



Radicación: 27001 23 33 000 2024 00031 01
Solicitante: Nayibe Quejada Bejarano

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
Radicación: 27001 23 33 000 2024 00031 01
Solicitante: NAYIBE QUEJADA BEJARANO
Concejales acusados: ALIPIO RENTERÍA Y OTROS

Tesis: Incurren en causal de pérdida de investidura, por violación al régimen de conflicto de intereses, los concejales que, sin declararse impedidos, participaron en la entrevista a los candidatos a personero municipal, pese a que uno de ellos había hecho parte de la lista al concejo municipal junto con los acusados en los dos períodos electorales anteriores.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por los acusados Alipio Rentería Rentería, Jorge Eliécer Rentería Mosquera, Asnoraldó Mayoral Bermúdez, Bernardo Emiro Andrades Córdoba y Euclide Córdoba Cuesta, concejales del municipio de Lloró, Chocó, elegidos para el período constitucional 2024 – 2027, en contra de la sentencia proferida el 16 de mayo de 2024 por el Tribunal Administrativo del Chocó, que declaró su desinvestidura.



I.- SÍNTESIS DEL CASO

1.1.- La causal de pérdida de investidura invocada¹

La señora Nayibe Quejada Bejarano, actuando en nombre propio, solicitó que se decrete la pérdida de investidura de los señores Alipio Rentería Rentería, Jorge Eliécer Rentería Mosquera, Asnoraldo Mayoral Bermúdez, Bernardo Emiro Andrades Córdoba, Euclide Córdoba Cuesta y Ruscelly Rentería Rentería, por violación del régimen de conflicto de intereses, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

1.2.- Los hechos que dan sustento a la causal alegada²

La solicitante informó que, mediante la Resolución nro. 022 del 23 de julio de 2023, el concejo de Lloró, Chocó, reglamentó el concurso de méritos para escoger el personero del municipio para el período comprendido entre el 1 de marzo de 2024 y el 28 de febrero de 2028.

Aseguró que el señor Elvin Rentería Álvarez, candidato a la personería de Lloró para el período citado, fungió en los escrutinios municipales en las elecciones del 29 de octubre de 2023 como apoderado de los señores Alipio Rentería Rentería, Jorge Eliécer Rentería Mosquera, Asnoraldo Mayoral Bermúdez, Bernardo Emiro Andrades Córdoba, Euclide Córdoba Cuesta y Ruscelly Rentería Rentería.

¹ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.

² Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.



Expuso que el señor Elvin Rentería Álvarez también hizo parte de la lista de aspirantes al concejo municipal de Lloró por el Partido Liberal Colombiano, en las elecciones celebradas en octubre de 2015 donde se escogerían los concejales del período 2016- 2019, participó en el renglón 006 con los señores Jorge Eliécer Rentería Mosquera (renglón 001), Bernardo Emiro Andrade(s) Córdoba (renglón 002) y Asnoraldó Mayoral Bermúdez (renglón 003).

Añadió que, en las elecciones de 2019, para la escogencia de concejales período 2020-2023, participó en el renglón 003 con Jorge Eliécer Rentería Mosquera (renglón 001), Bernardo Emiro Andrades Córdoba (renglón 002), Asnoraldó Mayoral Bermúdez (renglón 005), Euclide Córdoba Cuesta (renglón 006) y Alipio Rentería Rentería (renglón 009).

Argumentó que el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 en los numerales 4 y 14 establecen como causales de conflicto de interés y de impedimento y recusación: i) que alguno de los interesados en la actuación administrativa sea representante, apoderado, dependiente, mandatario o administrador de los negocios del servidor público, y ii) haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.

Explicó que el 2 de enero de 2024, el señor Luis Fernando Moreno Mena recusó a los concejales Alipio Rentería Rentería, Jorge Eliécer Rentería Mosquera, Asnoraldó Mayoral Bermúdez, Bernardo Emiro Andrades Córdoba, Euclide Córdoba Cuesta y Ruscelly Rentería Rentería para que se separaran del proceso de elección del personero del municipio de Lloró, período 2024-2027 y se abstuvieran de hacer la respectiva votación.



Indicó que el 5 de enero de 2024 se llevó a cabo la sesión ordinaria del concejo municipal de Lloró, en la que los concejales recusados manifestaron no estar incurso en las causales de impedimento, no dieron el trámite establecido por el artículo 12 del CPACA a los impedimentos y recusaciones, no suspendieron la sesión como lo ordena la citada norma, ni remitieron las recusaciones a la Procuraduría Regional del Chocó para que resolviera lo de su competencia, entrevistaron a los aspirantes al cargo de personero y expidieron la Resolución nro. 003 del 5 de enero de 2024, a través de la cual se publicaron los resultados de la prueba.

Manifestó que, mediante la Resolución nro. 007 del 11 de enero de 2024, la mesa directiva del concejo de Lloró publicó la lista de elegibles de aspirantes al cargo de personero municipal y el 12 de enero expidió la Resolución nro. 009 mediante la que protocolizó la elección del personero.

Señaló que estaban reunidos los elementos objetivos de la causal de conflicto de intereses por violación de los numerales 4 y 14 del artículo 11 del CPACA, lo que se desprendía de los medios probatorios aportados con la demanda.

En cuanto al elemento subjetivo, sostuvo que también estaba reunido atendiendo lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-424 de 2016, puesto que, si bien pudieron los concejales olvidar que el ciudadano Elvin Rentería Álvarez había participado junto a ellos en la conformación de la lista de candidatos postulada por el Partido Liberal Colombiano al concejo municipal de Lloró, durante los comicios para proveer las curules en los períodos 2015-2019 y 2020- 2023, obraba prueba que acreditaba que el señor Luis Fernando Moreno Mena el 2 de enero de 2024, esto es, antes de que participaran en alguna actuación en el proceso electoral de personero municipal para el período 2024-2028,



les recordó dicha circunstancia al presentar recusación en su contra, por lo que no podían alegar que desconocieran que su actuar era contrario al ordenamiento jurídico, puesto que el día que se llevó a cabo la primera sesión del concejo en que fue sometida a discusión la elección del cargo de personero conocían perfectamente la circunstancia que sobre ellos existía, al punto que aceptaron su conocimiento “según consta en la respuesta que espuriamente dieron a la citada recusación”.

Agregó que los demandados conocían que dicha situación constituía una causal de impedimento, máxime cuando el señor Rentería Álvarez hizo las veces de apoderado de los concejales en el proceso de escrutinio del que devino el acceso a las respectivas curules y que dicho conocimiento se reforzaba por el hecho de recibir dos solicitudes distintas de recusación por los mismos motivos presentadas por los señores Luis Fernando Moreno Mena y Alfredo Potes Gamboa y no haberle dado trámite conforme al artículo 12 del CPACA, por lo que su comportamiento resultaba a todas luces doloso al no observar la moral y ética propias de la dignidad de concejal, y en lo particular, el presidente de la corporación, por dar una lectura escueta a la respuesta proferida respecto de la recusación, así como obviar dar lectura a la presentada por el señor Alfredo Potes Gamboa.

Por último, adujo que la conducta desplegada por los concejales resultaba reprochable y de mala fe, puesto que, cuando conocieron de las recusaciones, le dieron una atención escueta, asumiéndola como un derecho de petición sin darle el trámite legal, y, si no podía calificarse de dolosa, lo cierto es que no observaron la diligencia requerida para el desarrollo de la actividad y resultaba contraria a derecho.



2.- Contestación de los concejales acusados³

Los concejales acusados, actuando por conducto de apoderada, se pronunciaron frente a cada uno de los hechos y se opusieron a la prosperidad de las pretensiones.

Invocaron como razones de defensa la excepción de mérito de “falta de fundamentación en el concepto de violación del acto administrativo de elección”. Al respecto, afirmaron que no se evidenciaba una labor argumentativa ni probatoria tendiente a controvertir las circunstancias invocadas como impedimento de la elección del personero municipal, ya que la solicitud se limitó a alegar que desconocieron la petición de recusación formulada por el señor Luis Fernando Moreno y que no se le impartió el trámite legal.

Sostuvieron que “(...) debemos tener en cuenta lo establecido por la norma referente a quien tiene la titularidad para interponer una recusación. En el presente asunto se observa que la recusación fue instaurada por un ciudadano distinto a quien hoy demanda razón por la cual a pesar que la ley faculta a cualquier ciudadano para que haga su presentación esta debe ser notificada a la persona recusada y en el presente caso no sucedió, amén a ello es importante señalar que la señora secretaria del concejo para esa fecha no estaba facultada para ello y no se notificó a cada uno de los implicados el cual estaría facultado por la normatividad y tampoco se notificó a la mesa directiva, presuntamente por considerar que al estar el presidente señalado por el demandante se estaba notificando a la mesa del concejo municipal”.

³ Ibidem.



Aseguraron que la mesa directiva del concejo municipal de Lloró en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, y en cumplimiento de lo establecido por la Resolución nro. 022 de 2023 expedida por la corporación, protocolizó la elección del personero municipal de Lloró para el período comprendido entre el 1 de marzo de 2024 y el último día del mes de febrero de 2028, por lo que la actuación de los concejales estuvo enmarcada en una obligación legal y reglamentaria, y que la elección del personero no deviene de una decisión unilateral de cada cabildante, sino que es producto de un concurso público y obedeció al cumplimiento de la Ley 1551 de 2012 que reglamentó este tipo de concursos basados en el mérito.

Agregaron que en este caso en particular el concejo municipal en pleno hizo una única intervención que fue la entrevista practicada a los elegibles en donde el mismo demandante puso en conocimiento que la persona que obtuvo la máxima calificación en ese ítem, que tan solo tenía un equivalente al 10%, era Yineth Paola Potes Ramos, con lo cual se demostró que los acusados no tenían ningún interés en elegir al ganador del concurso de méritos Elvin Rentería Álvarez, lo que consideró "(...) se debe interpretar con lo expresado por nuestro honorable concejo (sic) de estado cuando se conceptúa que la causal no se configura por el solo hecho de encontrarse en una situación personal o familiar que puede ser directa y específicamente afectada por la respectiva decisión, sino por no manifestarla, hecho denotado con la decisión tomada por los seis concejales recusados cuando rechazan la recusación y manifiestan no estar impedidos para actuar o intervenir en la entrevista de los aspirantes en cumplimiento de su deber constitucional y legal", por lo que el conflicto de intereses que se les endilgó no está soportado.



Por último, respecto del trámite impartido a la recusación presentada por el señor Luis Fernando Moreno Mesa, manifestaron que sí se cumplió, en tanto los concejales recusados expresaron que no la aceptaban por considerar que no estaban impedidos para participar en la etapa de la entrevista, que era la única prueba en la que intervenían y los resultados hasta ahí obtenidos por los aspirantes eran producto del mérito, decisión que dieron a conocer a los demás concejales, a los candidatos y al público que estaba presente en el recinto del concejo el 5 de enero de 2024 y fue puesta en conocimiento de la procuraduría regional del Chocó el 6 de enero de 2024.

3.- La sentencia de primera instancia⁴

El Tribunal Administrativo del Chocó, en sentencia proferida el 16 de mayo de 2024, dispuso:

"[...] **PRIMERO: DECLARAR** la pérdida de investidura como concejales del Municipio de Lloró – Chocó, de los señores Alipio Rentería Rentería, Jorge Eliécer Rentería Mosquera, Asnoraldó Mayoral Bermúdez, Bernardo Emiro Andrade[s] Córdoba y Euclide Córdoba Cuesta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda respecto del concejal Ruscelly Rentería Rentería.

[...]". (mayúsculas y negrillas originales).

El tribunal analizó el marco normativo y jurisprudencial de la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses, los hechos acreditados, y, al descender al examen del caso, señaló frente a la causal prevista en el numeral 4 del artículo 11 del CPACA: "(...) advierte este Tribunal, que la parte demandante no allegó prueba alguna

⁴ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.



que demuestre que los concejales demandados (...) otorgaron poder al señor Elvin Rentería Álvarez, para que los representara en los escrutinios de las elecciones llevadas a cabo el día 29 de octubre del año 2023, solo obra copia de la respuesta del 05 de enero de 2024 que ellos dieron al escrito de recusación presentado el día 02 de enero de 2024 por el señor Luis Fernando Moreno Mena, en el cual manifestaron que el señor Elvin Rentería Álvarez el día 31 de octubre de 2023, los representó en los escrutinios municipales como personas naturales y en su condición de profesional del derecho en cumplimiento de su profesión, que su labor culminó con los escrutinios y actualmente no es apoderado de ninguno de los reusados (sic), por ello no estaba comprometida su imparcialidad”.

Añadió que como no había prueba del respectivo mandato otorgado al señor Rentería Álvarez debía tenerse por cierto lo manifestado por los concejales y su apoderada en la contestación de la demanda, en el sentido que solo los representó en los escrutinios de la votación de las elecciones llevadas a cabo el año inmediatamente anterior, por lo que no se configuraba la causal, pues la norma utiliza el verbo rector “ser” que se refiere al tiempo presente, no al pasado, como ocurría en el caso.

