicitud de saneamiento del proceso judicial presentado por la abogada Diana Paola Ruiz García

II.1.1.- La Sala procede, inicialmente, a desatar la solicitud de saneamiento del proceso judicial, presentado por la abogada Diana Paola Ruiz García, en representación del demandado, **Ronal Fabián Bonilla Ricardo**. Para el efecto se constata que mediante comunicación con fecha de radicación de 22 de junio de 2007¹³, el abogado Alejandro Franco Castaño informa que renuncia al poder que le fue conferido por el demandado, señalando que ha le ha comunicado tal situación a su correo electrónico.

II.1.2.- Junto con la comunicación mencionada, fue allegada la impresión de un mensaje de datos de 20 de junio de 2017¹⁴, dirigido por el abogado Alejandro Franco Castaño (correo electrónico afcabogadossas@gmail.com) al concejal **Ronal Fabián Bonilla Ricardo** (correo electrónico ronaldfabian2005@hotmail.com), mediante el cual se informa que por razones de índole personal, renuncia al poder que le fuera otorgado para representarlo dentro de este proceso judicial.

II.1.3.- Ahora bien, mediante providencia de 22 de agosto de 2017, el despacho instructor del proceso corrió traslado para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión, notificando por estado la providencia el día 25 de agosto de 2017. Al folio 44 del cuaderno del Consejo de Estado, se encuentra la constancia secretarial de 24 de agosto de 2017, en la que se indica que:

«[...] En la fecha, se deja constancia que NO ES POSIBLE NOTIFICAR a RONALD FABIAN BONILLA RICARDO; la providencia de 22 de Agosto de 2017, proferido en el proceso 2016-00473-01, al respectivo buzón electrónico para notificaciones judiciales, toda vez que, no se aporta ninguna dirección electrónica

¹³ Folio 20, cuaderno Consejo de Estado.

¹⁴ Folio 21, cuaderno Consejo de Estado.

dentro del proceso y a folio 20 su apoderado informa renuncia [...]»

II.1.4.- Conviene precisar que, de acuerdo con el artículo 201 del CPACA, los autos no sujetos al requisito de la notificación personal, como ocurre con la providencia de 22 de agosto de 2017, se notifican por medio de anotación en estados electrónicos para consulta en línea bajo la responsabilidad del secretario. Agrega la norma que de las notificaciones hechas por estado el secretario dejará certificación con su firma al pie de la providencia notificada y se enviará un mensaje de datos a quienes hayan suministrado su dirección electrónica.

II.1.5.- Del contenido del artículo 201 del CPACA se puede deducir que la notificación de la providencia de 22 de agosto de 2017 no se surte con el mensaje de datos a quienes hayan suministrado su dirección, como equivocadamente parece colegirlo la abogada Ruiz García, puesto que la notificación por estado, se reitera, se realiza por medio de anotación en estados electrónicos que pueden consultarse en línea, la cual se realizó, conforme se observa del sello impuesto por la Secretaría de la Sección en la providencia y de la consulta de la anotación que se encuentra en la página web del Consejo de Estado.

II.1.6.- Ahora bien, nótese que de acuerdo con el artículo 76 del CGP, la renuncia no pone fin al poder sino después de cinco (5) días después de presentado el memorial que la contenga en el despacho judicial, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido.

II.1.7.- Para el presente caso la renuncia presentada por el apoderado judicial del concejal **Bonilla Ricardo** el día 22 de junio de 2017, puso fin al poder

que le fuera otorgado a partir del día 4 de julio de 2017, por lo que habiéndose notificado la providencia que dio traslado a las partes para alegar de conclusión el día 25 de agosto de 2017, el demandado tuvo más de un (1) mes para designar un apoderado judicial nuevo, situación que no ocurrió sino hasta el día 20 de septiembre de 2017, conforme el poder que fue allegado con la solicitud que aquí se resuelve.

II.1.8.- Lo anterior quiere decir que la situación alegada por el demandado consistente en que al momento de que se diera traslado para alegar no se encontrara representado por ningún abogado se debe al descuido del demandado en nombrar a un profesional del derecho, puesto que, se reitera, tuvo más de un (1) mes para el efecto. Es así, entonces, que este despacho no accederá a la petición presentada por la abogada Diana Paola Ruiz García, sin perjuicio del reconocimiento de su condición de apoderada judicial del demandado, conforme al poder que reposa a folio 74 del expediente.

II.2.- Procedibilidad de la acción pérdida de investidura

II.2.1.- En el expediente reposa copia del Acta nro. 001 de 2 de enero de 2016, la cual da cuenta de la sesión inaugural del Concejo de Manizales (Caldas), en la cual tomaron posesión los concejales elegidos para el período 2016-2019, dentro de los que se encuentra el demandado¹⁵.

II.2.2.- Se encuentra, igualmente, copia del formato E-27 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante el cual los miembros de la Comisión Escrutadora Municipal, declaran que el señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo**, identificado con la cédula de ciudadanía 16.077.854, fue elegido

¹⁵ Folios 128-139, cuaderno principal nro. 1.

concejal por el Municipio de Manizales (Caldas) para el período 2016-2019, por el Partido Conservador Colombiano y, en consecuencia, expiden la respectiva credencial¹⁶.

II.2.3.- Acreditado como esta que el señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo** fue elegido y posesionado en el cargo de concejal del Municipio de Manizales (Caldas) para el período 2016-2019, resulta claro que el demandado es sujeto pasivo de la presente demanda que en ejercicio del medio de control de pérdida de investidura, fuera presentada en su contra.

II.3.- La causal de pérdida de investidura alegada por la parte demandante y el problema jurídico

II.3.1.- El demandante considera que el concejal del Municipio de Manizales (Caldas) para el período 2016-2019, señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo**, incurrió en la inhabilidad prevista en el numeral 3° del artículo 40 de la Ley 617, norma que modificó el artículo 43 de la Ley 136, esto es, por haber intervenido, dentro del año anterior a la elección, en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito, causal de pérdida de investidura por virtud del numeral 6° del artículo 48 de la Ley 617, en concordancia con el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136. Las precitadas normas legales son del siguiente tenor:

LEY 617

¹⁶ Folio 141, cuaderno principal nro. 1.

«[...] **Artículo 40.- De las inhabilidades de los concejales.** El Artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 43.- Inhabilidades. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

[...]

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.

[...]

Artículo 48.- Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:

[...]

6. Por las demás causales expresamente previstas en la ley [...]».

LEY 136

«[...] **Artículo 55º.- 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 [...]».

II.3.2.- Conforme a lo anterior, el problema jurídico que se debe resolver, se contrae a determinar si el demandado **Ronal Fabián Bonilla Ricardo** debe ser despojado de su investidura de concejal del Municipio de Caldas (Manizales) para el período 2016-2019, por haber violado el régimen de inhabilidades previsto para los concejales, tras haber suscrito en su condición de representante legal del Club Promotor Semillas Colseñora, dentro del año anterior a su elección en el señalado cargo público, el contrato de prestación de servicios nro. 1504170297 con el Municipio de Manizales (Caldas), inhabilidad contenida en el numeral 3° del artículo 40 de la Ley 617, norma que modificó el artículo 43 de la Ley 136, y que constituye causal de pérdida de investidura por virtud del numeral 6° del artículo 48 de la Ley 617.

II.3.3.- Para desatar el problema jurídico debe recordarse que el Tribunal Administrativo de Caldas consideró que se configuraron todos los elementos previstos en el numeral 3° artículo 40 de la Ley 617, norma que modificó el artículo 43 de la Ley 136 y, en esa medida, encontró que el demandante había violado el régimen de inhabilidades previsto para los concejales.

II.3.4.- Adicionalmente evidenció que al demandado no le asistía ninguna justificación para haber incurrido en la conducta puesto que lo que se espera de los candidatos a esos cargos de elección popular es que tengan una elemental cautela y cuidado que les permita determinar si encuentran o no cobijados por inhabilidad o incompatibilidad alguna.

II.3.5.- De acuerdo con lo anterior, el problema jurídico se estudiará en consonancia con los cargos formulados por la parte demandada en contra de

la sentencia de primera instancia que despojó de su investidura de concejal del Municipio de Manizales, al señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo**.

II.4.- Los argumentos expuestos por la parte demandante en el recurso de apelación en contra de la decisión de primera instancia

II.4.1.- La Sala procederá a estudiar los cargos formulados por la parte demandada, siguiendo para el efecto los artículos 320¹⁷ y 328¹⁸ del CGP¹⁹, aplicables a los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción por virtud del artículo 306 del CPACA²⁰, que establecen que el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos y reparos concretos formulados por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

¹⁷ «[...] **Artículo 320. Fines de la apelación.** El recurso de apelación **tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante**, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71 [...].».

¹⁸ «[...] **Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.**

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia [...].».

¹⁹ Mediante el Acuerdo No. PSAA15-10392 del 1 de octubre de 2015, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura determinó «**ARTÍCULO 1º.- Entrada en vigencia del Código General del Proceso. El Código General del Proceso entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país el día 1º de enero del año 2016, íntegramente**».

²⁰ «[...] **Artículo 306. Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo [...].».

