



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C. quince (15) de diciembre de dos mil quince (2015)

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

REF: Radicación No. 25000232400020140148901
Recurso de apelación contra la sentencia de 9 de junio de 2014,
proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
Actor: EFRAÍN GONZÁLEZ HERNÁNDEZ.

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte actora, en contra de la sentencia proferida el 9 de junio de 2014 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I-. ANTECEDENTES

I.1. Mediante escrito presentado ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls. 1 a 4, cdno. 1), el señor **EFRAÍN GONZÁLEZ HERNÁNDEZ**, en ejercicio del medio de control de pérdida de investidura, presentó demanda en contra del señor **LUIS HERNANDO PARRA NOPE**, en su condición de edil de la Junta Administradora de la Localidad de Bosa – Bogotá D.C.

I.2. El actor se fundamentó en los siguientes hechos:



Manifestó que el señor **LUIS HERNANDO PARRA NOPE** fue elegido como edil de la Junta Administradora Local de Bosa por tres (3) períodos constitucionales, esto es, desde el 1º de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2015.

Adujo que el demandado es socio fundador de la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y la Cultura Popular – CODDIARCUPOP, de la cual ha sido, además, vicepresidente y revisor fiscal.

Aseguró que la Corporación en comento suscribió directamente con el Fondo de Desarrollo de la Alcaldía Local de Bosa, los convenios de asociación Nos. 064-2010, 065-2011, 084-2012 y 060-2013, por un valor total de \$2.683.469.288,00.

Afirmó que el demandado, simultáneamente con el ejercicio de su cargo de elección popular, ha continuado vinculado con la Corporación en calidad de socio, y además suscribió diferentes contratos con entidades del orden distrital.

Finalmente, precisó que el señor PARRA NOPE ha integrado y participado en el Consejo Local de Cultura de Bosa; que asistió a las sesiones de ese organismo con voz y voto; y que representó al citado Consejo en los comités técnicos de ejecución de proyectos culturales.

I.3. La causal alegada:



Alegó que el demandado se encuentra incurso en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, por violación al régimen de incompatibilidades.

I.4. Concepto de violación:

Luego de transcribir los artículos 68 del Decreto Ley 1421 de 1993, 39 de la Ley 734 de 2002 y 143 de la Ley 1437 de 2011, precisó que resulta evidente que el señor **LUIS HERNANDO PARRA NOPE** violó el régimen de incompatibilidades al ostentar la calidad de edil y pertenecer, simultáneamente, a la Corporación CODDIARCUPOP, entidad sin ánimo de lucro con la cual la Alcaldía Local de Bosa ha celebrado y suscrito un total de cuatro (4) convenios.

II.- ACTUACIÓN DE LA PERSONA VINCULADA AL PROCESO

INTERVENCIÓN DEL SEÑOR LUIS HERNANDO PARRA NOPE

Sobre las pretensiones formuladas, el apoderado judicial del accionado señaló que se opone a que se decrete la pérdida de investidura por cuanto, en su entender, la causal invocada no se encuentra estructurada, circunstancia que se evidencia por las siguientes razones:

Señaló que el señor **LUIS HERNANDO PARRA NOPE**, en el año de 1998, fue socio fundador, vicepresidente y revisor fiscal de la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y la Cultura Popular – CODDIARCUPOP,



entidad sin ánimo de lucro; sin embargo, anotó que desde el 4 de junio de 2002 renunció a esos cargos y que en la actualidad no hace parte del mismo, que no es miembro activo, no tiene vínculo jurídico, laboral o personal, además que no ha suscrito con el Fondo de Desarrollo Local de Bosa contrato alguno y que no tiene injerencia en tales negocios jurídicos.

Recordó que cuando formalizó su candidatura como edil, desde años atrás ya no pertenecía ni era miembro activo de la Corporación CODDIARCUPOP y que su intervención en el Consejo Local de Cultura de Bosa, se realizó en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto 455 de 2009 y que las de edil se encuentran consagradas en el artículo 69 del Decreto Ley 1421 de 1993, órgano que no tiene atribuciones en la asignación de recursos.

Recalcó que la pérdida de investidura que se está promoviendo se hace con pruebas *“acomodadas a conveniencia propia, incompletas y en desorden con el fin de desvirtuar el buen nombre del edil”*.

Finalmente, en relación con los contratos celebrados por la Alcaldesa Local de turno y el señor José Edwin Villalobos Agudelo como representante de la corporación CODDIARCUPOP, precisó que con ello se *“deja entrever la mala fe del demandante al desgastar el aparato judicial”*.

III.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante providencia de 9 de junio de 2013 (fls. 423 a 434, cdno. 1), el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó el decreto de la pérdida de investidura del



señor LUIS HERNANDO PARRA NOPE como edil de la Localidad de Bosa – Bogotá D.C.

Sostuvo el *a quo* que con base en las pruebas documentales y testimoniales decretadas y allegadas al expediente, se demuestra que el señor LUIS HERNANDO PARRA NOPE, en el año de 1998, fue socio fundador, vicepresidente y revisor fiscal de la entidad sin ánimo de lucro; sin embargo, comentó que el representante legal certificó que el mismo renunció a la Corporación CODDIARCUPOP el 4 de junio de 2002, y que en esa fecha registró los cambios respectivos en la Cámara de Comercio, por lo que en la actualidad no tiene vínculos con ella.