En cuanto a la causal de impedimento prevista en el numeral 14 del artículo 11 del CPACA, analizó que ésta sí hacía referencia al tiempo pasado, “haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores”.

Precisó que con las pruebas allegadas, especialmente en el formulario E-26 CON del 9 de noviembre de 2019, se observaba que en las elecciones de octubre de 2019 participaron como candidatos al concejo del municipio



de Lloró por el Partido Liberal Colombiano, entre otros, los señores Jorge Eliécer Rentería Mosquera, Bernardo Emiro Andrade[s] Córdoba, Asnoraldó Mayoral Bermúdez, Euclide Córdoba Cuesta, Alipio Rentería Rentería y el señor Elvin Rentería Álvarez, quien resultó elegido como personero del municipio de Lloró para el período 2024-2028; así mismo el Formulario E- 26 CON del 27 de octubre de 2015 daba cuenta de la participación como candidatos al concejo municipal de Lloró, por el Partido Liberal Colombiano, de los señores Jorge Eliécer Rentería Mosquera, Asnoraldó Mayoral Bermúdez, Bernardo Emiro Andrade[s] Córdoba y Elvin Rentería Álvarez.

Concluyó que no quedaba duda que los señores Jorge Eliécer Rentería Mosquera, Bernardo Emiro Andrade[s] Córdoba, Asnoraldó Mayoral Bermúdez, Euclide Córdoba Cuesta, Alipio Rentería Rentería estaban incurso en la causal de impedimento de que trata el numeral 14 del artículo 11 del CPACA, por lo que tenían el deber de dar a conocer esta situación a la mesa directiva del concejo municipal de Lloró para que se pronunciara al respecto; y que no sucedía lo mismo con el señor Ruscelly Rentería Rentería, quien no figuraba en los formularios E- 26 CON de las elecciones locales llevadas a cabo en los años 2015 y 2019.

Señaló que se configuró el primer presupuesto de la causal, esto es, que el demandado haya adelantado la actuación imputada en ejercicio de su investidura, pues los acusados participaron en la entrevista a los candidatos para proveer el cargo de personero municipal de Lloró.

En cuanto al segundo presupuesto, esto es, la existencia de un interés directo, particular y actual, consideró que el interés era de tipo moral, ya que el participante al concurso de personero, señor Elvin Rentería Álvarez, había integrado junto con ellos la lista de candidatos para el concejo



municipal de Lloró para las elecciones de los años 2015 y 2019, por lo que fue su compañero en el año 2015 y su mandatario en los escrutinios de las elecciones del 29 de octubre de 2023, demostrándose con ello la existencia de una estrecha relación con ese concursante, "(...) por lo cual su designación como personero redundaba en beneficio del partido político al que pertenecen él y los concejales accionados".

Respecto del tercer presupuesto, esto es, que los acusados hayan conformado el quorum o intervenido en la entrevista realizada a los concursantes, indicó que estaba probada su participación, acorde con lo consignado en el Acta nro. 4 del 6 de enero de 2024.

De otro lado, frente al elemento subjetivo, luego de hacer referencia a lo que ha dicho la Sección Primera del Consejo de Estado⁵, afirmó que no quedaba duda que los concejales del municipio de Lloró, Alipio Rentería Rentería, Jorge Eliecer Rentería Mosquera, Asnoraldó Mayoral Bermúdez, Bernardo Emiro Andrade[s] Córdoba y Euclide Córdoba Cuesta conocían de manera previa que su participación en la entrevista a los aspirantes de la personería de Lloró los dejaría inmersos en la causal de conflicto de intereses, tal como se los hizo saber el recusante y una de las participantes del concurso y, pese a ello, continuaron con el desarrollo de la misma sin declararse impedidos, por lo que habían incurrido a título de dolo en la causal de pérdida de investidura, dado que no se evidenciaba que se estuviera ante una situación de caso fortuito o fuerza mayor o en alguna circunstancia que descartara la culpa.

⁵ No se citó claramente una providencia, pero más adelante se citó la sentencia del 19 de septiembre de 2019. Expediente radicación nro. 13001 23 33 000 2018 00738 01 (PI). C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.



Por auto del 18 de junio de 2024 se resolvió la solicitud de aclaración contra la precitada sentencia en el sentido de negarla⁶.

4.- El recurso de apelación⁷

Los señores Alipio Rentería Rentería, Jorge Eliécer Rentería Mosquera, Asnoraldó Mayoral Bermúdez, Bernardo Emiro Andrade[s] Córdoba y Euclide Córdoba Cuesta, actuando por conducto de apoderada, apelaron lo decidido por el a quo solicitando que se revoque, y manifestaron como razones de inconformidad:

“3.1. Inexistencia de los elementos configurativos de la situación de impedimento”

Aseveró que no se acreditó la tipicidad de la conducta que se le endilgó a los acusados, pues el tribunal partió de una interpretación errónea del contenido del numeral 14 del artículo 11 del CPACA y su relación con la figura de la pérdida de investidura.

Alegó que se enjuició la pérdida de investidura bajo la interpretación de la causal del numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 y del numeral 1 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 por violación del régimen de conflicto de intereses; no obstante, tal situación se les endilgó bajo el presupuesto del desconocimiento de una norma que no genera la desinvestidura, en tanto las únicas que tienen tal consecuencia son las establecidas para el cargo de concejal, mientras que las generales tienen un tratamiento para otro tipo de procesos, por ejemplo el disciplinario.

⁶ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.

⁷ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.



Señaló que en este caso se asumió erradamente por el tribunal que la causal del numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 daba lugar a la pérdida de investidura, lo que no es cierto, pues se trata de una situación administrativa general que conlleva consecuencias distintas, por ser una norma que no está concebida en la Ley 136 de 1994, ni en sus modificaciones, como tampoco en la Ley 5 de 1992, norma que sí es aplicable de manera supletiva, sino en el CPACA, por lo que era indudable que era una causal de impedimento de tipo general que abarca situaciones netamente administrativas, no electorales.

Insistió en que la situación de impedimento plasmada en el numeral 14 del artículo 11 del CPACA exige para su materialización que la conducta se produzca en la puesta en marcha de una *actuación administrativa* que no abarca una actuación electoral, como la que caracteriza la elección de los personeros municipales y distritales.

“3.1.1. Diferenciación entre la actuación administrativa y la actuación electoral”

Distinguió entre la actuación administrativa y la electoral, y luego de varias citas doctrinales y jurisprudenciales, resaltó que la jurisprudencia especializada ha considerado como acto de elección o electoral “un acto autónomo; aquel que tiene su génesis en la democracia participativa y en un derecho fundamental de carácter político: el de elegir y ser elegido, artículo 40, numeral 1 de la Constitución, y no en la mera y simple expresión de la voluntad de la administración derivada del ejercicio de dicha función”⁸.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 26 de septiembre de 2017. Expediente radicación nro. 11001 03 26 000 2017 00087 00.



Consideró que, al confundirse las funciones administrativas con las de tipo electoral, como lo hizo el tribunal, se incurrió en un yerro de interpretación al momento de resolver el fondo del asunto y se entendió de manera equivocada la configuración de un conflicto de intereses que nunca se materializó, comoquiera que lo que se juzga corresponde a una pequeña etapa del proceso meritocrático, sin mayor incidencia en el resultado de la elección del personero municipal, pero en todo caso dentro de un proceso electoral que difiere del propiamente administrativo, por lo que no era aplicable la disposición del artículo 11 del CPACA, que se dirige puntualmente a actuaciones administrativas.

Al efecto, reiteró que en el asunto que se cuestiona se señala como causal de pérdida de investidura una situación que no prevé el ordenamiento jurídico con tal consecuencia, por no estar dentro de las causales expresas y taxativas que dan lugar a la muerte política, dado que el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y de conflicto de intereses de los concejales está regulado en la Ley 136 de 1994 – artículo 70- y que las inhabilidades generales, como son las del artículo 11 del CPACA y, puntualmente, la prevista en el numeral 14, no generan pérdida de investidura, ni nulidad electoral.

Recordó las situaciones que pueden derivar un conflicto de interés, y para ello, citó el concepto con radicado nro. 1903 del 15 de mayo de 2008 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, así como los elementos que la configuran con base en lo que ha sostenido la Sección Primera de la Corporación⁹, para considerar que ello significa que el conflicto de interés tiene lugar cuando entran en colisión el interés público

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2017. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 66001 23 33 002 2016 00291 01 (PI).



y el interés privado del concejal, quedando ausente la imparcialidad necesaria para tramitar y decidir un asunto sometido a su conocimiento y competencia, en tanto ese interés personal de alguna manera podría conllevar el aprovechamiento de la investidura, lo que era completamente ajeno a la situación endilgada a sus representados.

“3.2. Inexistencia de los elementos configurativos de la causal de pérdida de investidura”

“3.2.1. Inexistencia de interés directo, claro y concreto en la supuesta actuación administrativa, de parte de los demandados”

Consideró que este requisito no estaba satisfecho “por lo que en modo alguno es procedente su declaratoria de nulidad” y, luego de citar jurisprudencia de la Sección Primera de la Corporación¹⁰, adujo que, para que una actuación pueda desencadenar en la gravísima sanción consistente en la muerte política, se requería la existencia de un interés directo, particular y concreto, plenamente demostrado, lo que en el caso no ocurría, “(...) pues no hay un análisis de probanza por parte del Tribunal que permita inferir, sin lugar a duda que, existió realmente de una forma suficiente y concurrente, un interés de los demandados al realizar la entrevista o algún trámite en la elección del personero municipal, por lo que no podría existir un conflicto que pudiera conllevar, si quiera a analizar la posible incursión en la causal”.

“3.2.2. Cualquier sesgo que pudieran tener los concejales respecto de los candidatos a personero, no influye en la decisión electoral- valoración del mérito para la elección”

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 14 de diciembre de 2018. Expediente radicación 13001 23 33 000 2016 001192 01.



Sostuvo que no podía considerarse la existencia de un interés personal por parte de los acusados en relación con la elección de personero municipal, pues la misma estuvo precedida de una valoración de mérito en la que no tienen injerencia, y donde el puntaje de la entrevista solo equivale a un 10%, “así que, el candidato por quien supuestamente tenían mis representados un interés que no se demostró, como tampoco se acreditó que se hubiera hecho de tal forma que beneficiara injustificadamente al excompañero de lista y que se le diera un puntaje que no mereciera, pues, de hecho, no fue quien obtuvo la más alta puntuación; en todo caso, no existe en el proceso prueba alguna que demuestre que mis defendidos hubieran obtenido provecho alguno o beneficio directo con la realización de la entrevista o por algún trámite efectuado en el proceso de elección del personero municipal”.

Entre los varios y extensos argumentos expuestos en este punto, aseguró que el tribunal partió solo de los supuestos que trae la norma bajo el enfoque que equivocadamente le dio la parte actora y sin soporte real dio por probado un inexistente interés de tipo moral, por lo que la decisión de decretar la desinvestidura de los acusados carece del potencial requerido para configurar un interés real, material, verdadero y capaz de impactar o burlar el interés público.

Alegó también que el a quo “de una manera más bien abrupta trastocó el verdadero fin del estudio del elemento del interés pasando por alto el punto de evolución de tan importante elemento ya decantado por la jurisprudencia”, pues la cercanía con los acusados no se cumple con el solo hecho de haber pertenecido a una misma lista al concejo o por su filiación al mismo partido político, ni se acreditó que la calificación de la entrevista hubiera sido definitiva en la decisión sobre la designación de quien obtuvo el mayor puntaje en las pruebas, por lo que no estaba



demostrado un aprovechamiento personal con su participación en el procedimiento de designación de personero municipal.

En cuanto a lo concluido por el tribunal en el sentido que la designación como personero redundaba en beneficio del partido político al que pertenecen él y los acusados, afirmó que se trata de una situación ajena a los preceptos por los cuales se demandó la investidura y que en modo alguno evidencian que sea una causal de pérdida de investidura, pues, además de que no lo es, tampoco arrojaba certeza del interés alegado, por lo que el tribunal sin fundamento fáctico ni jurídico concluyó que se trataba de un interés moral, el cual, por un lado, no existe en la normativa de conflicto de intereses, pues no está tipificado el interés moral, y por el otro, ninguna de las circunstancias del texto normativo del conflicto de intereses es asimilable a un conflicto de tipo moral, por lo que era evidente que, como lo manifestó la magistrada que se apartó de la decisión mayoritaria de primera instancia, la sola ausencia de la declaración de impedimento por parte de los concejales o el no haberse separado del conocimiento del asunto ante una recusación que no encontraron procedente o el solo hecho de haber integrado el mismo partido en los comicios anteriores con el actual personero (numeral 14, artículo 11 CPACA), no constituía causal de pérdida de investidura.