II.4.2.- Inicialmente, se estudiará el cargo nro. 6 formulado por el actor, toda vez que discute uno de los elementos requeridos por el artículo 40 de la Ley 617, norma que modificó el artículo 43 de la Ley 136, para la configuración de la causal de pérdida de investidura, consistente en que la intervención en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel debe ser en «[...] *interés propio o de terceros* [...]». En este cargo se estudiará, entonces, si la conducta del demandado se adecúa a la inhabilidad prevista en dicha disposición legal.

II.4.3.- Posteriormente y en caso de que se encuentre que la conducta del demandado se adecúa a la inhabilidad prevista en la disposición legal, se procederá al estudio de los demás cargos que consideran que la sentencia de primera instancia debe ser revocada por cuanto no se encuentra acreditada la culpabilidad del demandado.

II.4.4.- Siguiendo el esquema propuesto, el primer cargo que será objeto de análisis será el consistente en que no está acreditado en el expediente que el contrato de prestación de servicios nro. 1544170297 celebrado el día 17 de abril de 2015, por el señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo**, en su condición de representante legal del Club Promotor Semillas Colseñora, y el Municipio de Manizales, se haya celebrado en interés de un tercero, como lo indicó el Tribunal Administrativo de Caldas, en la sentencia de veintidós (22) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).

II.4.4.1.- Para desatar el cargo debe señalarse, inicialmente, que conforme lo ha precisado en múltiples oportunidades la Sala²¹, los concejales municipales

²¹ Ver, entre otras, las siguientes decisiones: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil quince

y distritales pierden su investidura por violar el régimen de inhabilidades, en la medida en que el numeral 6 del artículo 48 de la Ley 617²² permite inferir que las causales de pérdida de investidura no se limitan a las consignadas en sus numerales 1 a 5, sino que deben tenerse en cuenta las demás establecidas en otras leyes.

II.4.4.2.- Es por ello que pueden ser invocadas las causales de pérdida de investidura previstas en el artículo 55 de la Ley 136 de 1994, norma que no ha sido derogada expresamente, ni tácita ni orgánicamente²³ y en la que se dispone que los concejales perderán su investidura por: «[...] 2. Por violación del régimen de inhabilidades [...]».

II.4.4.3.- Realizada la anterior precisión y ubicándonos en el análisis de la inhabilidad que se le endilga al demandado, esto es, «[...] 3. Quien dentro del

(2015), Radicación número: 19001-23-33-000-2015-00141-01(PI), Actor: DIEGO FERNANDO DORADO ESPINOSA, Demandado: ALEJANDRO CONSTAIN MARÍN, Referencia: APELACION SENTENCIA.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil quince (2015), Radicación número: 08001-23-31-000-2013-00340-01(PI), Actor: EDWING JABETH ARTEAGA PADILLA, Demandado: LAO HERRERA IRANZO – CONCEJAL DE BARRANQUILLA, Referencia: APELACION SENTENCIA – PERDIDA DE INVESTIDURA

CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, sentencia del cuatro (4) de septiembre de dos mil catorce (2014) Radicación número: 08001-23-33-000-2013-00249-02 (PI) Actor: LEONARDO FABIO REALES CHACON Demandado: AISSAR ALBERTO CASTRO REYES.

²² 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:
[...]

6. Por las demás causales expresamente previstas en la ley.

²³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, sentencia del cuatro (4) de septiembre de dos mil catorce (2014) Radicación número: 08001-23-33-000-2013-00249-02 (PI) Actor: LEONARDO FABIO REALES CHACON Demandado: AISSAR ALBERTO CASTRO REYES

año anterior a la elección haya intervenido [...] en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito [...]», esta Sala²⁴ en repetidas oportunidades ha indicado que para su configuración se requiere la presencia de los siguientes supuestos:

- «[...]a. Que el demandado haya intervenido en la celebración de un contrato con una entidad pública de cualquier nivel,
- b. Haberlo celebrado durante el año anterior a la elección como concejal,
- c. Tener interés propio o de terceros**, y
- d. Ejecutarlo en el mismo municipio [...]]»

II.4.4.4.- El apelante considera que en el presente caso no se encuentra acreditado que **el contrato celebrado dentro del período inhabilitante lo haya sido en interés propio o de terceros.**

II.4.4.5.- Estima que en la celebración del contrato de prestación de servicios nro. 1504170297 con el Municipio de Manizales (Caldas), actuó atendiendo

²⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 25000-23-42-000-2015-06456-01(PI). Actor: SERGIO FABIÁN MARTÍNEZ LEAL.

CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, sentencia del catorce (14) de abril de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 76001-23-31-000-2012-00633-01(PI), Actor: SERGIO DAVID BECERRA BENAVIDES, Demandado: JHON JAIRO HOYOS GARCÍA.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, sentencia del diecinueve (19) de febrero de dos mil quince (2015), Radicación número: 08001-23-31-000-2013-00340-01(PI), Actor: EDWING JABETH ARTEAGA PADILLA, Demandado: LAO HERRERA IRANZO – CONCEJAL DE BARRANQUILLA, Referencia: APELACION SENTENCIA – PERDIDA DE INVESTIDURA.

la obligación de carácter laboral que sostiene con el Colegio Mayor de Nuestra Señora, asumiendo por delegación y encargo del rector de esa institución, la representación legal del Club Promotor Semillas Colseñora, persona jurídica extendida de derecho eclesiástico, la cual celebra y realiza negocios jurídicos destinados a financiar actividades de interés general o bien común, enmarcadas dentro del marco jurídico contenido en la Ley 20 de 1974.

II.4.4.6.- Además, subraya que si se llegare a interpretar que la contratación efectuada por esa persona jurídica, se encuentra al mismo nivel que aquellos contratos que se celebran en nombre y representación de personas jurídicas de derecho privado, con o sin ánimo de lucro, y que únicamente satisfacen intereses particulares, debe tenerse en cuenta que desde el elemento culpabilidad, no está demostrado que se haya celebrado el precitado contrato con propósitos electorales o con la intención de adquirir ventajas electorales, pues siempre actuó bajo la convicción que estaba actuando bajo el cumplimiento de deberes superiores legales, contractuales y estatutarios.

II.4.4.7.- Para desatar la controversia, es menester referirnos al Contrato nro. 1504170297 de 17 de abril de 2015. Al folio 53 del cuaderno principal nro. 1, se encuentra la Carta de Aceptación de la Oferta nro. 1504170297 de fecha 17 de abril de 2015, documento que, junto con la oferta presentada por el Club Promotor Semillas Colseñora, que reposa del folio 91 al 93 del cuaderno principal nro. 1, constituyen el contrato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 85 (numeral 7º) del Decreto 1510 de 17 de julio de 2013²⁵, toda vez que se trató de una contratación de mínima cuantía, de

²⁵ «[...]Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública [...]».

acuerdo con la Invitación Pública nro. MIC-SSA-064-2015 de 13 de abril de 2015, la cual reposa del folio 55 al 79 del cuaderno principal nro. 1.

II.4.4.8.- La citada carta de aceptación señala que el contratista es el Club Promotor Semillas Colseñora y que su representante legal es el señor Ronald Fabián Bonilla Ricardo. La entidad contratante es la Alcaldía de Manizales (Caldas).

II.4.4.9.- El contrato tenía como objeto el de organizar y desarrollar las jornadas complementarias para los hijos de los funcionarios de la administración central municipal. El valor del contrato fue establecido de la siguiente forma:

«[...] El valor del presente contrato asciende hasta la suma de DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10.000.000.00). El valor de la carta de aceptación de la oferta comprende todos y cada uno de los gravámenes que se originen con ocasión del desarrollo de la carta de aceptación de la oferta [...]».

II.4.4.10.- El contratista, esto es, el Club Promotor Semillas Colseñora, conforme los estatutos elaborados por esa organización, indicó en su preámbulo que:

«[...] **es un organismo de derecho privado sin ánimo de lucro** que cumple funciones de interés público y social, constituido mayoritariamente en forma legal por deportistas aficionados, para fomentar la práctica de los deportes de fútbol, fútbol de salón, baloncesto, lucha olímpica, boxeo, levantamiento de pesas, voleibol, tenis de mesa, tenis de campo, judo, patinaje, ajedrez, atletismo, ciclo montañismo y natación; y la recreación, también para desarrollar actividades sociales y cívicas se registró por el siguiente Estatuto [...]»

II.4.4.11.- En el artículo 3° de los estatutos del club deportivo, se señala que este es:

«[...] **un organismo deportivo sin ánimo de lucro**, dotado de Reconocimiento Deportivo por la Secretaría del Deporte del Municipio **y goza de personería jurídica pública extendida del Colegio Mayor de Nuestra Señora**, cumple funciones de interés público y social, se practicarán los deportes de fútbol, fútbol de salón, baloncesto, voleibol, tenis de mesa, tenis de campo, judo, patinaje, ajedrez, atletismo, ciclo montañismo y natación [...]