Adicionalmente, comentó que las pruebas también demuestran que el edil PARRA NOPE fue elegido para los períodos 2003, 2007 y 2012. igualmente, que la Alcaldía Local de Bosa – Fondo de Desarrollo Local y la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura Popular en los años 2010, 2011, 2012, 2013, han celebrado convenios de asociación de actividades de interés público cuyo objeto ha radicado en la organización y realización de eventos culturales y artísticos para el desarrollo local.

Anotó que en el caso de autos no se vislumbra la configuración de la causal de incompatibilidad, lo anterior en razón a que la condición de miembro de la Corporación CODDIARCUPOP no es actual ni ha sido concomitante con la calidad de edil, sino que ocurrió con anterioridad a las mismas, esto es, hace más de diez (10) años.



Indicó que si bien es cierto que la celebración de los convenios referidos en precedencia coinciden con el último período en el que el demandado ha fungido como edil de la Localidad de Bosa, también lo es que tal circunstancia en nada compromete su investidura dado que tales negocios jurídicos fueron suscritos por las señoras Diana Calderón Robles y Ana Dunia Pinzón Barón, en su condición de alcaldesas locales de Bosa y por el señor José Edwin Villalobos Agudelo, representante de la Corporación CODDIARCUPOP, quienes actuaron en nombre y por cuenta de la administración local y de la citada Corporación, respectivamente.

De otro lado, sostuvo que aunque el actor no sustentó expresamente la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses, el demandado tampoco se encuentra incurso en la misma, habida cuenta que si bien es cierto que está acreditado que el edil PARRA NOPE fue delegado por la Junta Administradora Local de Bosa al Consejo Local de Cultura durante el período 2005 – 2009, asistió a las sesiones de ese organismo con voz y voto durante el ese período, fue delegado de ese Consejo al Comité de Artes a Audiovisuales durante el período 2009 – 2013 y que representó al Consejo en comités técnicos de ejecución de proyectos culturales, no lo es menos que las actas aportadas no muestran que en los asuntos tratados en esas oportunidades por esos órganos, el demandado hubiere tenido algún interés directo y particular, o en favor de la Corporación CODDIARCUPOP, o que hubiere aprovechado su investidura en procura de un favorecimiento personal o de un tercero para que a *fortiori* y por ética debiera manifestar su impedimento.



Finalmente, aseveró que el Presidente de la Junta Administradora Local de Bosa informó que el edil PARRA NOPE, no ha presentado ni ha aprobado ningún proyecto cultural.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN

APELACIÓN DEL SEÑOR EFRAÍN GONZÁLEZ HERNÁNDEZ. En escrito fechado el 6 de junio de 2014 (fls. 414 a 418, cdno. 1) la parte demandante apeló la sentencia con base en los siguientes argumentos:

Sostuvo que se encuentra demostrada la vinculación del edil LUIS HERNANDO PARRA NOPE con la Corporación CODDIARCUPOP, de la cual es fundador y además fue vicepresidente y revisor fiscal.

Comentó que si bien es cierto que los ediles de las Juntas Administradoras Locales no suscriben los contratos o convenios, también lo es que ejercen control político sobre los Alcaldes Locales, ejerciendo presión directa frente a tales funcionarios.

Luego de referirse a varias publicaciones en las cuales se comenta la vinculación del edil con la Corporación CODDIARCUPOP indicó que *“la presión del edil sobre la alcaldesa local de Bosa, ingeniera Diana Calderón, se ha incrementado ante organismos de control (...) la cual es una clara retaliación del edil Parra debido a que se han afectado sus intereses económicos (...), sin contar que en el 2014 no se contrató el evento INVASIÓN CULTURAL con CODDIARCUPOP, situación que motivó la ira del edil y el concejal Silva, quienes están cuestionando el convenio suscrito y vienen ejerciendo presión con el fin de que la alcaldesa local sea desvinculada de su cargo”*.



Recordó que no solamente quien suscribe el convenio o contrato tiene interés en el mismo, por el contrario *“la tradición del país, hoy llamada “mermelada”, no es otra cosa que el pago por exigencias hechas por políticos desde corporaciones que van desde las juntas administradoras locales”*.

Indicó que no entiende como un edil pertenece a fundaciones y corporaciones que suscriben contratos públicos y concluyó que el demandado no solamente es socio fundador de la firma contratista, sino que, incluso, en ejercicio de sus funciones aprueba el presupuesto anual de la entidad y ejerce veeduría sobre los contratos suscritos por la Corporación CODDIARCUPOP.

V-. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante auto de 16 de septiembre de 2015 (fl. 7, cdno. ppal), se corrió traslado a las partes para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión, vencido el plazo el demandado reitero los argumentos de oposición, y el demandante guardó silencio.

VI-. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, en concepto rendido el 21 de octubre de 2015 (fls. 16 a 24. Cdn. Ppal), manifestó que no aparecen demostrados en el proceso los fundamentos fácticos y jurídicos del cuestionamiento realizado al señor LUIS HERNANDO PARRA NOPE, por lo que no hay razón para decretar la pérdida de investidura como acertadamente lo decidió el Tribunal de Administrativo de Cundinamarca.