“2.2. (sic) La aplicación restrictiva de la causal de pérdida de investidura se impone sobre la interpretación extensiva o analógica”

Al efecto manifestó que, acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹, la pérdida de investidura se caracteriza por ser un medio de naturaleza sancionatoria; por ende, debe desarrollarse bajo los preceptos

¹¹ Citó un extracto de una providencia, pero no la identificó.



del artículo 29 superior, de allí que se imponga la aplicación restrictiva de la causal sobre alguna interpretación extensiva o analógica, y que dado que el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 establece que la investidura se puede perder por violación al régimen de conflicto de intereses, su complementación no puede ser otra que acudir al artículo 70 de la misma ley, por lo que en este caso, al no estar demostrado el interés como requisito esencial, debieron negarse las súplicas de la demanda.

“3.3. Principio de favorabilidad y analogía in bonam partem o analogía favorable”

En este punto, aseveró que la Ley 1881 de 2018 tiene sustento en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuyas normas se consagran las garantías judiciales, entre otras, al debido proceso, al derecho de audiencia y defensa y la aplicación de los principios de legalidad, pro homine, in dubio pro reo, favorabilidad, culpabilidad, presunción de inocencia y non bis in ídem.

Con fundamento en ello alegó que, “(...) aunque se cumpla el precepto de la norma, que, en este caso, no se da, ello no es suficiente para la declaratoria de la sanción, pues se insiste, la causal debe estar consagrada de manera expresa y taxativa. // No obstante, el a quo no tuvo en cuenta que, en la entrevista realizada por los concejales demandados, no se le otorgó una calificación desproporcionada al supuesto beneficiado con el interés de los demandados, el señor Elvin Rentería Álvarez, quien, por demás, no obtuvo la mayor votación ya que ésta se le otorgó a la señora Yineth Potes Ramos quien obtuvo un mejor puntaje, pero además, olvidó valorar en qué medida se presentaba el



interés y advertir acreditado que su inclinación influyó en la decisión obtenida en las demás pruebas”.

Alegó que, en consideración al principio de favorabilidad y a la analogía bonam partem, así como lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley 2200 de 2022, que si bien regula las causales de conflicto de interés de los diputados, es clara en establecer que no se presenta conflicto de intereses cuando el diputado participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto, por lo que debía aplicarse el principio citado, lo que impedía la declaratoria de la sanción más grave en materia política.

“3.4. Violación de las garantías de los demandados”

Insistió en que los acusados no desconocieron la normatividad señalada por la parte actora y que la falta de impedimento obedeció precisamente a que no existía conflicto de intereses, “como en su momento lo manifestaron, sin poder hacer llegar la respuesta al destinatario por falta de dirección”.

Argumentó que se desconocieron los derechos políticos, el debido proceso, así como el derecho de defensa de los acusados al considerar el tribunal que el interés era de tipo moral, sin exponer cuál era el fundamento de ese supuesto interés y sin estar demostrada la influencia por los valores, principios, creencias personales o relaciones que pudieran afectar su capacidad para actuar de manera imparcial y en procura del interés público. Agregó que el tribunal, con desconocimiento de las garantías fundamentales de los acusados, hizo un análisis de conflicto de interés de una causal que no cubre la pérdida de investidura, bajo un supuesto de moralidad que no está tipificado en la conducta, ni se probó.



“3.5. La providencia de primera instancia resulta contradictoria”

Lo que sustentó en que, además de lo expuesto, “(...) el mismo Tribunal reconoce la falta de tipicidad de la conducta reprochada, pese a ello, de manera contradictoria la convierte en típica sin mayor argumentación y de forma contradictoria señala que “el interés moral pese a no estar tipificado sí constituye un factor importante para el conflicto de intereses”, por lo que, acomodó la argumentación para terminar afirmando que la conducta cumplía con el requisito de tipicidad”.

También destacó que, pese a la atipicidad, se declaró la pérdida de investidura, sin siquiera explicar en que consistió el interés moral, y que el proceso de pérdida de investidura impone la taxatividad de la conducta y la prohibición de efectuar analogías, ya que las dudas de interpretación deben favorecer al acusado.

“3.6. Inexistencia del elemento subjetivo – culpabilidad. Ausencia absoluta de dolo o culpa grave”

Señaló que tampoco estaba acreditado el dolo atribuido a los acusados, y cuestionó lo dicho por el tribunal al indicar que no se demostró la fuerza mayor o el caso fortuito o cualquier circunstancia que permitiera descartar la culpa, y aseguró que “(...) ello es absurdo desde cualquier punto de vista, y desdibuja la acción de pérdida de investidura, pues para no cometer una conducta, resulta suficiente su inexistencia, sin que haya lugar a exigirse una causal extraña para no cometer un acto irregular, pues su no acontecimiento es el deber ser del actuar de los servidores públicos y no se requiere de un hecho externo para considerar su buen actuar”.



Agregó que era completamente absurdo que se exigiera a los acusados la comprobación de una causa externa para acreditar su actuar acorde con el ordenamiento jurídico, ya que no se demostró que su obrar fuera en beneficio de un interés privado.

Alegó que el tribunal consideró que los acusados conocían o debían conocer que al participar en el proceso de elección del personero estaban inmersos en causales de impedimento y/o recusación a partir del escrito de recusación que presentó el señor Luis Fernando Moreno Mena en su contra, la respuesta de los acusados dada el 5 de enero de 2024 y el acta nro. 4 del 6 de enero de 2024 de la sesión plenaria del concejo, situación que no era de recibo porque:

(i) los concejales conocieron la recusación, pero, al no advertir la configuración de la causal luego de asesorarse, respondieron rechazándola; (ii) la recusación no fue presentada a la mesa directiva, sino a los mismos concejales electos, de modo que no se podía continuar el trámite estipulado para las recusaciones; (iii) está acreditado que al impedimento se le dio trámite al superior, en este caso, a la Procuraduría Regional, que con el oficio 0296 del 19 de febrero de 2024 respondió al procurador 186 de Quibdó; (iv) en atención a la orientación brindada al presidente del concejo municipal de Lloró se le suministró un correo electrónico a la Procuraduría donde debía enviar la respuesta dada al recusante; (v) se dio cumplimiento al procedimiento establecido por el artículo 12 del CPACA, y que la actuación de la Procuraduría de adelantar de oficio la actuación fue producto de la diligencia del presidente del concejo Alipio Rentería Rentería y del concejal Bernardo Emiro Andrade Córdoba; (vi) la intervención de los acusados en la entrevista no alteró el resultado del concurso de personero, pues, según la Resolución nro. 006, el máximo puntaje en la entrevista no lo obtuvo el señor Elvin Rentería



Álvarez, sino su contendora Potes. “Además de ello, y como se observa en las pruebas obrantes en el proceso, se realizó posterior consulta a la procuraduría, que conllevó a que, a partir de la intervención del presidente del concejo en compañía de otro concejal, esa vista fiscal decidiera abrir de oficio del trámite”; (vii) desconoció el tribunal que el personero es elegido por mérito y se designa a quien obtenga mayor puntaje, pero además quien elige no es uno de los concejales, sino la corporación en pleno, y (vii) omitió el análisis particular de las situaciones personales de los acusados, “quienes no ostentan la profesión de abogados, ni mucho menos son doctos del Derecho. Se trata, a decir verdad, de ciudadanos con bachillerato y sin educación profesionalizante, provenientes de unos de los departamentos más afectados por la desigualdad social en el país”.

“3.7. Falta de soporte jurídico de la providencia de primera instancia”

En este punto indicó que “la sentencia de primera instancia se profirió sin soporte jurídico, por lo que se aparta del deber que tienen los operadores judiciales de fundamentar adecuadamente sus decisiones y la falta de referencias claras vulnera las garantías fundamentales de los sujetos del proceso, pues si bien se realiza llamados a pie de página, en su mayoría éstos no contienen cita y en otros eventos, no coincide con lo que se anuncia en el llamado, impidiendo ejercer una adecuada defensa técnica respecto de las decisiones en que se soportó la providencia”, y para ello citó varias páginas de la decisión de primera instancia.

Advirtió que, “si bien se solicitó aclaración de la providencia con sustento en lo anteriormente referenciado, el Tribunal, una vez estudiados los argumentos en que se fundamentó, negó la petición y, aunque realiza una serie de aclaraciones, y pese a que las llama de otra manera, ello lo hizo



por fuera de la sentencia al negar la aclaración, de modo que, a juicio de esta defensa, el fallo continúa sin soporte ni fundamento”.

“3.8. Indebida valoración de las pruebas allegadas legal y oportunamente al proceso”

Reiteró que el tribunal de manera “escueta, genérica y sin adentrarse en lo que realmente debe estudiar” encontró acreditado el interés general por el solo hecho de que los concejales hicieron parte de la misma lista de candidatos para el concejo municipal de Lloró para las elecciones de 2015 y 2019, con el aspirante a la personería, quien supuestamente, al haber tenido la condición de concejal, gozaba de liderazgo en el municipio, situación que para el tribunal acreditaba la existencia de una estrecha relación con el concursante, sin demostrar el beneficio para el partido, y tampoco se relacionó “un vínculo de los concejales con el partido que corresponda al grado de consanguinidad, afinidad, civil o societario que exige la norma”, o el beneficio moral o económico directo o concreto; por lo tanto, no existiendo en el proceso elementos demostrativos del interés directo, particular, actual o inmediato, debía revocarse la decisión de primera instancia y, en su lugar, denegar las pretensiones.

Por último, atendiendo lo previsto por el artículo 14 numeral 2 de la Ley 1881 de 2018, solicitó se tuviera como prueba documental en esta etapa del proceso el concepto rendido a los concejales por un profesional del derecho, el cual manifestó se adjuntaba “con el recurso de alzada”.

El recurso de apelación fue concedido por auto del 10 de julio de 2024¹².

¹² Ibidem.



5.- Trámite de segunda

5.1. El expediente fue asignado a esta Sección por acta de reparto del 15 de agosto de 2024¹³.

5.2. Por auto del 30 de septiembre de 2024 se admitieron los recursos de apelación interpuestos por los señores Alipio Rentería Rentería, Jorge Eliécer Rentería Mosquera, Asnoraldó Mayoral Bermúdez, Bernardo Emiro Andrades Córdoba y Euclide Córdoba Cuesta y se rechazó la solicitud probatoria pedida en segunda instancia, por cuanto “la apoderada de la parte demandada no adjuntó la documental que solicita sea tenida en cuenta en esta instancia, por consiguiente, al no contar con la misma, no es posible verificar si aquella cumple los requisitos del artículo 212 del CPCA”¹⁴.

Por memorial radicado el 3 de octubre de 2024, la apoderada de los acusados manifestó: “informo que, con sorpresa encuentro que, mediante auto del 30 de septiembre de 2024, se rechazó la prueba anunciada por la defensa en el recurso de apelación presentado contra el fallo de primera instancia, por no haber adjuntado el escrito, lo cual veo se debió a problemas técnicos que hicieron que el anexo permaneciera perdido en el ciberespacio. Es por ello que, sin el ánimo de polemizar, ni intentar recursos, que en todo caso no proceden, adjunto el escrito con la esperanza que obre en el proceso”¹⁵.

¹³ Visto en el índice 1 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.

¹⁴ Visto en el índice 4 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.

¹⁵ Visto en el índice 9 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01



5.3. El expediente ingresó a despacho para fallo el 15 de octubre de 2024¹⁶.

5.4. El despacho de conocimiento registró proyecto de fallo para ser debatido en la Sala del 6 de marzo de 2025; sin embargo, en dicha fecha, el entonces Consejero Hernando Sánchez Sánchez manifestó impedimento para conocer del asunto¹⁷. El 13 de marzo de 2025, se registró ponencia para resolver el impedimento y comoquiera que no obtuvo votación mayoritaria, se dispuso remitir el expediente al despacho que seguía en turno para que se pronunciara sobre el impedimento¹⁸.

5.5. Por auto del 20 de mayo de 2025, el despacho del señor Consejero Germán Eduardo Osorio Cifuentes devolvió el proceso al despacho de conocimiento con fundamento en que: “El proceso ingresó a este Despacho el 11 de abril de 2025, para resolver la manifestación de impedimento del doctor Hernando Sánchez Sánchez. En razón a que el doctor Hernando Sánchez Sánchez culminó su periodo constitucional el 21 de abril de 2025, no resulta procedente emitir un pronunciamiento en relación con el impedimento manifestado por este. Por lo tanto, se devolverá el proceso al despacho del consejero de estado doctor Oswaldo Giraldo López, para lo de su competencia”¹⁹.

¹⁶ Visto en el índice 10 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.

¹⁷ Visto en el índice 12 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.

¹⁸ Visto en el índice 16 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.

¹⁹ Visto en el índice 22 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.



5.6. El expediente ingresó nuevamente al despacho el 26 de mayo de 2025²⁰.

5.7. El despacho de conocimiento registró nuevamente el proyecto de sentencia para ser discutido en la Sala del 12 de junio de 2025; no obstante, por escrito de la misma fecha la señora Consejera de Estado Nubia Margoth Peña Garzón manifestó impedimento para conocer del asunto, el cual fue declarado infundado por la Sala por auto del 26 de junio de 2025²¹.