II.4.4.12.- Para efectos de esclarecer lo que significa el término «*persona jurídica pública extendida*», son importantes las apreciaciones del testigo José Silvano Peralta Hernández, quien dijo ser licenciado en Derecho Canónico y fungir como Vicario Judicial Adjunto de la Arquidiócesis en el Tribunal Eclesiástico y Vicario Judicial en el Tribunal Eclesiástico de La Dorada, testimonio cuya práctica fuera ordenada en esta instancia mediante el Auto de 4 de abril de 2017. El testigo manifestó:

«[...] Es necesario recordar el concordato que tenemos entre Colombia y la Santa Sede, ese Concordato tiene dos elementos fundamentales. El primero, al menos para esta sesión, el primero es el respeto a la autonomía propia que tiene la iglesia en sus leyes y su propio ámbito sobre todo en aquello que no vaya en contra las leyes del Estado colombiano. Pero lo segundo, es que el Concordato es el reconocimiento y el convenio que hay entre las dos partes reconociendo la labor social de la Iglesia [...] La Iglesia Arquidiocesana de Manizales es una persona jurídica [...] en la iglesia se habla de dos tipos de personerías jurídicas. Una privada y la otra pública [...] La persona jurídica pública ejerce su misión a nombre de la iglesia porque tiene algún campo concreto que va propiamente con los fines de la iglesia y los bienes que corresponden digámoslo así, los bienes eclesiales tienen un fin y dentro de esos fines no simplemente se resalta el sostenimiento eclesial sino también lo que nosotros llamamos el apostolado y las obras de caridad que frente al marco jurídico o social serían las obras sociales que realiza la iglesia como tal [...] La Arquidiócesis

es una persona jurídica pública que a nombre de la Iglesia Católica ejerce una misión y esa misión es religiosa pero también es una misión social y esa misión social coge distintos ámbitos desde la educación desde esa parte de la enseñanza, desde el acompañamiento a los distintos sectores y la caridad. El Colegio Mayor de Nuestra Señora hace parte de la Iglesia en cuanto es una persona jurídica pública, la misión del Colegio no es una misión simplemente para su propio bienestar, el Colegio como institución educativa ya tiene la primer labor: social en cuanto debe ayudar en todo lo que corresponde a la educación y religiosa porque precisamente debe enseñar los valores y digamos todo lo que corresponde a la fe, los valores del evangelio, pero sus dineros no pueden quedar tampoco aislados como si fuera una simple corporación o una simple empresa que está ganando para beneficio propio y después utiliza sus dineros como quiere, estos colegios arquidiocesanos dentro de los ingresos que tienen, se les proyecta a ellos algo muy concreto y es ayudarle a la Arquidiócesis en obras muy concretas [...] **Lo que yo tengo entendido es que lo que Colegio Mayor de Nuestra Señora reciba incluyendo toda esta parte del club, de este club deportivo, pues el club hace parte del Colegio, el club no es una persona jurídica independiente del Colegio Mayor [...] y los dineros que se recojan pues que también tienen esa índole social se ponen al servicio de por decir algo la educación de los más pobres [...] el colegio concede becas que ayudan a ciertos niños que no alcanzan a tener todas las capacidades pues precisamente para poder tener todo su plan educativo, familias que no tienen los ingresos económicos, entonces digámoslo que el contrato es vinculante al Colegio Mayor de Nuestra Señora y el Colegio tiene un solo representante legal que es el padre Fernán Llano Ruíz [...] La Persona jurídica pública viene descrita en los cánones que corresponden precisamente al 113 [...] del 113 al 123, la única persona jurídica directa que tiene reconocimiento canónico es el Colegio Nuestra Señora por el ámbito propio que maneja el colegio tiene dos personas jurídicas digámoslo así extendidas, por qué extendidas porque son dependientes no tienen su reconocimiento está dentro del marco de la única institución jurídica pública que es el Colegio Mayor de Nuestra Señora esas son Asociación de Padres de Familia y el Club Promotores Semillas [...]**

II.4.4.13.- La dependencia del Club Promotor Semillas Colseñora frente al Colegio Mayor de Nuestra Señora, desde el punto de vista del Derecho Canónico, es ratificado por la certificación de cinco (5) del mes de agosto de dos mil dieciséis (2016), expedida por el vicario de la Vicaría Episcopal de Asuntos Administrativos y Económicos de la Arquidiócesis de Manizales, señor Octavio Barrientos Gómez, la cual reposa al folio 206, cuaderno principal nro. 1A, cuyo contenido es el siguiente:

«[...] Que el COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA – COLSEÑORA – con sede en el municipio de Manizales, Departamento de Caldas, goza de personería jurídica otorgada por el Código de Derecho Canónico y reconocida por el Concordato vigente en su artículo IV, inciso 2°, aprobado por la Ley 20 de 1974.

[...]

Que el CLUB PROMOTOR SEMILLAS COLSEÑORA, es igualmente una persona jurídica pública extendida sin ánimo de lucro según el derecho canónico, el cual integra y hace parte del COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA, en los aspectos legal, administrativo y financiero.

Que por esta razón, la presentación del presupuesto anual, así como de los estados financieros de la Institución, inversiones e informes de administración educativa, deben ser siempre presentados ante el Vicario Episcopal para los Asuntos Económicos, con sede en el Economato de la Curia Arzobispal.

Que en virtud de la Legislación Colombiana vigente, la Autoridad Eclesiástica es la competente para certificar la Existencia y Representación Legal de las personas jurídicas de derecho canónico, a tenor del artículo IV del Concordato [...]

II.4.4.14.- La dependencia del Club Promotor Semillas Colseñora frente al Colegio Mayor de Nuestra Señora es ratificada por los testimonios de los

señores Leopoldo Peláez Arbeláez, Liliana Patricia Castaño Hoyos, Fernán Llano Ruíz y José Fernando González.

II.4.4.15.- Para la Sala, luego del recuento probatorio realizado anteriormente, advierte que el análisis de la configuración del elemento «*interés propio o de tercero*», **debe estar ligado al contrato mismo y no a la naturaleza de las personas que lo celebran.**

II.4.4.16.- Quiere decir lo anterior, **y para el caso en estudio**, que es muestra inequívoca de que existe un interés en la celebración del contrato, el hecho consistente **en que se hubiera previsto en el mismo una contraprestación o remuneración para el contratista por los servicios prestados, en este caso, al Club Promotor Semillas Colseñora**, conforme lo acreditan los ítems valor del contrato y forma de pago, **sin que importe para los efectos de la configuración del elemento la naturaleza jurídica que ostenta el contratista.**

II.4.4.17.- Entiéndase por la palabra «*interés*», conforme el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, lo siguiente:

«[...] interés

[...]

1. m. **Provecho, utilidad, ganancia**

2. m. Valor de algo

3. m. Lucro producido por el capital.

4. m. Inclinação del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc.

5. m. pl. bienes.

6. m. pl. **Conveniencia o beneficio en el orden moral o material**

[...]»

II.4.4.18.- Entiéndase por la palabra «*provecho*», que hace parte de la definición de interés, conforme el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, lo siguiente:

«[...] provecho

[...]

1.m. **Beneficio o utilidad que se consigue o se origina de algo o por algún medio**

2.m. Utilidad o beneficio que se proporciona a alguien.

3.m. Aprovechamiento o adelantamiento en las ciencias, artes o virtudes.

[...]

5. m. pl. Utilidades y emolumentos que se adquieren o permiten fuera del sueldo o salario [...]

II.4.4.19.- Esta forma de entender este elemento ya ha sido prohijada con anterioridad por esta Sala y por la Corporación, al indicar que:

«[...] Se encuentra acreditado que la demandada en calidad de contratista celebró directa y personalmente en el período inhabilitante los contratos de prestación de servicios que la demanda le atribuye, con carácter oneroso **pues conllevaron el pago de una erogación a la contratista como contraprestación por los servicios contratados, luego se celebraron en beneficio o interés propio** [...]»²⁶.

«[...] De igual manera, puede considerarse como interés de terceros, el del mandante –La FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A-, que en virtud del Decreto 2853 de 2006, **también adquirió unas obligaciones, por cuyo cumplimiento también recibiría contraprestación económica** y que, a su vez, como ya se dijo, se

²⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA. Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación número: 47001-23-31-000-2011-00526-02. Actor: CARLOS VICENTE BOLAÑO GOMEZ. Demandado: CONCEJAL DEL DISTRITO TURISTICO CULTURAL E HISTORICO DE SANTA MARTA.

trasladaron al apoderado general en el artículo segundo de la Escritura Pública contentiva del poder general, transcrito anteriormente [...]»²⁷

II.4.4.20.- Conforme lo anterior, el hecho de que el Club Promotor Semillas Colseñora sea una persona jurídica extendida del Colegio Mayor de Nuestra Señora sujeta al Derecho Canónico; que cumpla una misión de carácter social en la comunidad de carácter formativo y educativo compatible con los propósitos de la Iglesia Católica; y que sus recursos sean manejados por parte del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, aspectos en los que coinciden los testigos Leopoldo Peláez Arbeláez, Liliana Patricia Castaño Hoyos, Fernán Llano Ruíz, José Fernando González y José Silvano Peralta Hernández, y en los que insiste el apelante, resultan ser intrascendentes para la configuración del elemento «*interés propio o de tercero*».