Respecto a los argumentos relacionados con la presunta violación del régimen de incompatibilidades del edil demandado, el representante de la sociedad advirtió que no se encuentra rigor fáctico para inferir la relación jurídica, societaria, contractual u obligaciones entre aquellos; por el contrario, comentó que de las pruebas decretadas y practicadas en el curso del proceso se evidencia la no existencia de vínculo alguno, pues el representante legal de la Corporación CODDIARCUPOP certificó que al momento de la celebración de contratos con el Fondo de Desarrollo de la Localidad de Suba, el edil PARRA NOPE se encontraba desvinculado con esa entidad sin ánimo de lucro.

Mencionó que si bien es indiscutible la calidad de socio fundador que presentó el edil demandado en el año de 1998, lo cierto es que se desvirtuó en el proceso la relación o vínculo actual entre éste y la Corporación CODDIARCUPOP en que se sustenta la pérdida de investidura.

Concluyó que en el presente proceso y del análisis de las pruebas documentales recaudadas no se evidencia la incompatibilidad que se le atribuye al edil demandado-

VII-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

VII.1. COMPETENCIA

La Sala es competente para conocer de la apelación de las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de miembros de las Juntas Administradoras Locales – JAL, de una parte, en virtud del artículo 48 parágrafo 2º de la Ley 617 de 2000, que establece la segunda instancia para



tales procesos y, de otra parte, con apoyo en el Acuerdo 55 de 2003, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, donde quedó consagrado que el recurso de apelación de las sentencias de pérdida de investidura, proferidas por los Tribunales Administrativos, será de conocimiento de la Sección Primera.

VII.2. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN

Se encuentra acreditado que el señor **LUIS HERNANDO PARRA NOPE** fue electo como edil de la Junta Administradora de la Localidad de Bosa – Bogotá D.C. para el período 2012 – 2015 (fl. 4, cdno. 1). Ello significa que el demandado es sujeto pasivo de la presente acción de pérdida de la investidura, atendido el contenido del artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

VII.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA A RESOLVER

El recurrente, en su escrito de apelación, afirmó que el motivo de inconformidad con la sentencia de instancia radica en que el *a quo* no tuvo en cuenta que se encuentra demostrada la vinculación del edil LUIS HERNANDO PARRA NOPE con la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y la Cultura Popular – CODDIARCUPOP, de la cual es fundador y además que ha sido vicepresidente y revisor fiscal.

Adicionalmente, comentó que si bien los ediles no suscriben los contratos de la Alcaldía Local, si ejercen presión directa sobre los Alcaldes, tal y como ocurrió en el caso de autos. Indicó que el demandado aprobó el presupuesto anual de la entidad y ejerció veeduría sobre los contratos suscritos, incurriendo en la causal endilgada.



Corresponde, entonces a la Sala, determinar si el señor **LUIS HERNANDO PARRA NOPE** incurrió en el supuesto de hecho contemplado en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, por violación al régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses por su presunta vinculación con la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y la Cultura Popular – CODDIARCUPOP y con ocasión a la “*presión indebida*” sobre las Alcaldesas de la Localidad de Bosa en la suscripción de distintos convenios de asociación.

Se advierte que aunque el actor no sustentó expresamente la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses del señor PARRA NOPE, el *a quo* se pronunció sobre la misma en cuanto consideró que ella se desprende de los supuestos de hecho y derecho plasmado en la demanda. Así pues y teniendo en cuenta que la inconformidad del recurrente se refiere a como se resolvió tal causal por parte del juez de instancia, la Sala se pronunciara respecto de ella en los términos antes referidos.

VII.4. LAS PRUEBAS RECAUDADAS

Revisado el plenario, se encuentran los siguientes medios de prueba:

- Oficio OAJ 49-100-14 de 18 de febrero de 2014, por medio del cual la Alcaldía de Bogotá – Oficina Jurídica, da respuesta a la solicitud del actor en relación con la presunta irregularidad en el actuar de varios ediles, entre los cuales se encuentra el señor Luis Hernando Parra Nope. Al efecto, le informan que para que se decrete la pérdida de investidura del señor Luis



Hernando Parra Nope debe acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (fl. 1. cdno 1).

- Credencial que acredita la calidad de edil en la Junta Administradora Local de Bosa – Bogotá D.C. del señor Luis Hernando Parra Nope, período 2012 – 2015, expedida por la Organización Electoral Nacional (fl. 4. cdno 1).

- Certificación de la Cámara de Comercio de Bogotá en el cual consta que el señor Luis Hernando Parra Nope fue socio fundador de la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura Popular – CODDIARCUPOP (fls. 5 a 8. cdno 1).

- Convenios 060 de 2013, 084 de 2012, 064 de 2010 y 065 de 2011, suscritos entre la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura Popular – CODDIARCUPOP y el Fondo para el Desarrollo Local de Bosa (fls. 12 a 39. cdno. 1).

- Acta No. 2 del Consejo Local de Arte, Cultura y Patrimonio de Bosa, de sesión ordinaria realizada con la presencia de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, el día viernes 9 de abril de 2010, en la Casa de Justicia de Bosa, en la cual se elige como representante del Consejo ante el Comité Técnico del convenio de asociación con la Corporación Invasión Cultural al edil Luis Hernando Parra Nope (fls. 40 a 44. cdno. 1).