5.8. Cumplido lo anterior, el expediente ingresó de nuevo a despacho el 21 de julio de 2025²².

II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- Competencia de la Sección

Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de concejales, acorde con lo previsto por el parágrafo 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000²³ y con base en lo establecido por el

²⁰ Visto en el índice 24 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.

²¹ Visto en el índice 32 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.

²² Visto en el índice 37 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.

²³ "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional". El parágrafo 2° del artículo 48, establece que corresponde al Consejo de Estado conocer en segunda instancia de las pérdidas de investidura que conozcan en primera instancia los Tribunales Administrativos.



numeral 5 del artículo 13 del Acuerdo nro. 080 del 12 de marzo 2019²⁴ proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, modificado por el artículo 1 del Decreto 434 de 2024, que regula la distribución de negocios entre las secciones²⁵.

2.- Procedibilidad de la acción de pérdida de investidura

Para acreditar que los señores Bernardo Emiro Andrades Córdoba, Alipio Rentería Rentería, Asnoraldó Mayoral Bermúdez, Bernardo Emiro Andrades Córdoba, Euclide Córdoba Cuesta y Jorge Eliécer Rentería Mosquera²⁶, fueron elegidos concejales del municipio de Lloró, Chocó, por el Partido Liberal Colombiano, para el período constitucional 2024 – 2027, la parte actora aportó copia del formulario E- 26 CON, acta del escrutinio municipal concejo, elecciones autoridades territoriales del 29 de octubre de 2023 de la Registraduría Nacional del Estado Civil²⁷ y no se discute que no hayan tomado posesión del cargo.

3.- Lo probado en el proceso

En el proceso está acreditado lo siguiente²⁸:

²⁴ Por medio del cual se compila y actualiza el reglamento interno del Consejo de Estado, publicado el 1º de abril de 2019 en el Diario Oficial número 50913.

²⁵ “Artículo 13. Distribución de los procesos entre las Secciones. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: Sección Primera: (...)5. El recurso de apelación contra las sentencias de los Tribunales sobre pérdida de investidura (...)”.

²⁶ La relación se hace en el orden en que están citados en el formulario según el número de votos obtenidos.

²⁷ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.

²⁸ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.



3.1. Se aportó copia del formulario E-26 CON, acta del escrutinio municipal concejo, elecciones autoridades territoriales del 27 de octubre de 2019, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, concejo municipal de Lloró, departamento de Chocó, en el que consta que resultaron elegidos concejales en representación del Partido Liberal Colombiano, los señores Jorge Eliecer Rentería Mosquera, Bernardo Emiro Andrades Córdoba, Elvin Rentería Álvarez, Asnoraldó Mayoral Bermúdez, Euclide Córdoba Cuesta y Alipio Rentería Rentería²⁹.

3.2. Así mismo se allegó copia del formulario E- 26 CON, resultado del escrutinio municipal concejo, elecciones del 25 de octubre de 2015, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para el concejo municipal de Lloró, departamento de Chocó, allí se lee que resultaron elegidos concejales en representación del Partido Liberal Colombiano, los señores Jorge Eliecer Rentería Mosquera, Bernardo Emiro Andrades Córdoba, Asnoraldó Mayoral Bermúdez y Elvin Rentería Álvarez³⁰.

3.3. Mediante escrito del 2 de enero de 2024 dirigido a los señores Alipio Rentería Rentería, Jorge Eliecer Rentería Mosquera, Asnoraldó Mayoral Bermúdez, Bernardo Emiro Andrades Córdoba, Ruscelly Rentería Rentería y Euclide Córdoba Cuesta, con fecha de radicado del 2 de enero de 2025, a las 2:57 p.m., y con firma de recibido de Esther Rentería, el señor Luis Fernando Moreno Mena, manifestó lo siguiente:

"[...] actuando en mi propio nombre, con el debido respeto me dirijo ante ustedes, con el propósito de elevar solicitud de RECUSACIÓN bajo los parámetros de la Ley 1437 de 2011 (...) conforme a los siguientes argumentos:

El día 31 de octubre de 2023 a la comisión escrutadora ingresó el señor ELVIN RENTERÍA ÁLVAREZ, (...) como apoderado y representante de los candidatos ASNORALDO MAYORAL BERMÚDEZ, ALIPIO RENTERÍA

²⁹ Relacionados en orden del número de votos obtenidos.

³⁰ Relacionados en orden del número de votos obtenidos.



RENTERÍA, JORGE ELIECER RENTERÍA MOSQUERA, RUSCELLY RENTERÍA RENTERIA, conforme a acta general de escrutinio adjunto.

Conforme a lo anteriormente mencionado y debido a que, dentro del concurso de personero del municipio de Lloró, en la lista de los participantes se encuentra el señor ELVIN RENTERÍA ÁLVAREZ, apoderado y representante de los señores ASNORALDO MAYORAL BERMÚDEZ, ALPIO RENTERÍA RENTERÍA, JORGE ELIECER RENTERÍA MOSQUERA, RUSCELLY RENTERÍA RENTERIA, ahora concejales electos para el período 2024-2027, se evidencia el interés notorio y parcializado por parte de los señores concejales con el señor ELVIN RENTERIA lo que está viciando las decisiones que deben basarse en imparcialidad y transparencia dentro del concurso.

En el año 2019, el señor ELVIN RENTERÍA ÁLVAREZ hizo parte de la lista a concejo en las elecciones territoriales en el municipio de Lloró por el partido liberal junto con los señores JORGE ELIECER RENTERÍA MOSQUERA, BERNARDO EMIRO ANDRADES CORDOBA, ASNORALDO MAYORAL BERMÚDEZ y EUCLIDE CÓRDOBA CUESTA. Conforme E- 26 adjunto.

Por ello es evidente que se encuentran inmersos en un CONFLICTO DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN, establecidas en los numerales 4 y 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, que a la letra dicen:

(...)

Cabe recordar que conforme al artículo 48 de la Ley 617 de 2000, es causal de pérdida de investidura para los concejales la violación al régimen de conflicto de intereses: (...).

PRUEBAS

- ACTA GENERAL DE ESCRUTINIO ADJUNTA
- E- 26 ELECCIONES TERRITORIALES CONCEJO DEL AÑO 2019

PETICIÓN

Conforme a los anteriores argumentos fácticos y jurídicos dele trámite a la RECUSACIÓN planteada, separándose del trámite del Concurso de Personería Municipal de Lloró para el período 2024- 2028, o en su defecto darle el trámite correspondiente, conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[...]”. (mayúsculas originales).

3.4. Por escrito del 5 de enero de 2024, firmado, en su orden, por los señores Alipio Rentería Rentería, Jorge Eliecer Rentería Mosquera, Asnoraldo Mayoral Bermúdez, Bernardo Emiro Andrades Córdoba,



Ruscelly Rentería Rentería y Euclídes Córdoba Cuesta, contestaron la solicitud de recusación al señor Luis Fernando Moreno Mena, en el siguiente sentido:

"[...] mediante el presente nos permitimos dar respuesta a la solicitud de recusación presentada por usted en nuestra contra, solicitud que se radicó contra cada uno de nosotros como personas naturales y radicadas en la secretaría del concejo municipal de Lloró el día 2 de enero de 2024 y en tal sentido procedemos a dar respuesta, haciéndole la salvedad que esta solicitud no es de competencia del seno del concejo y mucho menos de la mesa directiva teniendo en cuenta el cuerpo de su solicitud, por lo cual nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

(...)

De lo anterior se colige entonces señor LUIS FERNANDO MORENO MENA, que su solicitud de recusación debió dirigirse a la mesa directiva del concejo municipal de Lloró como órgano colegiado y directivo del concejo municipal, e identificando a los suscritos como concejales de este ente territorial y no como personas naturales ya que nuestra actuación en este recinto está cobijada bajo el fuero de concejales del Municipio de Lloró y es bajo esa condición que actuaremos en la etapa que corresponda en el concurso de personero del Municipio de Lloró acorde con lo consagrado en la ley y no de forma caprichosa, entendiendo que somos un cuerpo colegiado.

Ahora bien, en atención a que la presente solicitud de recusación ha sido radicada a cada uno de nosotros como personas naturales en la cual en su solicitud no se hace referencia a los aspectos ya mencionados, procedemos entonces a dar respuestas a sus argumentaciones así:

- Frente al primer argumento nos permitimos manifestarle que como usted lo ha denotado en su escrito ya referido, el señor ELVIN RENTERÍA ÁLVAREZ, para la fecha del 31 de octubre de 2023, nos representó en los escrutinios municipales como personas naturales y en su condición de profesional del derecho en cumplimiento de su profesión privada sin ningún tipo de limitación e impedimento legal, gestión que terminó sin ningún tipo de reclamación en nuestro favor y una vez culminados los referidos escrutinios municipales, es decir, que en la actualidad no es apoderado de ninguno de los reusados (sic), situación que no compromete nuestra imparcialidad en nuestra condición de concejales teniendo en cuenta que su participación como en el concurso de personero no tiene ninguna injerencia de nuestra parte pues la prueba comportamental, escrita, estudios de hoja de vida y demás que pudieron desarrollarse a lo largo del concurso fueron adelantadas por la FEDERACIÓN NACIONAL DE CONCEJALES, el cual no tiene ninguna dependencia de nuestra parte.
- Frente al segundo argumento es menester recordarle al recusante que el concurso de personeros está regulado en la Ley 1551 de 2012



y sus decretos reglamentarios y en este se establece (...), es decir que cualquier persona que cumpla con esta condición podría presentarse al concurso de personero.

Razón por la cual resulta temeraria su afirmación cuando asevera que debido a que el señor ELVIN RENTERÍA ÁLVAREZ se encuentra en la lista de los participantes, se encuentra un interés notorio y parcializado por parte de los señores concejales hoy recusados, lo que está viciando las decisiones que deben basarse en imparcialidad y transparencia dentro del concurso; olvidando cual es la naturaleza del concurso de méritos, esto para señalar, que el señor RENTERÍA ÁLVAREZ forma parte de la lista de los participantes primero por cumplir con los requisitos del concurso y segundo por haber superado las etapas del concurso las cuales fueron adelantadas por una institución distinta al concejo municipal basadas en las reglas de la imparcialidad y la transparencia a la cual el recusante hace alusión y que según las evidencias que existen en el expediente, el señor Elvin las ha superado hasta el momento, de lo contrario sería imposible que hasta la fecha ostentara el primer lugar.

- Frente a su tercer argumento es cierto que el señor ELVIN RENTERÍA ÁLVAREZ hizo parte de la lista de aspirantes al concejo de Lloró por el partido Liberal, en el período electoral pasado, pero no es menos cierto que en este acápite tan solo relaciona a los señores JORGE ELIECER RENTERÍA MOSQUERA, BERNARDO EMIRO ANDRADES CÓRDOBA, ASNORALDO MAYORAL BERMÚDEZ Y EUCLIDES CORDOBA CUESTA, sin indicar las razones del por qué no hace alusión al resto de las personas relacionadas cuando su solicitud ha sido generalizada, dejando un manto de duda si estas personas realmente participaron en su totalidad con el señor ELVIN RENTERÍA ÁLVAREZ en la contienda pasada, tal como él lo ha señalado.

(...)

RESPUESTA A SOLICITUD DE RECUSACIÓN

En atención a su solicitud los recusados ALIPIO RENTERÍA RENTERÍA, JORGE ELIECER RENTERÍA MOSQUERA, ASNORALDO MAYORAL BERMÚDEZ, BERNARDO EMIRO ANDRADES CÓRDOBA, RUSCELLY RENTERÍA RENTERÍA Y EUCLIDES CÓRDOBA CUESTA, le manifestamos que rechazamos la recusación planteada por usted y por su conducto el impedimento pretendido y por consiguiente continuamos con el desarrollo del cronograma propuesto por la mesa directiva dentro del cronograma para la escogencia de personero o personera municipal de Lloró, lo cual soportamos así:

Dentro de las normas traídas por el recusante debemos tener en cuenta que la primera norma a examinar es la traída por este en lo que atañe a los concejales como lo es la ley LEY 136 DE 1994, la cual es taxativa en su contenido, norma esta que igualmente ante los posibles vacíos que pueda tener nos puede remisionar a otras normas, en este caso el recusante ha tenido a bien soportar su solicitud en numerales 4 y 14 del artículo 11 de la ley 1437 de 2011 así:

(...)



Ahora bien, analizadas las causales invocadas por el recusante, las cuales fundamenta en los numerales 4 y 14 del artículo 11 de la ley 1437 de 2011, pero que a su vez soporta con el ARTICULO 70. LEY 136 DE 1994, para motivar el conflicto de interés en el caso de los concejales, se hace entonces necesario traer a colación la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Primera (...).