II.4.4.21.- Lo anterior, se insiste, en la medida en que el contrato celebrado proveyó un beneficio o provecho al Club Promotor Semillas Colseñora, e indirectamente si se quiere, al Colegio Mayor de Nuestra Señora, **consistente en el pago de la suma de dinero pactada en el contrato celebrado entre dicho club y el Municipio de Manizales.**

II.4.4.22.- Ahora bien, es menester indicar que la Carta de Aceptación de la Oferta nro. 1504170297 de fecha 17 de abril de 2015, documento que, junto con la oferta presentada por el Club Promotor Semillas Colseñora, constituyen el contrato, fue suscrita por el señor **Ronal Fabián Bonilla**

²⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil nueve (2009). Radicación número: 25000-23-15-000-2008-00422-01(PI). Actor: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA. Demandado: JAVIER ALONSO LASTRA FUSCALDO. Referencia: APELACION SENTENCIA. PERDIDA DE INVESTIDURA.

Ricardo, en su condición de representante legal del Club Promotor Semillas Colseñora.

II.4.4.23.- Los estatutos del Club Promotor Semillas Colseñora, específicamente el artículo 52, prevé que el Presidente es el representante legal del Club, el cual tiene a su cargo, entre otras funciones, la de «[...] *Suscribir los actos y contratos que comprometan al Club [...]*».

II.4.4.24.- El Municipio de Manizales, mediante certificación del 22 de abril de 2015, la cual reposa al folio 120 del cuaderno principal nro. 1, expedida por la señora Amparo Lotero Zuluaga en su condición de secretaria jurídica del municipio, manifestó que:

«[...] como Presidente y Representante Legal del CLUB PROMOTOR “SEMILLAS COLSEÑORA”, **se reconoció y registró al señor RONALD FABIÁN BONILLA RICARDO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.077.854 expedida en Sibaté, de conformidad con el Acta No. 004 del Comité Ejecutivo del 22 de marzo de 2.013 [...]**»

II.4.4.25.- Reposo del folio 121 al 122 del cuaderno principal nro. 1, copia de la Resolución nro. 1793 de 4 de octubre de 2013, en la cual el alcalde del Municipio de Manizales, Jorge Eduardo Rojas Giraldo, decide:

«[...] ARTÍCULO 4º: Reconocer e inscribir como Representante Legal del CLUB PROMOTOR SEMILLAS COLSEÑORA, en su calidad de Presidente al señor RONAL FABIÁN BONILLA RICARDO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.077.854 expedida en Sibaté, de conformidad con el acta N° 4 del Comité Ejecutivo del 22 de marzo de 2013 [...]

II.4.4.26.- De acuerdo con la copia de los documentos públicos que reposan en el expediente, se colige que el señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo,

suscribió la Carta de Aceptación de la Oferta nro. 1504170297 de fecha 17 de abril de 2015, documento que, junto con la oferta presentada por el Club Promotor Semillas Colseñora, constituyen el contrato, como representante legal de aquel club, contando con la facultad de celebrar contratos según los estatutos del mismo.

II.4.4.27.- En este punto es menester indicar que los testimonios de los señores Leopoldo José Peláez Arbeláez, Liliana Patricia Castaño Hoyos y Fernán Llano Ruíz, señalan que el demandante, como director del club deportivo, era el que suscribía los convenios por delegación del rector del Colegio de Nuestra Señora del Rosario, dentro de los que se cuenta el celebrado el 17 de abril de 2015.

II.4.4.28.- Esta situación es corroborada por el contrato de trabajo para el período escolar 2015, suscrito entre el Pbro. Fernán Llano Ruíz, en nombre y representación del Colegio Mayor de Nuestra Señora, y el señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo, el día 1 de febrero de 2015, que reposa en los folios 228 y 229 del cuaderno principal nro. 1 A, y en el que se indica que el demandado se compromete a:

«[...] 12) Actuar como delegatario para efectuar la Representación Legal del Club Promotor Semillas Colseñora, cumplir con las funciones establecidas en los estatutos bajo subordinación del Presidente del Club, quien es el Representante Legal del Colegio Mayor de Nuestra Señora, para lo cual podrá presentar propuestas de contratación y firmar contratos públicos y privados en nombre del Presidente del Club. [...]»

II.4.4.29.- Para la Sala, entonces, resulta acertado concluir que el demandado intervino en la celebración de un contrato con una entidad pública, al suscribir la precitada carta de aceptación como representante

legal del contratista, Club Promotor Semillas Colseñora. Esa condición impone señalar que el contrato no le reportaba un beneficio, provecho o utilidad personal al señor Ronal Fabián Bonilla Ricardo, sino a un tercero, cual es el Club Promotor Semillas Colseñora, que para los efectos del Derecho Canónico es una persona jurídica extendida dependiente del Colegio Mayor de Nuestra Señora, pues como se indicó anteriormente, el interés en la celebración del contrato está determinado por la remuneración que recibiría el contratista por la prestación de los servicios ofertados.

II.4.4.30.- Cabe precisar que la existencia de la delegación contenida en el contrato laboral del demandado no tiene la virtualidad de enervar la configuración del elemento discutido y, por el contrario, lo reafirma en la medida en que aquel no actuó movido por un interés propio, sino en el de un tercero, que lo constituye el Club Promotor Semillas Colseñora, persona jurídica extendida dependiente del Colegio Mayor de Nuestra Señora.

II.4.4.31.- De otra parte, debe insistirse en que el hecho consistente en que la entidad contratista desarrolle unas actividades de servicio social resulta intrascendente para el análisis del elemento «*interés propio o de tercero*», puesto que en los contratos celebrados con el Estado siempre se busca la satisfacción de necesidades colectivas y la preeminencia del interés público. Así lo indica la doctrina al señalar:

«[...] El contrato no constituye el fin mismo, sino que ante todo se debe entender como un instrumento o uno de los mecanismos de que se vale la Administración para cumplir con los cometidos estatales. Es decir, que para realizar los fines del Estado se requieren bienes, servicios y obras que se obtienen mediante la contratación, por lo que «[...] el estudio de la contratación estatal debe inscribirse en los principios axiológicos del Estado social de

derecho, que irradian todas las disposiciones contractuales previstas en la Constitución [...].

Traduce lo dicho que siempre que se celebren contratos con el Estado debe buscarse el cumplimiento de los fines de este. Fines que normativamente se enuncian especialmente en el preámbulo y en el artículo 2° de la Constitución Política y que de manera general se podrían integrar en la concepción, si se quiere clásica del servicio público, esto es que en esencia estén vinculados a la satisfacción de las necesidades colectivas y a la preeminencia del interés público. Ese es el sentido de la definición del artículo 2°, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 del concepto de servicios públicos.

Enunciación que al aplicarse al ámbito contractual significa que todos los contratos que celebre una entidad estatal deben estar encaminados a la satisfacción de tales intereses o al amparo y protección de dicho interés. En últimas se trata de una relación entre el objeto y el interés público [...]»²⁸

II.4.4.32.- La Sala considera, entonces, que el elemento «[...] *Tener interés propio o de terceros [...]*», se encuentra acreditado tal como lo indicó el Tribunal Administrativo de Caldas, por lo que el cargo no tiene vocación de prosperidad.

II.4.4.33.- Finalmente, no se abordará el argumento del demandante consistente en que si se interpreta que la contratación efectuada por el Club Promotor Semillas Colseñora se encuentra al mismo nivel de aquella que celebra una persona jurídica de derecho privado, se tenga en cuenta el elemento culpabilidad, al no estar demostrado que el contrato se haya celebrado con el propósito de obtener ventajas electorales. Ello en la medida en que aquí se discutía la existencia de uno de los elementos objetivos para

²⁸ DAVILA VINUEZA, Luís Guillermo. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. 3ª Edición. Bogotá: Legis Editores S.A., 2016. Páginas 69-70.

la configuración de la conducta tipificada en la ley, luego de lo cual, este despacho, analizará los cargos elevados por el demandado tendientes a señalar que no está acreditada la culpabilidad, dentro de los cuales incluirá el estudio de este argumento.

II.4.5. – La Sala procederá a abordar los demás cargos formulados por la parte demandada y en los que se discute su culpabilidad, tras encontrarse configurados los elementos objetivos de la causal de pérdida de investidura que se le atribuye.

II.4.5.1.- Es así, entonces, que una vez sea acreditado que en la actuación del demandado se presentan todos y cada uno de los elementos objetivos descritos en la inhabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 40 de la Ley 617, la cual modificó el artículo 43 de la Ley 136, es necesario verificar «[...] *que la intención del demandado, el dominio del hecho o el conocimiento estaban dirigidos a transgredir la disposición legal, esto es, que actuó con culpa – elemento subjetivo -. [...]*»²⁹.

II.4.5.2.- Para ese efecto, entonces, adoptaremos los criterios elaborados por esta Sección para el análisis de la culpabilidad del demandado y esbozados en la Sentencia de 25 de mayo de 2017, Magistrada Ponente: Dra. María Elizabeth García González³⁰, que al tenor indicó:

²⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 81001-23-39-000-2015-00081-01(PI). Actor: ANDRÉS ALBERTO PADILLA ÁVILA Y GREGORIO SANTAFÉ RODRÍGUEZ. Demandado: MARIO HINESTROZA ANGULO.

³⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 81001-23-39-000-2015-00081-01(PI). Actor: ANDRÉS ALBERTO PADILLA ÁVILA Y GREGORIO SANTAFÉ RODRÍGUEZ. Demandado: MARIO HINESTROZA ANGULO.