- Informe de Auditoria Gubernamental realizado al Fondo de Desarrollo Local de Bosa en el año de 2008 por la Contraloría Distrital de Bogotá (fls. 47 a 49, cdno. 1).

- Carta de fecha el 4 de junio de 2002, presentada por el señor Luis Hernando Parra Nope, ante la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura Popular – CODDIARCUPOP en la cual manifiesta lo siguiente:

“Presento a ustedes mi renuncia irrevocable, por razones netamente personales, al trabajo, responsabilidades y cargos que desempeño en la corporación para el desarrollo y difusión del arte y la cultura popular invasión Cultural Nit. 830048130. Me desvinculo de toda actividad y labor que hasta ese momento desempeñé con ustedes” (fl. 64. cdno. 1).

- Certificado de Cámara y Comercio de la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura Popular – CODDIARCUPOP, fechado el 2 de abril de 2014 (fls. 65 a 67, cdno. 1).

- Certificado de Cámara y Comercio donde consta la inscripción de la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura Popular – CODDIARCUPOP (fls. 69 a 77, cdno. 1).

- Respuesta a la petición presentada por el demandado a la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura Popular – CODDIARCUPOP, en la cual ésta última señala que *“revisados todos los documentos le informamos que su nombre en la actualidad no aparece en ninguno de los*



cargos y/o documentos de la entidad, por el contrario en el archivo de esta encontramos renuncia irrevocable, radicada el día 4 de junio de 2002, donde usted manifiesta su desvinculación a nuestra entidad, en tal sentido la Corporación adelantó el trámite a su solicitud, y fue desvinculado del cargo que usted desempeñaba en la misma” (fls. 78 y 79, cdno. 1).

- Certificado de antecedentes fiscales solicitado por el señor Luis Hernando Parra Nope a la Contraloría General de la República (fl. 80, cdno. 1).

- Testimonio rendido por el señor Yesid Armando Ovalle Villamil del cual se destaca lo siguiente (CD en folios 109 y 120. cdno. 1).

- Testimonio rendido por la señora Diana Calderón Robles, ex alcaldesa Local de Bosa (CD en folios 109 y 120. cdno. 1).

- Testimonio rendido por la señora Ana Dunia Pinzón Barón, ex alcaldesa Local de Bosa (CD en folios 109 y 120. cdno. 1).

- Testimonio rendido por el señor José Edwin Villalobos Agudelo, representante legal de la Corporación CODDIARCUPOP (CD en folios 109 y 120. cdno. 1).

- Respuesta al Oficio SG-476 de 2014 enviada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en el cual el Presidente de la Junta Administradora Local de Bosa informa que *“revisados los archivos existentes en la Junta*



Administradora Local el señor Parra Nope, no ha presentado ni le ha sido aprobado ningún Proyecto Cultural” (fls. 121 y 122, cdno. 1).

- Actas suscritas por el Consejo Local de Cultura de Bosa, en sesiones celebradas durante los años 2007 y 2008 (fls. 125 a 317. cdno. 1).

- Contratos de cultura celebrados por la Alcaldía Local de Bosa, durante las vigencias 2012 a 2014.

VII.5. EL CASO CONCRETO

La causal de pérdida de investidura que se le endilga al demandado, es la descrita en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, cuyo tenor es el siguiente:

*“Artículo 48 (Ley 617 de 2000) **Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura: (...)***

***1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general** (Negritas y subrayado fuera de texto).*



Como se observa del contenido de la disposición transcrita, las personas que han sido elegidas por voto popular como miembros de una Corporación Pública de carácter territorial – como es el caso de las Juntas Administradoras Locales – se encuentran sometidas al régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses como causales de pérdida de investidura.

VII.5.1. Violación al régimen de incompatibilidades por parte del señor Luis Hernando Parra Nope.

En cuanto régimen de incompatibilidades y para el caso de los ediles de las Juntas Administradoras Locales, la Sala recuerda que el artículo 68 del Decreto Ley 1421 de 1993, dispone que *“sin perjuicio de que cumplan las actuaciones propias del cargo y del ejercicio del derecho de petición, los ediles no podrán gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos de cualquier clase ante las entidades públicas distritales ni ante las personas que administren tributos; ni ser apoderados ante las mismas entidades o celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno”* (Negrillas fuera de texto).

En relación con el ejercicio de dos o más actividades incompatibles, la Sección Primera del Consejo, en sentencia de 17 de julio de 2008¹, sostuvo:

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 17 de julio de 2008. Rad.: 2008 – 0005. Magistrado Ponente: Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.



“En efecto, la incompatibilidad siempre se ha entendido como la prohibición de ejercer dos actividades o realizar dos roles de manera simultánea, taxativamente señaladas en la Constitución o en la ley, de modo que para el caso de los servidores públicos se traduce en la prohibición de desempeñar o ejercer otros cargos o realizar otras actividades distintas a las que corresponde a las funciones del cargo de que son titulares.

*Así aparece, v. gr. en una de las tantas sentencias de la Sección Quinta de esta Corporación que han abordado el tema en la que se dice que **“Las incompatibilidades son todas aquellas actuaciones que le está prohibido realizar al funcionario durante el desempeño del cargo o con posterioridad, so pena de quedar sometido al régimen disciplinario correspondiente”** (Negrillas fuera de texto).*

En el caso que nos ocupa y luego de revisar el acervo probatorio recaudado en el plenario, la Sala considera, como bien lo expuso el *a quo*, que no se demostró que el señor LUIS HERNANDO PARRA NOPE está incurso en la casual de pérdida de investidura de violación al régimen de incompatibilidades.