En el caso bajo examen encontramos entonces que si bien es cierto el recusante señala dos causales en las cuales considera se fundamenta su recusación, no es menos cierto que no existe en todo el plenario prueba demostrativa y argumentativa que los aquí recusados (...) **con la decisión que lleguemos a tomar produzcamos un beneficio particular y concreto en favor nuestro, de nuestros cónyuges o parientes y que además esa sea la situación por la cual no manifestamos el impedimento alguno frente a la función que nos tocaría cumplir dentro del concurso de méritos para el cargo de personero del Municipio de Lloró y que se (sic) según el cronograma correspondería al concejo municipal realizar la entrevista con un porcentaje del 10%, pues es de conocimiento público que producto del concurso público ya el 90% ha sido calificado por otra entidad.**

(...)

Analizadas cada una de las normas y conceptos traídos incluso por usted como recusante, es claro que el conflicto de intereses se genera a partir de ese conocimiento propio del servidor público, de ese interés personal y/o familiar que pueda surgir y que produzca un beneficio particular.

(...)

Señor Moreno en nuestra condición de concejales del Municipio de Lloró, dentro de esta actividad de elección de personero del Municipio de Lloró, acorde al cronograma planteado no nos asiste ningún interés personal, más que cumplir con el deber que el pueblo nos ha encomendado, tenga la certeza que cumpliremos con nuestra función, independiente de quien resulte elegido o elegida, pues es de su conocimiento que es un concurso de méritos, el cual debe arrojar unos resultados acorde a los puntajes obtenidos por cada participante en los cuales nosotros no hemos tenido intervención y donde siempre debe resaltarse la **transparencia e imparcialidad**. Así mismo es importante resaltar que entre la lista de los aspirantes que existe dentro del concurso de personero del Municipio de Lloró, el señor ELVIN RENTERÍA ÁLVAREZ, no es el único que existe en la lista de aspirantes, razón por la cual existe pluralidad de oferentes para hacer un estudio más objetivo de la prueba a presentar y que ha generado tanta inquietud de su parte.

Por lo anterior entonces le reiteramos nuestra decisión de rechazar la recusación y por su conducto el impedimento propuesto por usted acorde a las razones expuestas.

[...]”. (mayúsculas y negrillas originales).



3.5. Se aportó respuesta dada el 9 de enero de 2024 por los señores Alipio Rentería Rentería en calidad de presidente del concejo, Ruscelly Rentería Rentería, primer vicepresidente del concejo, y Deiberth García Machado, secretario ad hoc del concejo, dirigida al abogado Alfredo Potes Gamboa, en donde se le informa lo siguiente:

“[...] Ref. Respuesta oficio de fecha 03 de enero de 2023 (sic)

En atención al oficio radicado por usted vía correo electrónico el día 03 de enero del corriente, donde se avizora que el mismo ha sido dirigido al señor personero municipal de Lloró y no a esta corporación en el cual usted solicita su intervención, esta colegiatura no tiene respuesta pendiente al respeto (sic) puesto que en el contenido del mismo se observa que su reclamación o solicitud va dirigida a ese Ministerio Público sin copia para este concejo municipal.

Amén de ello usted adjunta oficio radicado por el señor Luis Fernando Moreno Mena, dirigido a algunos concejales de esta corporación y de quien no adjunta poder para actuar en su nombre, para lo cual le pongo de presente que estos concejales le dieron respuesta oportuna al reclamante, mediante oficio que fue leído en la sesión del concejo municipal del día 05 de enero de 2024, por solicitud de los concejales interesados debido a que el señor Moreno Mena no suministró una dirección física o correo electrónico donde allegarle la respuesta-

[...]” .

3.6. Consta que, en la sesión del 6 de enero de 2024, según acta nro. 04 del concejo municipal de Lloró, Chocó, presidida por el concejal Alipio Rentería Rentería, y en la que estuvieron presentes los acusados, se discutió lo siguiente:

“[...] El secretario dio lectura al orden del día, seguidamente el presidente lo somete a consideración, aprobación y fue aprobado sin ninguna modificación.

El secretario hizo el llamado a lista y verificación del quórum y estaban presentes los once (11) concejales, seguidamente se procede a darle lectura a la respuesta de recusación interpuesta a los 6 concejales ya que en el oficio recibido por ellos no tenía dirección para enviarlo al que la interpuso entonces se hace lectura pública para que la plenaria tenga conocimiento que ellos no están impedidos y que también van a anexar copia del oficio como parte de la respuesta a la recusación, luego el presidente procedió a hacer la aclaración de cómo se va a realizar el proceso de la entrevista, también explica que la entrevista es individual



y que cada miembro de la mesa directiva le correspondía hacer una pregunta: del mismo modo se les concedió 5 minutos a cada participante para que se presente ante la plenaria; de este modo se presentó YINETH POTES RAMOS identificada con cedula (...), así mismo procede a presentarse el señor ELVIN RENTERIA ALVAREZ identificado (...).

Así mismo, el presidente delega al primer y segundo vicepresidente para realizar las preguntas a los aspirantes a personería; luego hace uso de la palabra el h. Nancy Arcenio Rentería para manifestar que tiene una resolución del mismo concejo donde dice que las preguntas las debe realizar la plenaria del concejo, a lo que responde el presidente que los citó en la secretaria del concejo para realizar las preguntas y el acudió.

Sigue haciendo uso de la palabra el h. Nancy Arcenio para decir que él no va a realizar cosas en contra de la ley y que él se debe es al pueblo, y propone que esas preguntas las hagan en plenaria.

Así mismo el presidente le cede la palabra al h. Bernardo Emiro Andrade donde expresa que se aprobó el orden del día y ya es un acuerdo, no se puede echar para atrás por que fue aprobado por todos los honorables concejales.

Acto seguido, el h. José Luis blandón hace uso de la palabra para decir que en el orden del día nunca escuche que las preguntas las iba a hacer la mesa directiva.

Luego toma la palabra el presidente donde expresa que la entrevista sería privada porque los ánimos estaban alterado[s] y se procede a hacer la entrevista después de un corto receso.

Terminado el receso se procede el secretario Adoc (sic) a leerla resolución # 048 dic. 2023 para dejar transparencia en el recinto, luego toma la palabra el h. concejal JOSE LUIS BLANDÓN CÓRDOBA donde expresa que en los documentos recibidos solo se leyó una sola recusación y eran dos.

A lo que el presidente respondió que para dar respuesta a un oficio son 5 días hábiles y solo lleva un día de radicado.

Luego el presidente procede a decir que ya aprobado el orden del día debemos continuar ya que teníamos un proceso muy importante para desarrollar.

Luego se procede a realizar la entrevista por parte de la mesa directiva en orden alfabético en referencia al primer apellido y procede a responder YINETH POTES RAMOS identificada (...). la cual expresa que antes de iniciar con la entrevista aquí en esta actuación administrativa debemos regirnos por los principios porque estamos con servidores públicos y que antes de ustedes realizar la actuación administrativa deberían dar respuesta a la recusación presentada por el señor ALFREDO POTES GAMBOA, dado que en ella se manifiesta que los h. concejales hoy electos por partido liberal hicieron parte de la misma lista inscrita lo cual está plasmado en el artículo 11 del CPACA código administrativo y



de procedimiento administrativo a que no sea lea (sic) dado una respuesta de fondo y teniendo en cuenta el E-26 del escrutinio de las elecciones del 2019 que integran una misma lista cuerpo colegial por el partido liberal, los señores recusados en este momento deben dar respuesta antes de plasmarse la actuación administrativa.

Luego la mesa directiva procede a explicar cómo será la entrevista y su método de calificación la cual se desarrolla haciendo pasar los participantes en orden alfabético en referencia a su apellido, y de la misma manera de parte del vicepresidente primero RUSCELY RENTERIA RENTERÍA.

se procede a realizarse las preguntas a la participante YINETH POTES RAMOS identificada (...).

Mientras se desarrolló las preguntas y posterior calificación a la participante YINETH POTES RAMOS identificada (...) se aparecieron 12 hojas de calificación lo que aludió a entregar nuevas hojas de clasificación a los honorables, ya que hubo un error a confusión entre los concejales.

Acto seguido el vicepresidente segundo ALFONSO OBREGÓN URRUTIA Procede a realizarle las preguntas al participante ELVIN RENTERIA ALVAREZ (...) la cual se desarrolla sin ninguna salvedad tanto su entrevista como su posterior calificación.

Dentro del desarrollo de la entrevista se hacen pasar a los participantes al recinto, se guardan las calificaciones en una misma carpeta se verifican que estén completa las 22 hojas de calificación de la entrevista se declara la sesión permanente por el tiempo transcurrido.

El presidente h. concejal ALIPIO RENTERIA RENTERIA procede hacer leer la resolución

#048 (DICIEMBRE DE 2028)

POR MEDIO DE LA CUAL SE FIJAN LAS DIRECTRICES PARA LLEVAR A CABO LA PRUEBA DE ENTREVISTA EN EL CONCURSO PÚBLICO Y ABIERTO DE MÉRITOS PARA PROVEER EL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DE LLORO EN VIRTUD Y DESARROLLO DE LA RESOLUCION No. 022 de fecha 13 de julio de 2023 art. 568 (entrevista)

para dar claridad y transparencia al desarrollo de la entrevista, luego se le sede (sic) la palabra a la participante YINETH POTES RAMOS la cual expresa regirse bajo la convocatoria No. 020 del 5 de julio de 2023 y art. 56 que la citación estaba para el día 9 de enero y fue modificada para el día 3 de enero 2024 y bajo que motivación fue modificada la citación, que todo sea (sic) echo (sic) bajo la ley y que el debido proceso.

Luego el presidente da un recesó hasta las 4: p.m. para que cada participante y la mesa directiva puedan buscar un asesor para los temas de cómputo y porcentajes.



Pasado el receso la mesa directiva en cabeza del presidente ALIPIO RENTERÍA RENTERÍA determina dirigirse a la oficina de planeación con el asesor de la mesa directiva y cada aspirante con su debido apoderado para realizar la sumatoria del proceso bajo los parámetros establecidos.

La cual se desarrolló con la transparencia en presencia de los participantes y sus apoderados dando también a conocer nuevamente los porcentajes del formato de calificación de la entrevista, siendo esta gra[b]ada por audio y video que reposaran en archivos de la secretaria del concejo.

Agotado el orden del día se cita para el 8 de enero a las 10: am y se levanta la sesión.

[...]” (mayúsculas originales)

3.7. Mediante Resolución nro. 007 del 11 de enero de 2024, firmada por Alipio Rentería Rentería en calidad de presidente, Ruscelly Rentería Rentería en calidad de primer vicepresidente y Alfonso Obregón Urrutia, segundo vicepresidente, se publicó la lista de elegibles del concurso público y abierto de méritos para la elección de personero municipal de Lloró- Chocó.

3.8. Según consta en el acta nro. 07 de la sesión del 12 de enero de 2024 del concejo municipal de Lloró, Chocó, en la que estuvieron presentes los acusados, se “confirmó la elección del personero”, allí se indicó:

“[...] La secretaría hizo el llamado a lista y verificación del quórum y estaban presentes los once (11) concejales. Seguidamente el presidente procede a dar lectura al acto administrativo mediante el cual se publica los resultados finales del concurso de méritos para elegir personero quedando de la siguiente manera:

(...)

Acto seguido hace uso de la palabra el h. Asnoraldo Mayoral para presentar una proposición para que el acta final se aprobada por la mesa directiva, luego se somete la cual obtuvo 8 votos a favor y 1 en contra.

Del mismo modo, el presidente procedió a confirmar la elección del personero municipal de Lloró, de este modo quedó elegido el abogado ELVIN RENTERÍA ÁLVAREZ (...) y debe posesionarse antes de 15 días después de la elección y la debe hacer ante el juzgado 01 promiscuo municipal de Lloro porque el concejo de Lloró queda en vacaciones el día de hoy.



Luego el presidente expresa que en los once días de prórroga fue elegida la mesa directiva, quedando como presidente Alipio Rentería, 1º vicepresidente Ruscelly Rentería Rentería, 2º vicepresidente Alfonso Obregón Urrutia y secretaria Esther Yoana Rentería Bejarano y el personero Elvin Rentería Álvarez.

[...]”.

3.9. Por medio de la Resolución nro. 009 del 12 de enero de 2025 firmada por la mesa directiva del concejo municipal de Lloró, Chocó, se protocolizó la elección del personero municipal, en cuyo resuelve se lee:

“[...] **ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR** como personero municipal de Lloró, para el período comprendido entre el 2024- 2028, al doctor **ELVIN RENTERÍA ÁLVAREZ** identificado (...) por haber superado las etapas del concurso de méritos previsto por esta corporación, para ocupar el cargo de personero municipal de Lloró, para el período constitucional comprendido entre el 01 de marzo siguiente a su elección y concluirá el último día del mes de febrero del cuarto año [...]” (mayúsculas y negrillas originales)

4. Examen de los motivos de la apelación

El tribunal, en la sentencia de primera instancia, negó la solicitud de pérdida de investidura del concejal Ruscelly Rentería Rentería y declaró la desinvestidura de los demás acusados. Esta última decisión fue objeto de apelación y, para ello, se destaca que los siguientes son los puntos de inconformidad:

(i) El tribunal de instancia, para decretar la pérdida por la causal de conflicto de intereses, consideró que estaban probados los presupuestos de la causal de impedimento prevista en el numeral 14 del artículo 11 del CPACA. A su turno, la parte recurrente alega que el citado artículo 11 no es aplicable al asunto porque allí no se establece la sanción de desinvestidura, en tanto que las únicas que tienen tal consecuencia son las normas señaladas para el cargo de concejal, pues las generales tienen



un tratamiento para otro tipo de procesos. Bajo el mismo entendimiento de la indebida aplicación del artículo 11 del CPACA, la parte recurrente alegó que el tribunal confundió las funciones administrativas con las electorales y precisó que el artículo 11 solo es predicable de actuaciones administrativas.