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

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

- La pérdida de investidura es una acción pública³¹, **que comporta un juicio de naturaleza ética que tiene como propósito proteger la dignidad del cargo que ocupan los miembros de cuerpos colegiados**, y permite imponer como sanción no solo la desvinculación de un congresista de su cargo de elección popular, **sino también la imposibilidad futura de volver a ocupar un cargo de la misma naturaleza, si éste llega a incurrir en alguna de las causales de procedencia de la figura señaladas en la Carta Política.**

- Son causales de pérdida de investidura³²: el incumplimiento de los deberes inherentes a su cargo, la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades³³; la indebida destinación de dineros públicos³⁴; el conflicto de intereses³⁵ y el tráfico de influencias debidamente comprobado³⁶.

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

³¹ Corte Constitucional Sentencia SU-1159 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³² Art. 183 de la Carta Política. Sin embargo, otra causal también es la consagrada en el artículo 110 constitucional relacionada con la prohibición a quienes desempeñan funciones públicas, de hacer contribuciones a partidos, candidatos o movimientos políticos.

³³ Art. 179 (El numeral 8 de este artículo fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003); 180, 181 y 183 de la Constitución Política.

³⁴ Art. 183 de la Constitución Política.

³⁵ Art. 182 y 183 de la Constitución Política.

³⁶ Art. 183 C.P. Al respecto puede consultarse la sentencia C-207 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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

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

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

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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

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

[...]

La cuarta: si como se expuso anteriormente, en el proceso de pérdida de investidura deben aplicarse los principios del derecho sancionatorio, dado que la sanción impone la restricción perpetua de los derechos políticos, era obligatorio dotar de amplias garantías el procedimiento jurisdiccional. **En ese sentido, en virtud del artículo 29 de la Constitución, que dispone el principio de presunción de inocencia, del cual se desprende la culpabilidad, es necesario verificar culpa o dolo en la conducta reprochable para imponer el castigo de inhabilitación para ser elegido a perpetuidad, razón por la cual la jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado que el proceso de pérdida de investidura se desarrolla en el ámbito de la responsabilidad subjetiva [...]**³⁷ (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

³⁷ Corte Constitucional, sentencia SU424 de 11 de agosto de 2016, Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. Providencia ratificada recientemente por la Sala en sentencia de 9 de marzo de 2017, radicado nro. 76001-23-33-007-2016-00267-01(PI), Consejero ponente Carlos Enrique Moreno Rubio (E).

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

Se recuerda que, desde la perspectiva de los fines constitucionales que se protegen, es clara la autonomía sustancial entre el juicio de pérdida de investidura y el electoral: “[...] **el primero, conlleva la ponderación de la ética pública y los derechos del elegido, pues su núcleo de protección es la dignidad que implica el mandato otorgado en ejercicio de la democracia**; y el segundo, pondera la regularidad del proceso democrático y los derechos de los elegidos y los electores, es decir, busca preservar la validez del voto popular [...]”.³⁸

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

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

En efecto, al respecto sostuvo:

³⁸ Ídem.

[...] 51. Sobre este especial énfasis, la jurisprudencia ha delimitado varios de los aspectos más relevantes que caracterizan al proceso de pérdida de investidura como un *proceso jurisdiccional especial*. No obstante, existen ciertos elementos de la pérdida de investidura que no han sido fijados por la doctrina constitucional debido a la escasa regulación que la propia Constitución realizó sobre su procedimiento, el cual, adicionalmente, debe ser observado con estricto rigor dado su carácter estricto y restringido. Como explicó la sentencia C-237 de 2012³⁹ “*la pérdida de la investidura tiene a la Constitución de 1991 como fuente principalísima en su regulación, lo que hace relevante el hecho que algunas de las disposiciones constitucionales tienen eficacia jurídica directa*”.

52. Así por ejemplo, se ha controvertido la necesidad de establecer el grado de culpabilidad del procesado, teniendo en cuenta que se trata de un proceso que juzga el incumplimiento de obligaciones disciplinarias sobre la conducta del representante popular.⁴⁰ **En efecto, en el proceso de pérdida de investidura no es posible calificar el grado de culpabilidad (dolo, culpa grave o leve), y por tanto tampoco es posible modular la sanción**, pues como ha señalado la jurisprudencia constitucional, se trata de un sistema que establece una sanción de manera *rígida* y única, la pérdida de investidura.

53. Para la Corte, la justificación de esta particularidad del sistema de responsabilidad de la pérdida de investidura se deriva de su carácter excepcional dentro de “*ius puniendi estatal*”⁴¹, carácter cuya excepcionalidad deriva en una sanción *rígida* en el que se requiere el mínimo de culpabilidad

³⁹ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁰ Sobre esta discusión vale la pena resaltar la aclaración de voto del Consejero de Estado Hugo Fernando Bastidas Barcenás a la sentencia de pérdida de investidura PI-2009-00708-00, en la que señaló que la acción de pérdida de investidura tiene *un carácter punitivo* dentro del cual es necesario *la comprobación previa de los elementos subjetivos de la falta*. En el voto concurrente se señaló: “[*l*]a acción de pérdida de investidura debe desencadenar un proceso gobernado por esos principios, en especial, el principio de presunción de inocencia. El dolo y la culpa son lo incorrecto de una conducta que, por ende, merece el reproche jurídico pertinente, vale decir, la condigna sanción. Imponer una sanción solo por el mero resultado es injusto.” En igual sentido, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de marzo de 2010, radicado PI 11001-03-15-000-2009-00198-00, C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

⁴¹ Sentencias SU-400 de 2012 (M.P. Adriana M. Guillén Arango) y SU-399 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

para que sea impuesta la sanción más severa a los derechos políticos. En síntesis, tratándose del proceso de pérdida de investidura, se trata de un sistema excepcional de juzgamiento de carácter político-disciplinario el cual establece una sanción *rígida* y única, la pérdida de la investidura [...] (Negrillas fuera de texto)”.

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

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

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

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

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

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

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

“ARTICULO 63. CULPA Y DOLO. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

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

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

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

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro” [...]”⁴² (Negrillas fuera de texto).

II.4.5.3.- El Tribunal Administrativo de Caldas, en la sentencia de primera instancia, manifestó que no encontró, en forma integral, la sentencia SU 424 de 2016, Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado, proferida por la

⁴² Corte Constitucional, sentencia C-651 de 1997, Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional, no obstante, recurrió al comunicado número 33 de 10 y 11 de agosto de 2016, el cual citó en las partes que consideró más importantes.

II.4.5.4.- Esa Corporación, posteriormente, estimó que el caso que se debatía en dicha sentencia era diferente al que estudiaba, pues en el caso estudiado por la Corte Constitucional, los accionantes actuaron al amparo de las posturas de la Sección Quinta del Consejo de Estado y de los conceptos emitidos a solicitud de los accionantes, que avalaban su inscripción y posterior elección, lo cual acreditaba que habían actuado sin culpa.

II.4.5.5.- En el presente caso, continuó la Corporación, se detuvo a evaluar la conducta del demandado, indicando que:

«[...] En el caso bajo estudio, mal podría decirse que el análisis se hace desde un punto de vista objetivo estrictamente, pues al contrario, la Sala se detiene a examinar la razón que llevó al demandado a inscribirse y ser electo como candidato al Concejo Municipal de Manizales, pese haber intervenido en la suscripción del contrato con la Alcaldía de Manizales seis meses antes de la elección llevada a cabo el 25 de octubre de 2015; sin que se encuentra ningún motivo que justifique haber incurrido en tal situación, pues lo que se le exige como candidato, lo que es su deber estudiar y acatar, es el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que la norma prevé, cuyo estricto cumplimiento es condición para su inscripción y posterior elección como concejal.

Así pues, no se tomaron por parte del entonces candidato al Concejo Municipal de Manizales, la elemental cautela ni el cuidado necesario para estudiar detalladamente el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de obligatoria observancia para inscribirse como candidato y ser elegido luego concejal, todo lo cual conlleva en este momento a la asunción de la consecuencia jurídica que de allí se deriva.

Se reitera entonces, que de los hechos estudiados no se evidencia ninguno que demuestre haber llevado a la duda al demandado para inscribirse como concejal de este Municipio, y éste debía estar seguro de hallarse incurso en ninguna causal de inhabilidad antes de realizar la respectiva inscripción.

Considera la Sala, en consecuencia, que la sentencia SU – 424 de 2016, no tiene aplicación en este caso particular, por cuanto los supuestos fácticos que allí fueron materia de debate y decisión difieren totalmente de los que son materia del *sub examine*.[...]».

II.4.5.6.- Luego de lo expuesto, se debe entrar al análisis de los cargos propuestos, en la siguiente forma:

II.4.5.6.1.- En el cargo identificado con el nro. 1, el demandado considera que actuó de buena fe, por cuanto los dineros derivados del contrato celebrado con el Municipio de Manizales no ingresaron a su patrimonio, sino a las arcas del Colegio Mayor de Nuestra Señora, recursos de los cuales solo podía disponer el rector de esa institución, lo que lo pone en igualdad de condiciones con los demás candidatos que participaron en la contienda electoral 2016 – 2019.

II.4.5.6.2.- La prueba de que el concejal tuvo una actuación acorde con dicho principio son los testimonios practicados en primera instancia y que no fueron valorados por el Tribunal Administrativo de Caldas, incurriendo en un defecto probatorio sustancial, puesto que esa Corporación analizó, únicamente, las pruebas allegadas por el demandante. Para efectos de ilustrar aún más sus argumentos defensivos, el demandado considera que se deben practicar la totalidad de los testimonios que solicitó en la demanda.