En efecto, aunque se acreditó que el demandado en su calidad de edil de la Junta Administradora Local de Bosa – Bogotá D.C. para el período 2012 – 2015, fue socio fundador, vicepresidente y revisor fiscal de la entidad sin ánimo de lucro, Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura Popular – CODDIARCUPOP, lo cierto es que está plenamente demostrado



que a partir del 4 de junio de 2002, renunció irrevocablemente “a las responsabilidades y cargos que desempeñaba” (fl. 64. cdno. 1).

Este último hecho se encuentra corroborado por el representante legal de la referida Corporación, quien precisó que “**revisados todos los documentos le informamos que su nombre en la actualidad no aparece en ninguno de los cargos y/o documentos de la entidad, por el contrario en el archivo de esta encontramos renuncia irrevocable, radicada el día 4 de junio de 2002, donde (...) manifiesta su desvinculación a nuestra entidad, en tal sentido la Corporación adelanto el trámite a su solicitud, y fue desvinculado del cargo que (...) desempeñaba en la misma**” (Negrillas fuera de texto. Fls. 78 y 79, cdno. 1).

En este mismo sentido, los señores Yesid Armando Ovalle Villamil, Diana Calderón Robles, Ana Dunia Pinzón Barón y José Edwin Villalobos Agudelo, en los testimonios rendidos dentro del proceso de la referencia, manifestaron que no existe vínculo alguno entre el señor Luis Hernando Parra Nope y la Corporación CODDIARCUPOP (CD en folios 109 y 120. cdno. 1):

Testimonio de Yesid Armando Ovalle Villamil

*PREGUNTADO. (...) Si usted sabe si el señor Luís Hernando Parra Nope tiene alguna relación con esa Corporación.
CONTESTO. En este momento no”*

Testimonio de Diana Calderón Robles



“PREGUNTADO. Sabe o conoce alguna relación entre el señor Luís Hernando Parra Nope y la Corporación de para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura. CONTESTO. Recientemente no”.

Testimonio de Ana Dunia Pinzón Barón

“PREGUNTADO. Sabe usted o conoce de alguna relación entre la corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura Popular y el edil Luis Hernando Parra Nope CONTESTO. No, ninguna relación (...) la comunidad decía que esa era fundación de uno de los concejales (...) en los papeles para celebrar los convenios (...) no aparece relacionado”.

Testimonio de José Edwin Villalobos Agudelo

“PREGUNTADO. Nombres, apellidos, edad, domicilio, profesión, ocupación, estudios, si tiene parentesco o alguna relación con los señores Javier Efraín González Hernández o Luis Hernando Parra Nope CONTESTO. (...) José Edwin Villalobos Agudelo (...) artista (...) representante legal de corporación CODDIARCUPOP (...) no tiene vínculos con el señor Javier (...) con Luís Hernando quizá somos conocidos por el área artística. PREGUNTADO. Conoce los hechos por los cuales se encuentra rindiendo esta declaración. CONTESTÓ. Supe que el señor Luís Hernando recibió una demanda de pérdida de investidura por haber sido fundador de la Corporación (...). Me hizo llegar una carta el año pasado en diciembre me pregunta qué vínculo tiene con la corporación investigamos y actualmente no tiene ningún vínculo (...) renunció a mediados de 2002, no tiene vínculo con la entidad, no con los miembros de la junta directiva, ni los compañeros”.

De los documentos fechados el 2 de abril de 2014 y 20 de mayo del mismo año, aportados por la Cámara de Comercio de Bogotá y contentivos de los



certificados de existencia y representación de la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura Popular -- CODDIARCUPOP, se observa que el señor LUIS HERNANDO PARRA NOPE no figura en el órgano directivo de esa Corporación.

En este contexto, advierte la Sala que el señor LUIS HERNANDO PARRA NOPE no ostenta actualmente la calidad de miembro de la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y la Cultura Popular – CODDIARCUPOP, además que la misma no ha sido simultánea ni concomitante con la calidad de edil, en tanto concluyó el 4 de junio de 2002 y los contratos se celebraron ocho (8) años después como se observa a continuación:

CONVENIO	PLAZO DE EJECUCIÓN	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN
064-2010	10 meses prorrogado por 45 días más	05-11-2010	19-10-2011
065-2011	10 meses	04-11-2011	03-09-2011
084-2012	7 meses	01-11-2012	31-05-2013
060-2013	8 meses prorrogado por 2 meses más	18-06-2013	17-04-2014

Cabe resaltar que si bien es cierta la condición del demandado como socio fundador de la Corporación CODDIARCUPOP, no es menos que en el plenario no se demostró que en la actualidad o dentro del período en el cual



ha fungido como edil, el señor PARRA NOPE mantenga un vínculo con la citada Corporación, de la cual se pueda predicar la violación al régimen de incompatibilidades antes señalado.