(ii) El tribunal tuvo por configurado el segundo presupuesto de la causal de pérdida, esto es, la existencia de un interés directo, particular y actual, y precisó que en este caso el interés era de tipo moral porque el participante en el concurso de personero integró con los acusados la lista para el concejo municipal de Lloró en los años 2015 y 2019, demostrándose una estrecha relación con uno de los concursantes a personero municipal.

La parte recurrente alegó que no estaba demostrado plenamente el interés directo, particular y concreto, lo que desvirtuó en que: la elección de personero estuvo precedida por un concurso de méritos en la que no tienen injerencia; el puntaje de la entrevista solo equivalía a un 10%, y acotó que el aspirante a personero, quien había sido compañero de lista, no fue quien obtuvo la puntuación más alta en la entrevista; no está probado que los acusados obtuvieran provecho alguno o un beneficio directo por llevar a cabo la entrevista. A lo anterior, agregó que se tuvo por probado un inexistente interés de tipo moral que, además, no está tipificado en la causal de conflicto de interés.

(iii) La parte recurrente contravirtió que las causales de pérdida de investidura son de aplicación restrictiva, lo que se impone sobre una interpretación extensiva o analógica, por lo que, si el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 establece que la investidura de concejal puede perderse por violación al régimen de conflicto de intereses, su



complementación no puede ser otra que acudir al artículo 70 de la misma ley, de modo que, al no estar demostrado el interés, lo que procedía era negar la solicitud de desinvestidura.

(iv) Los concejales acusados en el recurso de apelación solicitaron la aplicación del principio de favorabilidad y analogía in bonam partem en el sentido que el artículo 56 de la Ley 2200 de 2022 establece para los diputados que no habrá conflicto de intereses cuando participen en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto; por lo que, en observancia al precitado principio, no era procedente la declaratoria de pérdida de investidura.

(v) Los recurrentes consideraron que con la decisión del a quo se afectaron los derechos políticos, el debido proceso, así como el derecho de audiencia y de defensa de los concejales acusados por cuanto se adoptó con fundamento en una norma que no es causal de pérdida de investidura, y en un supuesto interés moral que, además de no estar probado, tampoco está tipificado.

(vi) En la apelación se indicó que la sentencia de primera instancia es contradictoria, puesto que el tribunal reconoce la falta de tipicidad de la conducta reprochada y, pese a ello, el a quo aseguró “que el interés moral pese a no estar tipificado sí constituye un factor importante para el conflicto de intereses”.

(vii) Por último, en cuanto al elemento subjetivo, estimó que tampoco estaba acreditado, y cuestionó que el tribunal haya exigido una causa extraña para no incurrir en la conducta prohibida, “pues para no cometer una conducta, resulta suficiente su inexistencia”. Acotó que se omitió el



análisis particular de las situaciones personales de los acusados, quienes no tienen como profesión la de abogados.

Precisado los reparos que la parte recurrente expuso, la Sala abordará el examen de cada uno, estudiando en primer lugar aquellos que persiguen desvirtuar la configuración del elemento objetivo, y de estar acreditado, pasará a los reproches que tienen que ver con el elemento subjetivo.

4.1. Frente al elemento objetivo

(i) El primer reparo que formuló la parte recurrente tiene que ver con que el numeral 14 del artículo 11 del CPACA no aplica para la acción de pérdida de investidura, dado que las únicas disposiciones que prevén la desinvestidura son las establecidas para el cargo de concejal, mientras que las normas generales tienen un tratamiento para otro tipo de procesos, por ejemplo, el disciplinario.

Sin embargo, en reiterada jurisprudencia³¹, esta Sección ha señalado que el artículo 11 del CPACA enlista las circunstancias de conflicto de interés y causales de impedimento y recusación para todo servidor público, luego, como el artículo 123³² de la Constitución establece que los concejales son servidores públicos, les asiste el deber de manifestar su impedimento

³¹ Al respecto, pueden verse, entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 19 de septiembre de 2019. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 13001 23 33 000 2018 00738 01; sentencia del 3 de marzo de 2023. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente radicación nro. 25 000 23 15 000 2022 01015 01; sentencia del 14 de septiembre de 2023. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón. Expediente radicación nro. 25 000 23 15 000 2022 01014 01.

³² "ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios (...)".



cuando se encuentren incursos en las circunstancias previstas en el mencionado artículo 11 del CPACA.

A este respecto, la Sala observa que tal remisión resulta oportuna, no simplemente porque en ella se establezca una causal de impedimento, sino también porque le indica al juez en qué momento puede un servidor encontrar su imparcialidad comprometida para actuar, que es presupuesto de la configuración del conflicto de intereses que tiene como consecuencia la pérdida de investidura. Entonces, lo que debe tenerse en cuenta en el caso que se analiza, es que la remisión que se hace al numeral 14 del artículo 11 del CPACA no lo es simplemente porque sea la disposición aplicable al caso que ha de resolverse, sino también porque deja clara la circunstancia en que puede encontrarse cualquier servidor público cuando su interés particular entra en conflicto con el interés general, por intervenir en una actuación, no obstante “Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores”.

Adicionalmente, la jurisprudencia de la Sección Primera ha explicado que el artículo 11 del CPACA es aplicable a los concejales en su calidad de servidores públicos porque el inciso tercero del artículo 2 ibidem establece que las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se prevén en dicho código “sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones” del CPACA. Valga anotar en este punto que la parte recurrente no controvertió la existencia de una disposición especial frente a la manifestación de impedimentos para la elección de personero



municipal, específicamente, en lo relación con la entrevista y la correspondiente evaluación.

En línea con la inconformidad anterior, la Sala advierte que la parte recurrente alega que el artículo 11 del CPACA no es aplicable a los concejales para efectos de decretar la pérdida de investidura porque abarca situaciones de carácter administrativo, y no electoral, como la elección de personeros municipales, por lo que el a quo, al hacer referencia a la precitada disposición, confundió las funciones administrativas con las de tipo electoral.

Frente a este aspecto, se recuerda que el inciso final del artículo 39 de la Ley 489 de 1998 establece que las “asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley” y, adicionalmente, la jurisprudencia de la Sección Primera ha considerado que “los procedimientos relacionados con la elección de funcionarios a cargo de las corporaciones públicas municipales y distritales son procedimientos administrativos especiales”³³, razón por la cual, como se indicó previamente, ante la falta de regulación en la ley especial sobre las causales de impedimento, es procedente la aplicación de lo previsto en el CPACA.

Por lo tanto, el reproche formulado por los recurrentes no tiene vocación de prosperidad, en la medida que parte de la base que el artículo 11 del CPACA se refiere a “actuaciones administrativas” y aquello lo contrapone a que comprenden que llevar a cabo la entrevista y la correspondiente

³³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 26 de septiembre de 2024. Expediente radicado nro. 05001 2333 000 2024 00237 01. C.P.: Hernando Sánchez Sánchez.



evaluación es una función de tipo electoral y no administrativa, pasando por alto lo previsto en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 que define la naturaleza de los concejos y, adicionalmente, que en el actualidad la elección de personeros municipales se desarrolla a través de un concurso público de méritos, por lo que se trata de un procedimiento administrativo especial.

En efecto, el numeral 8 del artículo 313 de la Constitución Política establece que a los concejos le corresponde elegir personero y, a su vez, el Decreto 1083 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, en los artículos 2.2.27.1 y siguientes, señala que el personero municipal o distrital será elegido de la “lista que resulte del proceso de selección público y abierto adelantado por el concejo municipal o distrital”, y que “el concurso de méritos en todas sus etapas deberá ser adelantado atendiendo criterios de objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad, teniendo en cuenta la idoneidad de los aspirantes para el ejercicio de las funciones”.

(ii) El segundo reproche alude a que, para la parte recurrente, no existe el interés directo, claro y concreto en la supuesta actuación administrativa por parte de los concejales, dado que el a quo no analizó las pruebas que permitan inferir que se configuraba un interés por llevar a cabo la entrevista o algún trámite en la elección del personero municipal.

En ese contexto, la Sala advierte que, en el recurso de apelación, la parte demandante no controvierte los hechos que están probados en el expediente, consistentes en que, con los formularios E 26 -CON de las elecciones territoriales llevadas a cabo el 25 de octubre de 2015 y el 27 de octubre de 2019, resultaron elegidos por el Partido Liberal Colombiano y como concejales del municipio de Lloró los aquí acusados, y que, al



mismo tiempo, el señor Elvin Rentería Álvarez fue compañero de lista por el mismo Partido Liberal Colombiano para el concejo municipal de Lloró, quien posteriormente participó en el concurso para elegir personero municipal para el período 2024 – 2028 resultando elegido.

Luego, las circunstancias que están demostradas en el expediente encuadran en la causal de impedimento prevista por el numeral 14 del artículo 11 del CPACA que establece que, “cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, éste deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por: (...) 14. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en algunos de los dos períodos anteriores”.

Del contenido de la precitada disposición se desprende que los servidores públicos, de los cuales hacen parte los concejales, tienen el deber de declararse impedidos cuando se encuentren en alguna de las circunstancias previstas en el artículo 11 del CPACA, pues, como lo ha explicado la jurisprudencia de la Sección Primera, la ley prevé que frente a las situaciones allí enlistadas “se encuentra comprometida la imparcialidad y objetividad de los servidores públicos, entendiendo que se presenta conflicto de intereses ante la existencia de intereses personales y directos en relación con la decisión que se pretende



adoptar”³⁴. Explicado en otras palabras, el legislador enlistó objetivamente unas situaciones en las que se entiende que los servidores públicos tienen comprometida su imparcialidad, de ahí se deriva que al estar incurso en alguna de las circunstancias señaladas por el legislador, implica que deban apartarse de la decisión.

Lo dicho se corrobora con lo expuesto en el artículo 70 de la Ley 136 de 1994 que previó que “cuando para los concejales exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas// Los concejos llevarán un registro de intereses privados en el cual los concejales consignarán la información relacionada con su actividad económica privada. Dicho registro será de público conocimiento. Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún concejal, que no se haya comunicado a la respectiva corporación, podrá recusarlo ante ella”.

Por lo anotado, la Sala considera que no le asiste razón a la parte recurrente cuando manifiesta que no existía un interés directo, claro y concreto, en la medida que la ley prevé de manera objetiva las circunstancia que se entienden ocasiona el conflicto de interés y que, por ende, constituye causal de impedimento.

³⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 19 de septiembre de 2019. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 13 001 23 33 000 2018 00738 01 (PI).



Ahora, si bien la Sala reconoce que, no obstante, la existencia objetiva de la causal cabe la posibilidad de que el concejal acredite que en efecto no tenía interés porque su imparcialidad no resultaba comprometida, para que tal defensa prosperara, le correspondía entonces a la apelante acreditar las circunstancias que permitieran darle sustento. Pero la evidencia recaudada en el proceso no permite concluir que ello haya sido así, pues, no obstante que se argumenta que el mayor puntaje en la entrevista lo obtuvo la candidata adversaria, lo cierto es que el elegido fue finalmente el candidato del mismo partido político, lo que implica que la calificación que le dieron a su entrevista era suficiente para alcanzar el fin que se buscaba.

En esa línea, se advierte que, no es de recibo argumentar que la intervención de los concejales acusados era inocua, como quiera que el proceso de selección es reglado y corresponde al mérito, pues ello no desvirtúa la importancia que tiene la entrevista en la decisión final, ni está acreditado dentro del proceso que no tuvo incidencia en la elección del candidato. Y si ello hubiere sido así, nada explica entonces la razón por la cual los acusados no declararon su impedimento, no obstante que habían sido recusados, pues en tales circunstancias lo que se evidencia es que tenían interés en participar, precisamente porque con ello tenían injerencia en el proceso de selección; proceso en el cual, valga recordar, concluyó con la elección del candidato sobre el cual pesaba el conflicto.