II.4.5.6.3.- En el cargo identificado nro. 2, plantea que el demandante debió acudir al proceso de nulidad electoral si lo que pretendía era un reproche de

legalidad objetivo y no a la acción de pérdida de investidura, en la cual debe probarse la culpabilidad del demandado.

II.4.5.6.4.- Ese sentido, reitera que actuó de buena fe al suscribir un contrato cuyos dineros no ingresaron a su patrimonio, sino a la cuenta del Colegio Mayor de Nuestra Señora, de la cual solo puede disponer el rector de la institución. Además, agrega, la conducta de suscribir el contrato como delegatario de una persona jurídica extendida de derecho canónico y sin ánimo de lucro no puede acarrear la sanción de pérdida de investidura, máximo cuando no tuvo acceso a los dineros derivados de este.

II.4.5.6.5.- En el cargo identificado nro. 3, insiste en que la primera instancia realizó un análisis puramente objetivo de la causal de pérdida de investidura, el cual se encuentra proscrito, con lo que asimiló ese proceso al de nulidad electoral, cuando lo cierto es que en el primero, debe realizarse un análisis subjetivo de culpabilidad, mientras que en el segundo se realiza un control de legalidad objetivo.

II.4.5.6.6.- En esa medida, entonces, para el actor no se configura la causal de pérdida de investidura por el simple hecho de suscribir el contrato, pues el juez debe valorar que: (i) el dinero del contrato es utilizado en beneficio público y social; (ii) esos recursos jamás ingresaron al patrimonio del demandado y sí a las cuentas del Colegio Mayor de Nuestra Señora «[...] y el últimas (sic) al sujeto de derecho internacional Estado Vaticano tal y como coincidieron en afirmarlo varios de los testigos interrogados dentro del proceso [...]»; y (iii) de dichos dineros solo podía disponer el rector de la institución educativa, concluyendo que «[...] el contrato no se celebró en interés del demandado, como tampoco se benefició de la práctica, ni recibió

una subvención económica o un beneficio patrimonial o extrapatrimonial por parte de mi prohijado [...]».

II.4.5.6.7.- En el cargo nro. 5⁴³, el apelante subraya que la primera instancia desconoció la regla interpretativa fijada en la Sentencia SU 424 de 2016, proferida por la Corte Constitucional, en cuanto en las acciones de pérdida de investidura debe hacerse un análisis de culpabilidad.

II.4.5.6.8.- La Sala resalta, para resolver los cargos formulados, que mediante Auto de 4 de abril de 2017 (folio 28-31, cuaderno Consejo de Estado), ordenó la práctica de los testimonios de los señores José Silvano Peralta Hernández, José Fernando Cardona Obando, Mauricio Castellanos Hincapié, Alexandra Ríos Villa y José Fernando González Valencia. Los testimonios de las personas mencionadas, excepto el de Alexandra Ríos Villa cuyo desistimiento fue solicitado por el apoderado del apelante (folio 37, cuaderno Consejo de Estado), fueron recaudados en la audiencia de 12 de junio de 2017 (folios 22 – 38, cuaderno Consejo de Estado).

II.4.5.6.9.- Ahora bien, de la lectura de la providencia judicial resulta evidente que el Tribunal Administrativo de Caldas no realizó ninguna mención en relación con las pruebas testimoniales recaudadas en el proceso. Sin embargo, es menester indicar que las mismas no traen al plenario, hechos o circunstancias nuevas de las que se encuentran acreditadas por las pruebas documentales, además de que dichos testimonios resultan irrelevantes para desvirtuar la culpabilidad del demandado.

⁴³ No existe cargo nro. 4.

II.4.5.6.10.- Es así como los testimonios de los señores Leopoldo José Peláez Arbeláez, Liliana Patricia Castaño Hoyos, Octavio Marcos Fernando Barrientos Gómez, Fernán Llano Ruíz, Silvano José Peralta Hernández y José Fernando González Valencia coinciden en indicar que: (i) el Club Promotor Semillas Colseñora es una dependencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora; (ii) que los dineros recaudados por las dependencias del Colegio ingresan precisamente al Colegio; y (iii) que quien dispone de esos recursos es el rector, como representante legal del Colegio y este, a su vez, rinde cuentas a la Arquidiócesis de Manizales.

II.4.5.6.11.- Esos hechos relatados por los testigos ya se encontraban acreditados por la certificación de cinco (5) del mes de agosto de dos mil dieciséis (2016), expedida por el vicario de la Vicaría Episcopal de Asuntos Administrativos y Económicos de la Arquidiócesis de Manizales, señor Octavio Barrientos Gómez, la cual reposa del folio 205 al 206, cuaderno principal nro. 1 A; y por la certificación de la Arquidiócesis de Manizales de veinte (20) del mes de enero de dos mil dieciséis (2016), expedida por el canciller arquidiocesano, señor José Libardo Garcés Monsalve, que se encuentra al folio 204, cuaderno principal nro. 1 A, cuyo contenido es el siguiente:

«[...] Que el COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA – COLSEÑORA – con sede en el municipio de Manizales, Departamento de Caldas, goza de personería jurídica otorgada por el Código de Derecho Canónico y reconocida por el Concordato vigente en su artículo IV, inciso 2°, aprobado por la Ley 20 de 1974.

[...]

Que el CLUB PROMOTOR SEMILLAS COLSEÑORA, es igualmente una persona jurídica pública extendida sin ánimo

de lucro según el derecho canónico, el cual integra y hace parte del COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA, en los aspectos legal, administrativo y financiero.

Que por esta razón, la presentación del presupuesto anual, así como de los estados financieros de la Institución, inversiones e informes de administración educativa, deben ser siempre presentados ante el Vicario Episcopal para los Asuntos Económicos, con sede en el Economato de la Curia Arzobispal.

Que en virtud de la Legislación Colombiana vigente, la Autoridad Eclesiástica es la competente para certificar la Existencia y Representación Legal de las personas jurídicas de derecho canónico, a tenor del artículo IV del Concordato [...]

«[...] EI SUSCRITO CANCELLER ARZOBISPAL [...] CERTIFICA [...] Que EL COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA, de Manizales (Caldas), goza de Personería Jurídica conforme al Canon 114, párrafo primero, del Derecho Eclesiástico, reconocida en el Artículo IV, inciso segundo, del Concordato Vigente, suscrito por la Santa Sede y el Estado colombiano, aprobado por la Ley 20 de 1974.

Que El Colegio Mayor de Nuestra Señora es una entidad sin ánimo de lucro al servicio de la comunidad por medio de la Educación, y en tal virtud, conforme al artículo 23 de la Ley 75 de 1986 del Régimen Tributario Colombiano, está exenta del pago de impuestos de Renta, Patrimonio y Complementarios.

Que el Señor Presbítero FERNÁN LLANO RUÍZ, con cédula de ciudadanía No. 8.263.516 es el Representante Legal del Colegio Mayor de Nuestra Señora para los efectos civiles y eclesiásticos; y está AUTORIZADO por el derecho particular de la Arquidiócesis para todas las transacciones económicas de la misma hasta doce salarios mínimos mensuales. Para cuantías superiores a ésta requiere autorización escrita del Ordinario [...]

II.4.5.6.12.- En el caso concreto, la revisión de los requisitos y el marco normativo que rige el cargo al cual se aspira, es una obligación general para quien pretende acceder a la función pública, incluso en los eventos de

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

II.4.5.6.13.- Ahora bien, los hechos descritos anteriormente en modo alguno permiten indicar que el demandado actuó con la diligencia debida pues está establecido en este proceso que no obstante su deber de conocer los requisitos y calidades con los que debe contar un candidato para ser elegido concejal municipal, así como las inhabilidades que le impiden serlo, dentro de la que se encuentra la que ahora se le endilga, y que, además, el desconocimiento de las mismas no lo exoneraba de la correspondiente responsabilidad, el señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo** procedió a inscribirse para tales comicios habiendo firmado un contrato con la Alcaldía Municipal de Manizales (Caldas) como representante legal de un tercero denominado Club Promotor Semillas de Colseñora, dentro del año anterior a las elecciones para el período constitucional 2016-2019.

II.4.5.6.14.- Esta conducta corresponde, según el citado artículo 63, a la falta de cuidado que los hombres emplean ordinariamente en los negocios propios, en la medida en que, se reitera, la Ley 136 establece, en su artículo 43, las inhabilidades o requisitos negativos de los que debe carecer el candidato al Concejo para ser elegido y ejercer la curul, dentro de las cuales se encuentra, como ya se ha explicado, haber intervenido en el año anterior

a las elecciones, en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o de terceros, para ser ejecutados en el mismo Municipio al cual aspira a ser Concejal.

II.4.5.6.15.- La alegada buena fe del demandado deriva, entonces, de una conducta negligente de su parte, en la medida en que no verificó el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que cobija el cargo al cual aspiró, esto es, el de los concejales.