VII.5.2. Violación al régimen de conflicto de intereses por parte del señor Luis Hernando Parra Nope

De otro lado y en lo atinente a la presunta existencia de un conflicto de intereses, resalta la Sala que tal figura aparece consagrada en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, como causal de pérdida de investidura de los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

En concordancia con ello, el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, dispone que *“cuando (...) exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas”*.

Por su parte, el artículo 40 de la Ley 734 de 2002, prescribe que *“todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho”*.

En cuanto a los elementos que configuran la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura, la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de 24 de agosto de 2006², prohienda por la Sección Primera³, consideró lo siguiente:

“La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (...) tuvo la oportunidad de precisar el alcance de la causal en estudio, con ocasión de los procesos de pérdida de investidura de congresistas:

*«[...] Entonces, **el conflicto de intereses surge cuando el congresista tenga interés directo en la decisión de que se trate, porque le afecte de alguna manera, o afecte a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a sus parientes, o a sus socios; y así lo observe o advierta, y debe entonces declarar su impedimento. Es decir, viola el régimen de conflicto de intereses el que, a sabiendas de la situación de conflicto, no manifieste su impedimento y en su provecho participe en el asunto, o en provecho de su cónyuge o compañero o compañera permanente, o de sus parientes, o de sus socios.***

Ese interés, con tales características, ha de ser particular, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los congresistas, todos ellos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto.

La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del congresista o su cónyuge o

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 24 de agosto de 2006. Rad.: 2006 – 0003. Magistrado Ponente: Dr. Camilo Arciniegas Andrade.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 31 de julio de 2014. Rad.: 2013 - 0282 Magistrada Ponente: Dra. María Elizabeth García González.

compañero o compañera permanente, o sus parientes, o sus socios, y de su conducta, en cada caso.

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.[...]».

Asimismo la Sala de Servicio y Consulta Civil de esta Corporación, en concepto de 28 de abril de 2004 definió así la noción, finalidad y características del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:

(...)

2. El conflicto de intereses. *Es una institución de transparencia democrática que por su alcance y fundamento debe analizarse en forma concreta.*

2.1. Noción. *En términos generales es aquella cualidad de concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla.*

2.2. Finalidad. *El instituto del conflicto de intereses trata de impedir que prevalezca el interés privado del congresista sobre los intereses*

públicos, el cual, prevalido de su influencia, podría obtener provechos indebidos para sí o para terceros, es decir, evitar favorecer intereses que no sean los relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del congresista, a un aspecto esencialmente subjetivo, el que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación.

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

2.4 Necesidad de análisis en cada caso particular: *La Sala estima conveniente advertir que el tema, de por sí complejo, requiere para su tratamiento del análisis de cada caso concreto, pues la conducta humana admite de manera necesaria matices y, por tanto, el instituto del conflicto de intereses, al ser del resorte del fuero interno, debe ser valorado con especial cuidado para no vulnerar los derechos del congresista o hacer inanes los alcances de la ley.*

3. Requisitos para la configuración del conflicto de intereses en el caso de los congresistas. *Como quiera que dicho conflicto se configura por la concurrencia de interés privado e interés público, se hace indispensable tener en cuenta, entre otros, los siguientes requisitos:*

3.1 Interés privado concurrente. *De acuerdo con lo expuesto, resulta indubitable que este interés debe aparecer en tal forma que comprometa objetivamente la intangibilidad del interés general perseguido, para lo cual la Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones:*

a) Existencia: Se configura el interés privado cuando hay “exigencia para la satisfacción de necesidades humanas” -Messineo, Tomo II, p. 10 -, lo cual acontece cuando surgen v. gr.: ventajas o provechos representados en derechos subjetivos, o en ventajas de tipo reparativo positivo (como indemnización por daños o detrimento de derechos) o negativo (reparación de gastos), o de tipo enriquecedor (como ganancias, utilidades, provechos, derechos, etc.), o cuando se refieren a la simple exoneración de desventajas (exoneración de obligaciones, cargas, etc.).

b) Juridicidad: Se da cuando el interés privado, protegible de ordinario, pero con la aptitud de afectar la transparencia, debido a que siendo actual y estando amparado por la ley puede perturbar el ánimo del interesado a actuar en su propio favor. Para ello debe tenerse en cuenta que el interés: 1) Es actual, cuando se ha adquirido y puede afectarse. De allí que por ausencia de éste requisito quede excluido el interés futuro. 2) Es jurídico, porque se encuentra amparado por la ley. Por tanto es inaceptable interés originado en el roce meramente social (v. gr. el de comunicación o trato) para generar conflicto de interés. y, 3) Es afectable, cuando puede extinguirse o modificarse el que se tiene. En cambio, no se da cuando el interés es inalienable (v. gr. La vida).

c) Privado: Se da cuando el interés es de naturaleza particular de manera inequívoca y, por lo mismo, se descarta cuando se actúa movido por el interés público o general -regulación abstracta en general-. El interés puede ser individual o colectivo, referido en el primer caso, por ej., a la propiedad particular y, en el segundo, al interés común de los propietarios en una urbanización” (Negrillas fuera de texto).

En el *sub lite* y conforme a la valoración del material probatorio obrante en el expediente, para la Sala no se encuentra demostrado que el edil PARRA NOPE tuviese un interés particular concurrente, además que haya actuado en provecho o a favor de la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte



y la Cultura Popular – CODDIARCUPOP, comprometiendo objetivamente la intangibilidad del interés general.