La misma circunstancia desvirtúa el argumento de la apelante, de conformidad con el cual no estaban reunidos los elementos de la causal de pérdida de investidura porque no podía predicarse la existencia de un interés personal por parte de los concejales acusados frente a la elección de personero municipal, puesto que estuvo precedida por una valoración de mérito en la que no tienen injerencia y en la cual el puntaje de la



entrevista solo equivale a un 10%. A lo que agregó que tampoco existe en el proceso prueba en la que se constate que los acusados obtuvieron provecho o beneficio por llevar a cabo la entrevista o algún trámite efectuado en el proceso de elección de personero municipal. Por los motivos ya anotados se evidencia que no le asiste razón a la parte recurrente, dado que, como se indicó, el artículo 11 del CPACA previó unas causales en las que se entiende que existe un conflicto entre el interés particular y el interés general del servidor público, que la recurrente no logra desvirtuar.

Igualmente, en el recurso de apelación se reprochó que el a quo tuvo por probado, sin estarlo, un interés de tipo moral, por lo que insistió en que la decisión de decretar la desinvestidura carece de la verificación de un interés real o verdadero que pugne con el interés público; a lo que controvertió que el interés moral no está tipificado en la normativa del conflicto de intereses.

Al respecto, se precisa que la causal de conflicto de intereses es de naturaleza abierta, lo que se traduce en que el legislador, para el caso de diputados, concejales y ediles, no señaló expresamente los requisitos para su configuración. Por lo tanto, le ha correspondido a la jurisprudencia determinar para este tipo de casos cuando se configura la causal. En ese sentido, esta Corporación ha señalado que el interés debe ser directo, el cual puede ser de cualquier orden como económico o incluso moral³⁵.

Frente al interés de naturaleza moral, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha explicado que, a diferencia del interés económico,

³⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2017. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés (E1). Expediente radicación nro. 66001 23 33 002 2016 00291 01 (PI).



resulta ser indeterminado, por lo que se lo ha asociado a la moralidad administrativa, la protección a la confianza legítima de los electores y el correcto ejercicio de la función pública³⁶. De manera que no le asiste razón a la parte recurrente cuando argumenta que el interés moral es inexistente en el marco normativo de conflicto de interés, pues la jurisprudencia lo ha reconocido, teniendo en cuenta que la causal es de textura abierta y por lo tanto corresponde al juez delimitarla.

Una discusión diferente constituye calificar el interés en cabeza de los acusados, es decir, si era de tipo moral, económico o de otro orden; sin embargo, para la Sala no es relevante, en este caso, la connotación del interés, dado que, se insiste, la razón de la decisión por la cual se tiene por acreditado el elemento objetivo de la causal de conflicto de intereses es que la ley previó de manera expresa los eventos en los cuales para un servidor público existe conflicto de interés y, en consecuencia, debe declarar su impedimento.

Por la misma razón, no tiene relevancia que la parte recurrente argumente que no obtuvieron ningún provecho o beneficio directo con ocasión de la entrevista o por algún trámite adelantado en el proceso de elección de personero municipal; en efecto, como quiera que la ley ha establecido que, en el caso que aquí se analiza, se configura el conflicto de interés, ha de presumirse entonces que hay provecho o beneficio directo, cuando se interviene en el proceso respectivo y se obtiene como resultado la elección de la persona que integra las listas del mismo partido; y ello es así, precisamente porque el cargo que se ocupa en esos términos proviene precisamente de la intervención de quienes deben

³⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2021. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Expediente radicado nro. 11001 03 15 000 2020 04535 01.



elegir, y si se favorece al candidato del partido, deriva sin duda en la ventaja política que ello supone para el ejercicio de la función pública a todos sus integrantes.

(iii) Otro de los reproches que formula la parte recurrente alude a que se debe aplicar de manera restrictiva la causal de pérdida de investidura y que ello debe primar sobre una interpretación extensiva o analógica. En ese sentido, reprochó que el numeral 2 del artículo 55 prevé que la pérdida de investidura procede por la violación al régimen de conflicto de intereses, por lo que su complementación no puede ser otra que el artículo 70 de la misma ley.

La Sala considera que tampoco le asiste razón a la recurrente por cuanto la causal se ha previsto en la ley de manera abierta o indeterminada, y para el caso de los concejales, el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 ha establecido de manera general que se perderá la investidura por violación al régimen de conflicto de intereses, sin que la misma disposición enliste los eventos que constituyen tal transgresión.

En ese sentido, es que la parte recurrente asegura que la causal invocada solamente puede complementarse con el artículo 70 de la Ley 136 de 1994; no obstante, si bien la precitada disposición es aplicable porque señala que, “cuando para los concejales exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, 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”, lo que cierto es que tampoco establece los eventos en que se configura el conflicto de intereses, sino que más bien impone el deber de manifestar el impedimento.



Sin perjuicio de lo anotado, el inciso segundo de la misma disposición establece que “cualquier ciudadano que tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún concejal que no se lo haya comunicado a la respectiva corporación, podrá recusarlo ante ella”, aparte que, como se indicó en acápites precedentes, la jurisprudencia de la Sección Primera ha entendido que se trata de una razón adicional para que se apliquen las causales de impedimento del artículo 11 del CPACA en los casos en los que haya lugar.

(iv) La parte recurrente alegó que con la decisión del a quo se afectaron los derechos políticos, el debido proceso y el derecho de audiencia y de defensa de los concejales aquí acusados, por cuanto la sanción fue impuesta con fundamento en una normatividad que no es causal de pérdida de investidura y en un supuesto interés moral que, además de no existir, no se encuentra tipificado.

Frente a este reparo, la Sala advierte que la parte recurrente insiste en que no estaba probado el conflicto de interés en circunstancias que, como ya se ha señalado, resultan irrelevantes en el examen para su configuración, puesto que las causales de impedimento enlistadas en el artículo 11 del CPACA están previstas de manera objetiva, de modo que, al verificar por parte del concejal que están reunidos los presupuestos que ocasionarían el impedimento, su deber, en principio, es manifestarlo, puesto que aquella es la forma en la que la ley podría garantizar la imparcialidad y transparencia de las decisiones que se adopten en las corporaciones públicas de elección popular. Luego, lo que la parte recurrente debía controvertir y no lo hizo es que los elementos de la causal de impedimento del numeral 14 del citado artículo 11 no estaban cumplidos, o que no comprometieron su imparcialidad, pues sería la única forma en que los acusados se exoneraran del deber de apartarse del



desarrollo y evaluación de la entrevista que se hizo a los candidatos a personero municipal.

Siendo ello así, no podría predicarse una vulneración de los derechos políticos de los aquí acusados, dado que, si bien es cierto que la Constitución Política, en los numerales 1 y 7 del artículo 40, establece, respectivamente, el derecho a ser elegido y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, también lo es que la misma disposición, en el numeral 6, prevé el derecho a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, tal como lo es la acción de pérdida de investidura, de modo que, al estar comprobados los presupuestos para imponer la sanción que de aquella acción pública se deriva, no se podría predicar una afectación a los derechos políticos que sea contraria al ordenamiento jurídico.

A su turno, en cuanto a la afectación del debido proceso, así como del derecho de audiencia y de defensa, no se advierten los motivos por los cuales la parte recurrente considera que resultaron afectados, dado que su reproche radica en que no estaba demostrado el interés y que se impuso la sanción de desinvestidura con sustento en una norma que no da lugar a ello; sin embargo, las garantías que componen del derecho al debido proceso no guardan relación con lo alegado en la apelación, en la medida en que ellas se circunscriben a los derechos a la jurisdicción, al juez natural, a la defensa, a que el proceso sea público y desarrollado en un tiempo razonable y a la independencia e imparcialidad del juez³⁷.

(v) La parte recurrente alegó que la decisión de primera instancia es contradictoria debido a que el mismo tribunal reconoció la falta de tipicidad de la conducta y, pese a ello, la convirtió en típica, en la medida

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C- 341 del 4 de junio de 2014.



en que aseguró que “el interés moral pese a no estar tipificado sí constituye un factor importante en el conflicto de intereses”, de tal modo que el a quo acomodó la argumentación para concluir que la conducta cumplía con el requisito de tipicidad.

La Sala recuerda que la tipicidad en los procesos de pérdida de investidura se refiere a que debe determinarse si la conducta del acusado se adecúa o no a las causales taxativamente señaladas en la ley. En este caso la causal invocada corresponde a la violación del régimen de conflicto de intereses que, como se ha mencionado, no fue determinada para los concejales por el legislador en la misma norma que lo previó. Por ello, ha sido la jurisprudencia la que ha explicado que para su configuración debe estar acreditado un conflicto de interés que puede ser de cualquier orden, incluso moral. El tribunal señaló que el interés que en este caso se configuraba era moral y, por su parte, los recurrentes sostienen que ese interés no está tipificado en la norma y que además no está probado.

Para determinar la tipicidad de la conducta, la Sala considera que lo relevante es que la parte demandante invocó para sustentar la violación del régimen de inhabilidades, la causal de impedimento enlistada en el numeral 14 del artículo 11 del CPACA; luego, al estar reunidos los presupuestos de hecho de la causal de impedimento deviene que se configuró objetivamente el conflicto de intereses en cabeza de los concejales y, al ser este el fundamento para decretar la pérdida en primera instancia, no se advierte la contradicción endilgada por los recurrentes.

(vi) En relación con lo señalado por la parte recurrente que intituló “principio de favorabilidad y analogía in bonam partem o analogía favorable”, la Sala advierte que la inconformidad tiene que ver con que



solicita la aplicación por analogía in bonam partem del literal e) del artículo 56 de la Ley 2200 de 2022 que, en efecto, establece que los diputados no incurrir en conflicto de interés “cuando el diputado participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presente inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos”.

Frente a la aplicación por analogía in bonam partem en los procesos de pérdida de investidura, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, siguiendo los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, ha explicado lo siguiente³⁸:

“[...] La pérdida de investidura es un proceso jurisdiccional que hace parte de lo que genéricamente se ha denominado el “derecho punitivo del Estado”, es decir, de las manifestaciones del poder represivo y sancionador por conductas atribuibles o reprochables de un sujeto. La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia explicó con especial claridad y *sindéresis* el género antes mencionado y sus características esenciales:

Precísese además, a manera de corolario de los presupuestos ya enunciados, que el DERECHO PUNITIVO es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo (reato), el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política (*impeachment*), y que por lo tanto son comunes y aplicables siempre a todas estas modalidades específicas del derecho punible, y no sólo respecto de una de ellas ni apenas de vez en cuando, las garantías señaladas en la Constitución y en la legislación penal sustantiva y procesal que las desarrolle, las cuales, en sustancia, son las que siguen:

1. El principio de la estricta y preexistente legalidad punitiva o de la certidumbre normativa previa (...)
2. El del debido juez competente (...)
3. El del debido proceso y del derecho de defensa, los cuales exigen el respeto a las formas normadas también preexistentes de procedimiento para cada juicio, la carga de la prueba para el Estado y no para el sindicado, la controversia probatoria plena y previa a la evaluación y decisión y la prohibición no solo de la penalidad sino también del juzgamiento *ex-post-facto*, (...)
4. La cláusula general de permisibilidad

³⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de febrero de 2020. C.P. Maria Adriana Marín. Expediente radicación nro. 11001 03 15 000 2019 00911 01.



y el principio de mayor favorabilidad y por lo tanto la prohibición de aplicar la analogía juris, la analogía legis, o la interpretación extensiva, “in malam partem” o para desfavorecer y en cambio la permisión para hacerlo “in bonam partem” o para favorecer. 6. (sic) La garantía del “non bis in idem”... . Lo anterior deja entender entonces que siendo del mismo género punible el procedimiento penal y el procedimiento disciplinario, no son de la misma especie, pero que, por lo mismo, por ser especies diferentes de un mismo género, tienen no sólo rasgos propios que los caracterizan y diferencian, sino, además, elementos comunes que los aproximan.

Ciertamente, como ya lo ha sostenido la Corte en jurisprudencia anterior, la Constitución no sigue ni impone escuela o doctrina alguna del derecho punible. Pero lo que sí es claro es que aquélla no admite teoría alguna que desconozca los principios y garantía enunciados atrás³⁹.

[...]”.

En otra oportunidad, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, refiriéndose al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, indicó que “en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, son de origen constitucional y legal. La tipificación de sus causas, vigencias, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía legis o iuris, excepto en lo favorable”⁴⁰.

Teniendo en cuenta el contexto descrito, debe precisarse que, si bien esta Corporación ha señalado que las causales de pérdida de investidura no permiten una interpretación analógica o extensiva, en la medida en que esta acción implica el ejercicio del ius puniendi del Estado y, por ende, se sustenta en el principio de legalidad en el sentido que las causales de pérdida de investidura deben estar expresamente previstas en la Constitución o en la ley, también lo es que la analogía in bonam partem,

³⁹ Corte Suprema de Justicia – Sala Plena, sentencia de constitucionalidad del 7 de marzo de 1985, exp. 1259, M.P. Manuel Gaona Cruz. Extracto tomado de “Jurisprudencia y Doctrina”, Edit. Legis S.A., Tomo XIV, N. 161, mayo de 1985, págs. 428 y 429. Mediante esta sentencia se juzgó la constitucionalidad de algunas de las normas del Decreto-ley 1835 de 1979, contentivo del régimen disciplinario para la Policía Nacional.