II.4.5.6.16.- La verificación de ese régimen hubiera permitido al demandado percatarse que dicho aquel, en momento alguno, tiene como excepción, el evento consistente en que los recursos que recibe la persona jurídica como beneficio de un contrato celebrado con una entidad pública no sean administrados directamente por ella o que el tercero con interés en la celebración de contrato sea un institución que desarrolle unas actividades de servicio social, pues resulta claro que la conducta que se le endilga al demandado fue la intervención en la celebración de un contrato con una entidad pública, no en interés propio, sino de un tercero, razón por la que resulta irrelevante si el demandado obtuvo o no un beneficio económico con su intervención en la celebración del contrato.

II.4.5.6.17.- Nótese, en el mismo sentido, que con anterioridad la Sala ha descartado los argumentos que aluden a que el contrato se celebró con fines altruista al indicar:

«[...] Tampoco es de recibo alegar que el contrato se hizo con fines altruistas, ni se trata de una donación pues tuvo un valor de \$30´000.000 ni que se haya realizado en cumplimiento de un deber legal, porque éste deber no existe en este caso, como si ocurrió en el caso de la sentencia citada por el diputado, en la cual

esta Corporación consideró que existía obligación legal del demandado de contratar para afiliar a los trabajadores al sistema de seguridad social en salud, precedente judicial que no es aplicable, **pues por el contrario el deber del demandado era abstenerse de celebrar contratos con entidades públicas a ejecutarse dentro del departamento de Antioquia, dentro del periodo inhabilitante [...]**»⁴⁴

II.4.5.6.18.- Asimismo, esta Sala ha considerado que las circunstancias que rodean la celebración del contrato, esto es, los motivos, las necesidades del servicio, las intenciones de las partes y efectos del negocio jurídico, son irrelevantes frente al acto mismo de la celebración del contrato. La sentencia de 13 de diciembre de 2012, Magistrado Ponente: Guillermo Vargas Ayala, indicó:

«[...] La jurisprudencia de esta Corporación viene sosteniendo que las circunstancias que rodeen la celebración del contrato, esto es, los motivos, las necesidades del servicio, las intenciones de las partes y efectos del negocio jurídico, se tornan irrelevantes frente al acto mismo de la celebración como supuesto de hecho que aunado a los demás presupuestos que exige la causal, hacen que se incurra en la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Oportuno resulta traer a colación un pronunciamiento de la Sala en el cual se desata este específico punto, dijo entonces la Corporación:

“Las consecuencias de la ocurrencia de los supuestos señalados en esa norma no se inhiben por las intenciones, motivos o finalidad con que el contratista celebre el o los contratos de que trata la norma, o las circunstancias que condujeron a los mismos, como tampoco por su condición de

⁴⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBON. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil nueve (2009). Radicación número: 05001-23-31-000-2008-01399-01(PI). Actor: LUIS CARLOS SALDARRIAGA ECHEVERRY. Demandado: GABRIEL RAUL MANRIQUE BERRIO. Referencia: APELACION SENTENCIA. PERDIDA DE INVESTIDURA.

médico y no de abogado, toda vez que no hace distinción alguna al respecto, ni condiciona o sujeta la inhabilidad a ingrediente subjetivo, circunstancial y teleológico alguno, y menos a ser letrado en materia jurídica, salvo las excepciones señaladas en el artículo 46 de la Ley 136 de 1994, adicionado por el artículo 42 de la Ley 617 de 2000, en las cuales ni siquiera se ha insinuado ubicar los contratos motivo del sub lite. De modo que los fines pueden ser altruistas, o la persona puede ser la única que puede ofrecer el objeto del contrato, o no ser experto en la regulación jurídica pertinente, y nada de ello lo sustrae o exceptiona de dicha inhabilidad; menos cuando la inscripción como candidato a concejal es un acto libre o enteramente voluntario de la persona, de suerte que si por el deber profesional se ve avocado a prestar sus servicios a una entidad pública en un municipio determinado, bien puede y legalmente debe abstenerse de aspirar a esa elección, y nada ajeno a él, objetivamente, lo impele a inscribirse para el efecto, y si procede a ello, lo hará bajo la presunción de que conoce la normatividad que regula el proceso electoral y las condiciones para acceder al cargo para el cual se inscriba. No son pertinentes, entonces, las razones alegadas por el demandado para sustentar las pretendidas inaplicación e inconstitucionalidad de la causal en este caso, pues no son razones jurídicas y menos que constituyan manifiesta violación de norma superior específica o determinada, que al efecto deber ser constitucional.”

Así las cosas, el concepto de la vista fiscal es equivocado ya que aspira a incluir una excepción a la inhabilidad por los aparentes motivos que tuvieron las partes del contrato para celebrarlo, debe reiterarse que la Ley no contempla excepción alguna en ese sentido, por lo que mal haría el juez al excusar un comportamiento claramente reprochable en situaciones excluyentes que no cuentan con un soporte normativo expreso. [...]».

II.4.5.6.19.- Entonces, la tesis aplicada por el Tribunal Administrativo de Caldas, en términos generales, coincide con la explicada por esta Sala, en la medida en que consideró que el demandado, por elemental cautela y cuidado, ha debido conocer las inhabilidades e incompatibilidades aplicables al cargo al cual pretende aspirar, sin que esté demostrado en el plenario que actuó de forma diligente.

II.4.5.6.20.- Es por ello que destacó que no se daba el mismo supuesto de hecho estudiado en la Sentencia SU-424 de 2016, expedida por la Corte Constitucional, pues es claro que en el presente proceso el demandado no actuó al amparo de decisiones judiciales y conceptos que avalaran la posibilidad de su inscripción y elección como concejal del Municipio de Manizales (Caldas), por lo que no puede decirse que la primera instancia omitió el análisis de culpabilidad propio de la acción de pérdida de investidura o que haya inaplicado dicha decisión judicial proferida por la Corte Constitucional, desechándose, entonces, el argumento consistente en que la primera instancia confundiera la acción de nulidad electoral con la de pérdida de investidura.

II.4.5.6.21.- De otro lado y en relación con el argumento planteado en el cargo nro. 6, consistente en que si se interpreta que la contratación efectuada por el Club Promotor Semillas Colseñora se encuentra al mismo nivel de aquellos que celebran las personas jurídicas de derecho privado, se tenga en cuenta el elemento culpabilidad, al no estar demostrado que el contrato se haya celebrado con el propósito de obtener ventajas electorales, debe manifestarse, en primer lugar, que dicho elemento no se encuentra previsto en el texto del numeral 3 del artículo 40 de la Ley 617, norma que modificó el numeral 3° del artículo 43 de la Ley 136, por lo que no debe ser objeto de análisis para su configuración.

II.4.5.6.22.- En segundo lugar y teniendo en cuenta que la situación descrita por el demandado no integra la inhabilidad, tampoco es un aspecto que deba analizarse al estudiar si el demandado actuó o no con culpa, pues de lo que se trata al examinar la culpabilidad es si el demandado **conocía o debía conocer** que su comportamiento resultaba contrario al ordenamiento jurídico,

siendo el parámetro normativo precisamente el texto del numeral 3 del artículo 40 de la Ley 617, norma que modificó el numeral 3° del artículo 43 de la Ley 136, que se reitera, no consagra como elemento del tipo que el contrato se haya celebrado con el propósito de obtener ventajas electorales.

II.4.5.6.23.- Finalmente es necesario explicar que lo advertido por el demandante resulta ser la finalidad que inspiró al legislador a establecer la inhabilidad mencionada, la cual ha explicado la Sala, en la siguiente forma:

«[...] La Sala en sentencia de 6 de octubre de 2005⁴⁵, precisó la finalidad de esta prohibición y sostuvo que cuando el legislador estableció la celebración de contratos con entidades públicas como fuente de inhabilidad e incompatibilidad, **necesariamente tuvo como finalidad evitar que por dicho medio los aspirantes a cargos de elección popular tuvieran ventajas en relación con los demás candidatos pues, a no dudarlo, por tal medio fácilmente se pueden deducir beneficios electorales;** y también impedir que quienes estén ya en ejercicio de sus funciones, prevalidos de su condición, se lucraran con la celebración de los referidos contratos, pues obviamente de permitirse dicha práctica tendrían más opción de ser adjudicatarios de los mismos los funcionarios públicos frente a cualquier particular. Dijo la Sala:

“Empero, en este caso, esa circunstancia por sí sola no lleva a la Sala a considerar que el demandado hubiera actuado por interpuesta persona de Proinversiones S.A., pues, de una parte, es la Gerente de la sociedad la que aparece dando informes sobre el trámite de la negociación de pago relacionada con el lote vendido al Municipio de Sincelejo, facultad que de acuerdo con el artículo 30 de los estatutos le ha sido atribuida; y, de la otra, lo que la jurisprudencia de esta Corporación ha dejado establecido como determinante en la actuación por interpuesta persona es no solo la real y activa participación, en este caso, del miembro de Junta Directiva, sino “el poder decisorio en la gestión social y de igual manera, la utilidad que a ese socio le reportaría su intervención,