La Sala observa, contrario a lo afirmado por el actor, que los convenios de asociación Nos. 064-2010, 065-2011, 084-2012 y 060-2013, fueron celebrados entre el Fondo de Desarrollo de la Alcaldía Local de Bosa y la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y la Cultura Popular – CODDIARCUPOP, y en los mismos no intervino ni aparece siquiera mencionado el señor LUIS HERNANDO PARRA NOPE.

En efecto, a folios 12 a 38 (cdno. 1), obra copia de los convenios 060-2013, 004-2012, 064-2010 y 065-2011, suscritos, los dos primeros, por la señora Diana Calderón Robles, en calidad de Alcaldesa Local de Bosa y por el señor José Edwin Villalobos Agudelo, en calidad de representante legal de la Corporación CODDIARCUPOP. Los dos siguientes, se encuentran suscritos por Ana Dunia Pinzón Barón, en calidad de Alcaldesa Local de Bosa, encargada, y por el señor José Edwin Villalobos Agudelo, en calidad de representante legal de la Corporación CODDIARCUPOP.

Adicionalmente, la Sala advierte que las Alcaldesas Diana Calderón Robles, y Ana Dunia Pinzón Barón han recibido “*presión*” por parte del demandado, tampoco que el mismo ha tenido injerencia alguna o incidido en la contratación o ejecución de los convenios de asociación suscritos con la Corporación CODDIARCUPOP. Así lo ratifican los testimonios de las citadas funcionarias, quienes al respecto señalaron (CD en folios 109 y 120. cdno. 1):



Testimonio de Diana Calderón Robles:

“PREGUNTADO. Nombres, apellidos, edad, domicilio, profesión. Ocupación, estudios, si tiene parentesco o alguna relación con los señores Javier Efraín González Hernández o Luis Hernando Parra Nope. CONTESTÓ. (...) Diana Calderón Robles alcaldesa local de Bosa (...) Efrían. (...) líder comunitario. (...) Parra (...) también líder comunitario (...) edil (...). PREGUNTADO. Indique el criterio que ha tenido la Alcaldía Local para celebrar los contratos de asociación con la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura (...). CONTESTÓ. (...) el grupo jurídico (...) experiencia e idoneidad del contratista (...) he suscrito dos convenios (...). PREGUNTADO. Sírvase decirle al Despacho si el señor Luis Hernando Parra Nope tuvo alguna intervención en relación con la escogencia del contratista (...) Corporación (...) en esos contratos (...). CONTESTO. NO. PREGUNTADO, sabe o conoce alguna relación entre el señor Luis Hernando Parra Nope y la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura. CONTESTO. Recientemente no (...) un escrito anónimo llegó a la alcaldía (...) hace unos seis meses con unos documentos de la Cámara de Comercio en donde aparecía relacionado el señor edil, igualmente unos documentos de la Contraloría de unos hallazgos administrativos en relación a un convenio anterior, (...) que decían algo así como se utilizaba la imagen de edil (...). PREGUNTADO. Antes de los hallazgos de la Contraloría usted no tuvo conocimiento de nada que la hiciera sospechar relación del señor Luís Hernando Parra Nope y la Corporación de para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura. RESPONDE. No (...) realmente en los documentos que allega la corporación a la Alcaldía en esos convenios el no aparecía relacionado en ninguna lado. PREGUNTADO. En el tema de cultura de la localidad cuál es el rol que juega el señor Luís Hernando Parra Nope. CONTESTO. (...) en la JAL ha defendido, apoya los procesos culturales (...).



PREGUNTADO. En alguna ocasión el señor Luis Hernando Parra Nope en su condición de edil ha intervenido frente a usted como alcaldesa en la celebración de alguno de esos convenios. CONTESTO. No”.

Testimonio de Ana Dunia Pinzón Barón:

"PREGUNTADO. Nombres, apellidos, edad, domicilio, profesión, ocupación, estudios, si tiene parentesco o alguna relación con los señores Javier Efraín González Hernández o Luis Hernando Parra Nope. CONTESTO. (...) Ana Dunia Pinzón Barón (...) Javier (...) no sé quién es (...) al señor Parra Nope lo conocí como edil de la localidad de Bosa cuando llegué como alcaldesa encargada de esa localidad. PREGUNTADO. Sabe usted o conoce de alguna relación entre la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura Popular y el edil Luis Hernando Parra Nope. CONTESTO. No, ninguna relación (...) la comunidad decía que esa era fundación de uno de los concejales (...) en los papeles para celebrar los convenios (...) no aparece relacionado. PREGUNTADO. Usted sabe cuál es la actividad privada del señor Luis Hernando Parra Nope. CONTESTÓ. No. PREGUNTADO. (...) usted sabe si el señor Luis Hernando Parra Nope hace parte de alguna entidad cultural dentro de la localidad de Bosa como edil. CONTESTO. (...) del Consejo Local de Cultura (...) en la época que yo estaba (...) era el delegado para los temas de cultura. PREGUNTADO. Cuál es el rol que juega un edil que hace parte de un comité (...) de cultura (...) frente a la suscripción de los convenios de arte y cultura. (...) CONTESTÓ Ninguno, ni él ni ninguno de los miembros (...) la ordenación del gasto es de la alcaldesa local (...) la iniciativa del gasto también (...) la decisión de cómo y con quién contrata de la ordenación (...) el alcalde local (...) de acuerdo al plan de desarrollo (...) el edil, ni ninguno de los miembros del Consejo de cultura tiene injerencia.



PREGUNTADO. (...) cuántos convenios celebró usted como alcaldesa y la corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura Popular. CONTESTO. Dos (...). PREGUNTADO. ¿Cuál es trámite o proceso que utiliza para la escogencia del contratista de este tipo de objeto en la localidad de Bosa? CONTESTO. (...) Se identifican las fundaciones que realizan este tipo de actividades (...) hay muchísimas, pero como 5 o 6 grandes reconocidas que han contratado con la localidad (...) con las localidades (...) está la corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y Cultura Popular (...) ha contratado con las localidades”.

Cabe resaltar que en escrito visible a folio 79 (Cdn. 1), el representante legal de la Corporación CODDIARCUPOP, certificó que no existe contratación, documentos contractuales o soportes de que el demandado *“haya intervenido en alguna relación contractual con cualquier tipo de entidad”*.

En coherencia con lo anterior, el Presidente de la Junta Administradora Local de Bosa informa que el señor LUIS HERNANDO PARRA NOPE, en su condición de edil de la Junta Administradora Local de Bosa, integra la Comisión de Gobierno, y ***“que no ha presentado, ni aprobado proyectos culturales”***.

De otro lado, se percata la Sala que de acuerdo con el documento visible a folio 121 (cdno. 1), el señor LUIS HERNANDO PARRA NOPE, fue elegido como delegado al Consejo Local de Arte y Cultura en representación de la Junta Administradora Local, durante el período 2005 - 2009 y como delegado de artes audiovisuales al Consejo, durante el período 2009 – 2013. En tales



actividades representa a su sector con voz y voto. Además, se observa que representa al Consejo en comités técnicos de ejecución de proyectos culturales, así como en otras instancias locales y distritales definidas en sesiones ordinarias y extraordinarias.

Sobre el particular, la Sala advierte que de acuerdo con los artículos 10 y 11 del Decreto 455 de 2009 *“por el cual se modifica, adiciona y reglamenta el Decreto Distrital 627 de 2007, por medio del cual se reformó el Sistema Distrital de Cultura y se establece el Sistema Distrital de Arte, Cultura y Patrimonio”*, los Consejos Locales de Arte, Cultura y Patrimonio *“son escenarios destinados al encuentro, deliberación, participación y concertación de las políticas, planes y programas públicos y privados y las respectivas líneas estratégicas de inversión en los campos del arte, la cultura y el patrimonio, para fortalecer la dimensión cultural como eje del desarrollo territorial de las localidades; en el cual participan los agentes culturales, los organismos, organizaciones e instancias públicas y privadas locales”*. Igualmente se resalta que en su integración debe estar un representante de la administración, esto es, un edil elegido por la Junta Administradora Local respectiva.

Así pues, para la Sala no le asiste razón al recurrente al señalar que el señor PARRA NOPE se encuentra incurso en la causal de conflicto de intereses al actuar en el Consejo Local de Arte, Cultura y Patrimonio, por cuanto el propio ordenamiento jurídico habilitó la participación de un edil de la Junta Administradora Local en los mismos, por lo que la intervención del señor Luis Hernando Parra Nope la ha ejercido y realizado en cumplimiento de las



funciones establecidas en el artículo 6º del Decreto Distrital 627 de 2007, sin que puede afirmarse que el mismo aprovechó y utilizó su investidura en su interés o en el de la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y la Cultura Popular – CODDIARCUPOP.

Comparte la Sala lo expuesto por el *a quo* cuando precisó que revisadas las actas de las sesiones del Consejo Local de Arte, aportadas el plenario, se tiene que no puede afirmarse que *“en los asuntos tratados en esa oportunidad hubiere tenido sobre el interés general, algún interés directo y particular, o en favor de la Corporación, igualmente que hubiera aprovechando su investidura en procura de un favorecimiento personal o de la mencionada corporación”*.

Agrega la Sala que en relación con las referidas actas, el recurrente en ningún momento señaló, de manera concreta, cuáles fueron las actuaciones e intervenciones del demandado, a través de las cuales se evidencia el interés personal y directo o el favorecimiento respecto de la Corporación tantas veces mencionada. Por lo anterior, el actor desconoció el deber de acreditar el supuesto fáctico que sirve de fundamento a su pretensión, tal como lo ordena el artículo 167 del Código General del Proceso – C.G.P.

Finalmente, resalta la Sala que ningún miembro de la Junta Administradora Local es ordenador del gasto, además que la iniciativa del mismo se encuentra radicada en cabeza del Alcalde Local, al igual que la decisión de contratar de conformidad con lo establecido en los planes de desarrollo 2009 – 2012 y 2013 – 2016.



En conclusión, la Sala considera, como bien expuso el Tribunal de instancia, que debe negarse el decreto de la pérdida de investidura del señor **LUIS HERNANDO PARRA NOPE**. Por lo anterior, se confirmará la sentencia proferida por el *a quo*.

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

F A L L A :

PRIMERO: CONFÍRMASE la providencia apelada, esto es, la sentencia de 9 de junio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidenta

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS GUILLERMO VARGAS AYALA