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de febrero de 2011. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio. Expediente radicado nro. 11001 0315 000 2010 00990 00 (PI).



o, en otros términos, aquella analogía que resulta ser favorable al acusado, resulta procedente en los procesos de pérdida de investidura, dado que esta última no limita los derechos fundamentales de los acusados ni implica una vulneración al principio de legalidad, pues aquel está fundamentado en la necesidad de contener el poder del Estado respecto de las sanciones que implican una restricción de los derechos de los asociados.

Ahora, en la sentencia C- 083 de 1995, la Corte Constitucional explicó que la analogía es la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que solo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, aquellos que explican y fundamentan la ratio iuris o razón de ser de la norma, a lo que agregé que “discernir los aspectos relevantes de los irrelevantes implica, desde luego, un esfuerzo interpretativo que en nada difiere del que ordinariamente tiene que realizar el juez para determinar si un caso particular es o no subsumible en una norma de carácter general”.

Así las cosas, la Sala considera que no es procedente aplicar el literal e) del artículo 56 de la Ley 2200 de 2022; lo anterior, por cuanto la precitada disposición regula el supuesto en el que el diputado participa en la elección de servidores públicos mediante el voto secreto, aspecto este último que se entiende relevante para que no exista la configuración de intereses; mientras que, en este caso, el fundamento del conflicto de interés radica en que los acusados llevaron a cabo la entrevista de los aspirantes a personero municipal, así como la correspondiente evaluación.

A estos efectos, la Sala observa que del literal e) del artículo 56 de la Ley 2200 se desprende que el aspecto relevante para que no opere el conflicto



de interés en cabeza de los diputados es que la participación en la elección se haga mediante el voto secreto, lo que en este caso no ocurrió; además, tampoco puede perderse de vista que la Ley 2200 de 2022, por ser norma especial para los diputados, no puede ser aplicable al presente asunto; por lo tanto, este reproche tampoco tiene vocación de prosperidad.

En consecuencia, como la parte recurrente no logró desvirtuar los requisitos para la configuración del elemento objetivo de la causal, la Sala descenderá al estudio del elemento subjetivo.

4.2. El elemento subjetivo

La Corte Constitucional, en la sentencia SU-424 de 2016, explicó que, "(...) debido al carácter sancionatorio de la pérdida de investidura, esta figura "está sujeta, de manera general a los principios que gobiernan el debido proceso en materia penal, con las modulaciones especiales que son necesarias para la realización de sus fines constitucionales. En ese orden de ideas, las garantías básicas del debido proceso son aplicables en estos trámites, siempre bajo una interpretación adecuada a los fines propios que lo caracterizan"⁴¹.

En la referida sentencia la Corte precisó que "los principios del derecho sancionatorio incluyen el principio de legalidad, tipicidad, aplicación de la ley más favorable, non bis in ídem, y la presunción de inocencia hasta no ser declarado culpable. De este último principio, se ha derivado **el principio de culpabilidad**, que en el ámbito penal hace referencia a la

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia SU- 424 del 11 de agosto de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



necesidad de demostrar una responsabilidad subjetiva en la comisión de un delito”⁴². (destacado en la providencia)

El elemento subjetivo de la pérdida de investidura deriva de la presunción de inocencia, que tiene su fundamento en el artículo 29 Superior; la culpabilidad implica entonces que deba estar acreditada la responsabilidad subjetiva del acusado para la estructuración de la causal. Por tal razón, la culpabilidad, consiste en efectuar un juicio de reproche sobre la conducta del implicado⁴³.

Con la entrada en vigor de la Ley 1881 del 15 de enero de 2018 y la modificación introducida por la Ley 2003 de 2019, el análisis de la conducta debe hacerse bajo los parámetros de dolo o culpa grave. El primer concepto atañe a la intención positiva de realizar la conducta que lesiona el interés jurídico; entretanto, el segundo está ligado a la diligencia debida para el desarrollo de determinada actividad.

Al respecto, el artículo 63 del Código Civil define la culpa grave así: “(...) no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios”, y el dolo como “la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro”.

En este caso, la demanda se radicó el 22 de febrero de 2024⁴⁴ y, por ende, ya había entrado en vigor la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019,

⁴² Ibídem.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-181 del 13 de abril de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁴ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 27001 23 33 000 2024 00031 01.



que modificó el artículo 1 de la Ley 1881 de 2018⁴⁵, que dispuso que el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva, y que la acción se ejercerá contra los congresistas [léase para el caso concejal] que con su conducta dolosa o gravemente culposa hubieran incurrido en una de las causales de pérdida de investidura previstas en la Constitución.

A su turno, el artículo 22 de la Ley 1881 de 2018 estableció que las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán en lo que sea compatible a los procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados.

De contera, el caso debe de estudiarse a la luz de dicha regla, toda vez que este proceso judicial sancionatorio implica en la actualidad un juicio de responsabilidad subjetivo que obliga al juzgador a hacer un análisis de la culpabilidad del investigado⁴⁶.

En el asunto bajo examen, la Sala considera que el elemento subjetivo está cumplido, dado que los acusados participaron de manera intencional en la entrevista y calificación de los candidatos a personero municipal y su conducta no está justificada en la buena fe calificada producto de un error invencible.

En esa medida, la Sala precisa que lo que debe tenerse en cuenta frente al hecho de si los acusados conocían o no que al participar y evaluar las entrevistas de los candidatos que aspiraban a ser personero municipal incurrieran en la causal de conflicto de interés, es que la ignorancia de la

⁴⁵ "Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones".

⁴⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de octubre de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata. Expediente radicación nro. 11001 03 15 000 2018 02417 01 (PI).



ley no sirve de excusa para su transgresión; y, por lo tanto, lo que les correspondía era acreditar que incurrieron en esa transgresión por un error que es común a muchos.

Lo anterior, por cuanto, aunque, al tenor del artículo noveno del Código Civil, la ignorancia de la ley no sirve para excusar su infracción, hay por lo menos dos eventos en los cuales se configura una razón que puede justificar la conducta prohibida, porque implican que el accionado actúa con buena fe calificada y en presencia de un error invencible, verbigracia: (i) cuando los jueces han interpretado la disposición de una manera y luego modifican su criterio, lo que puede afectar el principio de confianza legítima, y (ii) cuando, precisamente para evitar esa ignorancia, la persona se asesora de un profesional idóneo y éste le aconseja mal; ello siempre y cuando no haya claridad en relación con el punto que se discute para la configuración de la causal de pérdida de investidura, dado que, si ésta es clara, no suple la falta de diligencia el hecho de solicitar un concepto.

Cabe mencionar que la buena fe calificada se desprende del principio general “error communis facit ius” que implica la existencia de un error que además de ser invencible debe ser común a la colectividad. Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que “el principio general según el cual el error común e invencible crea derecho constituye uno de los casos, excepcionales dentro de nuestro ordenamiento, en los que se admite que de la creencia errónea y de buena fe sobre la legalidad de un acto, se puedan derivar consecuencias jurídicas avaladas por el propio ordenamiento. La ficción de que nadie ignora la ley no tiene alcance absoluto, ni siquiera en derecho privado. Si en ocasiones se le reconoce relevancia a una situación que en apariencia armoniza con el derecho, aunque en realidad lo contraviene, derivada de un error particular (como



en el caso del matrimonio putativo), el error colectivo o común genera efectos aún más significativos, pues puede convalidar situaciones generales que en principio son contrarias al ordenamiento. Tal es el caso del error comunis, reconocido desde el derecho romano como fuente generadora de derechos. La jurisprudencia ha delimitado el alcance de este principio exigiendo, para su aplicabilidad, que el error sea “invencible”, queriendo significar con ello que, además de ser común a muchos, hasta el más prudente de los hombres habría podido cometerlo”⁴⁷.

En ese escenario, es que la jurisprudencia de la Sección Primera de la Corporación ha explicado que una conducta que desde el punto de vista objetivo es contraria al ordenamiento jurídico, puede estar justificada cuando una persona busca asesoría jurídica idónea y el profesional del derecho le aconseja mal, pero ha precisado, como se indicó en líneas precedentes, que dicha circunstancia justifica la conducta siempre y cuando no haya claridad en relación con el punto que se discute para la configuración de la causal de pérdida de investidura, dado que, si esta es clara, no suple la falta de diligencia el hecho de solicitar un concepto; ello es así, porque si los elementos para la estructuración de la causal son claros, no se trataría de un error que es común a la colectividad, principio del cual se desprende la buena fe calificada.

Valga indicar que no basta para exonerarse argumentar la buena fe simple, pues quien aspira a ser elegido a un cargo de elección popular está en la obligación de conocer y asesorarse adecuadamente de los deberes que el cargo le impone, cuáles son las causales de inhabilidad, incompatibilidad y de conflicto de intereses, más cuando se trata de

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia T- 090 de 1995.



verificar que no se incurra en conductas que tienen como consecuencia la nulidad de la elección, o la pérdida de investidura. Es esa la razón por la cual la Sala exige que, para acreditar esta falta de conocimiento, el acusado no alegue simplemente que obró de buena fe, sino que debe acreditar que obró de buena fe calificada, motivado por un error invencible, en la medida en que actuó de conformidad con la jurisprudencia que estaba vigente para la época, o que se asesoró adecuadamente de abogados idóneos, no obstante, lo cual incurrió en la conducta reprochable.

En este caso, los acusados no expusieron ningún argumento para demostrar que su conducta estuvo amparada en la jurisprudencia de esta Corporación o que hubiesen solicitado conceptos y asesorías y éstas fueran idóneas, lo que implica que su actuar no estuvo amparado en la buena fe calificada proveniente de un error invencible.

En este punto, la Sala pone de presente que, con el recurso de apelación, la parte recurrente solicitó que se tuviera como prueba el concepto rendido a los concejales por un profesional del derecho; sin embargo, la solicitud probatoria fue rechazada por auto del 30 de septiembre de 2024, por lo que, con las pruebas que fueron regular y oportunamente allegadas al proceso, no se acreditó que el actuar de los concejales estuviese amparado en la buena fe calificada.

Igualmente, por lo hasta aquí expuesto, no le asiste razón a la parte recurrente cuando señaló que el tribunal omitió el análisis particular de las situaciones personales de los acusados “quienes no ostentan la profesión de abogados, ni mucho menos son doctos del derecho. Se trata a decir verdad de ciudadanos con bachillerato y sin educación profesionalizante”.



Lo anterior, dado que, como se explicó en precedencia, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, la ignorancia de la ley no sirve de excusa para su transgresión, acorde con lo señalado por los artículos 6 y 95 de la Constitución Política, y 9 y 18 del Código Civil. Además, siguiendo la lógica del reproche formulado, se llegaría al absurdo de considerar que solo los letrados pueden incurrir en la conducta prohibida, “pues el iletrado queda exonerado, en la medida que no actúa con conocimiento de lo que el ordenamiento jurídico dice”⁴⁸.

Tampoco es de recibo lo dicho en el recurso de apelación en el sentido que era absurdo que el tribunal haya exigido una causa extraña para no incurrir en la conducta prohibida, pues “no se requiere de un hecho externo para considerar su buen actuar”, dado que resulta suficiente la inexistencia de la conducta. En ese entendimiento, adujo que no era procedente exigirles a los acusados la comprobación de una causa externa para acreditar que actuaron conforme al ordenamiento jurídico, ya que no se demostró que su obrar fuera en beneficio de un interés privado.

Ello, por cuanto, lo que se advierte es que la parte recurrente en su argumentación no distingue entre el elemento objetivo y subjetivo de la pérdida de investidura, dado que, una vez se supera el examen del primero, se entiende que existe una conducta que es contraria al ordenamiento jurídico y, por su parte, lo que supone, el análisis del elemento subjetivo es determinar si se incurrió en aquella con dolo o culpa grave, y si la conducta prohibida está justificada en la buena fe calificada. De este modo, contrario a lo señalado por la parte recurrente, sí puede existir un comportamiento que es contrario a derecho, no obstante estar

⁴⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 20 de junio de 2024.C.P. Oswaldo Giraldo López. Expediente radicación nro. 54 001 23 33 000 2024 00050 01.



justificado en el principio de error communis facit ius, de donde se desprende que no habrá lugar a declarar la responsabilidad.

Por las consideraciones anotadas, la Sala confirmará la sentencia proferida el 16 de mayo de 2024 por el Tribunal Administrativo del Chocó que decretó la pérdida de investidura de los señores Alipio Rentería Rentería, Jorge Eliécer Rentería Mosquera, Asnoraldó Mayoral Bermúdez, Bernardo Emiro Andrades Córdoba y Euclide Córdoba Cuesta, elegidos concejales del municipio de Lloró, Chocó, para el período constitucional 2024 – 2027.

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 proferida el 16 de mayo de 2024 por el Tribunal Administrativo del Chocó, atendiendo los motivos explicados en la parte motiva.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, remítanse las diligencias al Tribunal de origen.



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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Presidenta
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.