⁴⁵ Expediente: 2004-00013, Actor: ALBERTO LIZARDO GÓMEZ REVOLLO, M.P. Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

dado el interés económico que por sus acciones tiene en la sociedad.” (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 11/11/1997, exp. AC-5061, reiterada en sentencia de 4/09/2003, exp. 2002-00993, Consejero ponente doctor Manuel S. Urueta Ayola). En este caso, el interés económico del demandado en la mencionada sociedad es mínimo, si se tiene en cuenta que sus acciones representan un 5% en el total del capital autorizado que, es de mil millones de pesos dividido en acciones de \$1000 cada una; y de esas mil millones de acciones posee únicamente 43.159, lo que impide considerar a la Sala que en razón de tal interés se vio movido a actuar por interpuesta persona. **De otra parte, vale la pena enfatizar en que cuando el legislador estableció la celebración de contratos con entidades públicas como fuente de inhabilidad e incompatibilidad, necesariamente tuvo como finalidad evitar que por dicho medio los aspirantes a cargos de elección popular tuvieran ventajas en relación con los demás candidatos pues, a no dudarlo, por tal medio fácilmente se pueden deducir beneficios electorales;** y también impedir que quienes estén ya en ejercicio de sus funciones, prevalidos de su condición, se lucraran con la celebración de los referidos contratos, pues obviamente de permitirse dicha práctica tendrían más opción de ser adjudicatarios de los mismos los funcionarios públicos frente a cualquier particular. En este caso, estima la Sala que la aceptación del plazo para que la entidad pública pague una obligación que ha contraído e incumplido y que fue adquirida aún de antes de la fecha de inscripción del candidato a las elecciones de Asamblea Departamental no constituye violación al régimen de incompatibilidades, pues tal acuerdo no tiene la connotación de contrato de transacción.[...]”⁴⁶

«[...] La Sala considera prudente en este punto reiterar que, tal como lo manifestó la Sección Primera del Consejo de Estado en Sentencia de fecha 6 de octubre de 2005⁴⁷, “(...) cuando el

⁴⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 41001-23-33-000-2012-00231-01(PI). Actor: NELSON JAVIER ROJAS LIMA. Demandado: YANETH GUTIERREZ MARTINEZ. Referencia: APELACION SENTENCIA – PERDIDA DE INVESTIDURA.

⁴⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Bogotá, D.C., seis (6) de octubre de dos mil cinco (2005). Consejero ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Radicación: 70001-23-31-000-2004-00013-01(PI). Actor: Alberto Lizardo Gómez Revollo.

*legislador estableció la celebración de contratos con entidades públicas como fuente de inhabilidad e incompatibilidad, **necesariamente tuvo como finalidad evitar que por dicho medio los aspirantes a cargos de elección popular tuvieran ventajas en relación con los demás candidatos pues, a no dudarlo, por tal medio fácilmente se pueden deducir beneficios electorales (...)***”

Reitera igualmente lo expresado en sentencia del 3 de julio de 2008⁴⁸, conforme a la cual “*cabe advertir que la ejecución o cumplimiento del contrato, si se produce dentro del término de los doce meses anteriores a la elección, debe comportar la configuración de la causal examinada, **pues es indudable que en desarrollo de las actividades contractuales es donde se pueden obtener ventajas o beneficios frente a los demás aspirantes o candidatos, que fue precisamente lo que el legislador quiso proscribir**”.* [...]»⁴⁹.

II.4.5.6.24.- La finalidad en la consagración de la inhabilidad resultan ser los motivos por los cuales el legislador ha considerado que debe proscribir la posibilidad de que se celebren contratos con entidades públicas, en interés propio o de terceros, dentro del año siguiente a la elección.

II.4.5.6.25.- El legislador ha considerado, entonces, que la realización de la conducta **en la forma que se encuentra consignada en el texto legal**, en sí misma, traería como consecuencia que se obtengan ventajas y beneficios electorales en relación con los demás candidatos.

⁴⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Bogotá, D.C., tres (3) de julio de dos mil ocho (2008). Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación: 44001-23-31-000-2008-00017-01(PI). Actor: Gabriel Esteban Pinto Redondo.

⁴⁹ CONSEJO DE ESTADO.SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013). Radicación número: 54001-23-31-000-2012-00256-01(PI). Actor: SANDRA FAJARDO HERNANDEZ. Demandado: VICTOR JESUS DAZA RODRIGUEZ. Referencia: APELACION SENTENCIA – PERDIDA DE INVESTIDURA

II.4.5.6.26.- De acuerdo con el análisis anterior, la totalidad de los cargos formulados por el demandado, consistentes en que no se había acreditado su culpabilidad, no están llamados a prosperar.

II.5.- Conclusiones

II.5.1.- En lo que tiene que ver con los elementos para la configuración de la causal, la Sala estima que todos y cada uno de ellos se encuentran acreditados, de la siguiente manera:

II.5.1.1.- «[...] a. Que el demandado haya intervenido en la celebración de un contrato con una entidad pública de cualquier nivel [...]».

II.5.1.1.1.- Al folio 53 del cuaderno principal nro. 1, se encuentra la Carta de Aceptación de la Oferta nro. 1504170297 de fecha 17 de abril de 2015, documento que, junto con la oferta presentada por el Club Promotor Semillas Colseñora, que reposa del folio 91 al 93 del cuaderno principal nro. 1, constituyen el contrato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 85 (numeral 7º) del Decreto 1510 de 17 de julio de 2013⁵⁰, toda vez que se trató de una contratación de mínima cuantía, de acuerdo con la Invitación Pública nro. MIC-SSA-064-2015 de 13 de abril de 2015, la cual reposa del folio 55 al 79 del cuaderno principal nro. 1.

II.5.1.1.2.- Los documentos precitados permiten evidenciar que la entidad contratante es la Alcaldía del Municipio de Manizales (Caldas) e igualmente que fueron suscritos por el señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo**, identificado con la cédula de ciudadanía nro. 16077854 de Manizales, en su condición de

⁵⁰ «[...]Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública [...]».

representante legal del precitado club, por lo que se encuentra acreditado que el demandado intervino en la celebración de un contrato con una entidad pública.

II.5.1.2.- «[...] b. Haberlo celebrado durante el año anterior a la elección como concejal [...]».

La Carta de Aceptación de la Oferta nro. 1504170297 fue suscrita el día 17 de abril de 2015, esto es, dentro del año anterior a la elección del concejal, toda vez que el período mencionado empezó el 25 de octubre de 2014 y culminó el 25 de octubre de 2015⁵¹, fecha en la que se llevaron a cabo las elecciones en las que fue elegido el demandado.

II.5.1.3.- «[...] c. Tener interés propio o de terceros [...]».

II.5.1.3.1.- Como se señaló líneas atrás, para el caso en estudio, es muestra inequívoca de que existe un interés en la celebración del contrato, el hecho consistente en que se hubiera previsto en el mismo una contraprestación o remuneración para el contratista por los servicios prestados, en este caso, al Club Promotor Semillas Colseñora, conforme lo acreditan los ítems valor del contrato y forma de pago, sin que importe para los efectos de la configuración del elemento la naturaleza jurídica que ostentaba el contratista.

II.5.1.3.2.- El demandado intervino en la celebración de un contrato con una entidad pública, al suscribir la precitada carta de aceptación como

⁵¹ De acuerdo con la información que reposa en los archivos digitales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las elecciones para elegir concejales del Municipio de Manizales se realizaron el día 25 de octubre de 2015. Se consultó el formato E-26 CO correspondiente al precitado municipio:

https://elecciones.registraduria.gov.co//esc_elec_2015/docs_divulgacion/09/001/CON1/E26/E26_CON_2_09_001_XXX_XX_XX_XXX_X_XXX.pdf

representante legal del contratista, Club Promotor Semillas Colseñora, lo que quiere indicar que el contrato no le reportaba un beneficio, provecho o utilidad personal al señor Ronald Fabián Bonilla Ricardo, **sino a un tercero, cual es el Club Promotor Semillas Colseñora**, que para los efectos del Derecho Canónico es una persona jurídica extendida dependiente del Colegio Mayor de Nuestra Señora.

II.5.1.4.- «[...] d. Ejecutarlo en el mismo municipio [...]».

Conforme la cláusula lugar de ejecución, prevista en la muchas veces citada carta de aceptación, el contrato debía ser ejecutado en el Municipio de Manizales.

II.5.2.- En lo que tiene que ver con la culpabilidad del demandado en la realización de la conducta prevista en el numeral 3° del artículo 40 de la Ley 617, norma que modificó el numeral 3° del artículo 43 de la Ley 136, resultó acreditado que, no obstante su deber de conocer los requisitos y calidades con los que debe contar un candidato para ser elegido concejal municipal, así como las inhabilidades que le impiden serlo, dentro de la que se encuentra la prevista en la citada norma, y que, además, el desconocimiento de las mismas no lo exoneraba de la correspondiente responsabilidad, el señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo** procedió a inscribirse para los comicios del 25 de octubre de 2015, en los cuales se elegirían los concejales de, entre otros entes territoriales, el municipio e Manizales, habiendo firmado un contrato con la Alcaldía Municipal de Manizales (Caldas) como representante legal de un tercero denominado Club Promotor Semillas de Colseñora, dentro del año anterior a las elecciones para el período constitucional 2016-2019, por lo que su conducta puede ser considerada como culposa.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas.

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

TERCERO: RECONOCER como apoderada judicial del señor **Ronal Fabián Bonilla Ricardo** a la abogada **Diana Paola Ruiz García**, identificada con la cédula de ciudadanía 1.030.564.937 y la tarjeta profesional 248.766, en los términos del poder que le fue conferido.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado