



## **PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL-Procedibilidad de la acción**

### **PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL-Elementos que configuran la violación al conflicto de intereses**

*La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo, se ha pronunciado sobre los elementos que configuran la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura dentro de las cuales podemos destacar las sentencias del 24 de agosto de 2006, 28 de febrero de 2008 y 7 de octubre de 2010, así como el Concepto No 1572 del 28 de abril de 2004, que han coincidido en señalar que, para la configuración de esta causal, debe existir un interés directo en la aprobación de determinado proyecto, que busca un favorecimiento personal o de alguna de las personas indicadas en la disposición legal.*

### **PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL-Conflicto de intereses relacionado con la organización de transporte público**

*Claramente el interés que le asiste al Concejal sobre la organización del transporte público en Cajicá, no es el mismo interés (general y público) que pueda tener cualquier ciudadano o usuario del servicio de transporte público, toda vez que su actividad económica está precisamente en la explotación de dicho servicio público, recibiendo beneficios económicos particulares en su condición de transportador (propietario de vehículos para transporte público de pasajeros), a lo cual debe sumarse que la participación en la aprobación del mencionado proyecto de acuerdo, buscaba mecanismos de control y orden que limitaran y restringieran la competencia con la empresa competidora, la cual redundará en mejores condiciones económicas para los asociados a la Cooperativa y para los propietarios de vehículos afiliados a ella, como lo es el demandado.*

### **RECURSO DE APELACIÓN-Se decrete la pérdida de investidura de concejal por violación del régimen de conflicto de intereses.**

*Esta Agencia del Ministerio Público, solicita muy respetuosamente a la Corporación, sea revocada la Sentencia del 30 de agosto de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de la Cundinamarca y, en su lugar, se decrete la pérdida de la investidura de Concejal del Municipio de Cajicá, por violación del régimen de conflicto de intereses.*

## **PROCURADURIA PRIMERA DELEGADA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO**

**Bogotá D.C., 20 de enero de 2011**

**Alegato No. 1/11**

**HONORABLES CONSEJEROS DE ESTADO**

**Expediente No 250002315000 2010 01610 01**



**Sección Primera**  
**Sala de lo Contencioso Administrativo**

**Consejero Ponente: Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta**

<b>Ref.:</b>	Expediente No 250002315000 2010 01610 01
<b>Actuación:</b>	Apelación Sentencia Pérdida de Investidura presentada en contra del señor Miguel Andrés Poveda Dorado, Concejal del municipio de Cajicá – Cundinamarca
<b>Actor:</b>	Saúl Orlando León Cagua

Procede esta Procuraduría Delegada a emitir alegato de conclusión en el asunto de la referencia, de conformidad con las facultades constitucionales y legales.

**I. ANTECEDENTES**

**a. Sentencia apelada**

Mediante decisión del treinta (30) de agosto de dos mil diez (2010), con ponencia del Magistrado Doctor Antonio José Arciniegas A., la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió:

*“[...] **Deniéganse** la pérdida de investidura del Concejal del Municipio de Cajicá – Cundinamarca señor MIGUEL ANDRES POVEDA DORADO, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva [...]”.*

Los principales argumentos que llevaron a la Corporación a adoptar la decisión transcrita, son del siguiente tenor:

*“[...] En reiterados pronunciamientos, tanto de esta Corporación como del H. Consejo de Estado, se ha precisado el alcance de lo que se entiende por conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura, señalando, que se refiere a situaciones de carácter particular, estrictamente personal, en las que tiene el concejal y, que signifiquen aprovechamiento personal de su investidura.*

*“[...] Los precedentes normativos y jurisprudenciales, ponen de manifiesto la necesidad de establecer, si el concejal demandado Miguel Andrés Poveda Dorado, siendo socio activo de la Cooperativa de Transportadores*



*Cootranscajicá Ltda., participó en la discusión y aprobación del Proyecto de Acuerdo No. 11-Plan de Ordenamiento Territorial 2008-2001 (sic), “Cajicá de Pie, el cambio es con todos”, en el tema del terminal de transporte y otros asuntos relacionados con el transporte para ese municipio y, en tal caso, determinar, si le asistía un interés directo, particular y concreto en el referido debate, o si se encontraba en igualdad de condiciones que la comunidad en general, esto es, si le era aplicable la excepción consagrada en el artículo 48 de la Ley 617 de 2000. [...] se demuestra con los distintas intervenciones de los Concejales y de la Alcaldesa del Municipio de Cajicá, en la referida sesión plenaria del 31 de mayo de 2008, que la necesidad de organizar el gremio automotor, haciendo los estudios y diseños necesarios para determinar la construcción de un terminal de transporte y diseños necesarios para determinar la construcción de un terminal de transporte y en general para organizar el plan vial de transporte urbano y rural, es un tema de interés general, que preocupa y afecta a todos sus habitantes, los cuales sin duda, se verían favorecidos con un estudio, de factibilidad vial, que permita un servicio organizado del transporte en ese municipio y, esa precisamente, fue la razón de ser del debate sobre ese tema, en la sesión del 31 de mayo de 2008, en la que tan sólo se aprobó la realización de los estudios, técnicos y de factibilidad necesarios para organizar de la mejor manera el transporte en el Municipio de Cajicá y determinar la posibilidad de construir un terminal de transporte; como una meta, que dependerá de los resultados que arrojen tales estudios. Así mismo, debe resaltarse que, siendo la desorganización del transporte en el Municipio de Cajicá, un problema latente, su organización fue una de las propuestas presentadas por la Alcaldesa de ese Municipio en su programa de gobierno, como consta en el folio 98 del expediente, en el que se indica: “6.2 MOVILIDAD. Terminal de transporte de pasajeros: Organizar el transporte municipal e intermunicipal con salida y llegada de un único lugar y con la infraestructura adecuada cumpliendo con lo establecido en el PBOT”. [...] Se observa, igualmente, que el Consejo Territorial de Planeación, en el documento “Concepto Plan de Desarrollo 2008 – 2011”, presentado a la Alcaldesa del Municipio de Cajicá, No. 5 – Eje de Desarrollo Físico. A - Sector Vial Vehicular, también recomendó realizar un estudio de factibilidad para la construcción de un terminal de transporte y, que si éste generaba un resultado positivo, se implementaría el diseño, fuente de financiación y convenios con las empresas transportadoras asentadas en ese municipio. De donde se evidencia que, el asunto relativo a la organización del transporte en el Municipio de Cajicá, es de interés general, pues en caso de resultar positivos los estudios, diseños técnicos y de factibilidad que se ordenó adelantar, encaminados precisamente, a la organización del transporte y a la construcción de un terminal en ese municipio, favorecería no sólo al demandado, ni a la cooperativa de transportadores de la cual es socio, o a las demás Cooperativas de Transportadores que operen en ese municipio, sino en general a toda la comunidad, pues no hay duda, de que el pretender mantener actualizado el inventario vial urbano y rural con la información técnica, la cartografía de la red vial municipal, departamental y nacional en la jurisdicción del municipio; garantizar permanentemente la movilidad y el transporte vehicular por corredores viales seguros y con buen grado de*



*transitabilidad, para generar mayor competitividad y productividad del municipio, facilitar la conveniencia, el uso y ocupación del territorio y, el poder construir un terminal de transporte, beneficia a todos sus habitantes y, como quedó expuesto, fue una de la metas establecidas en el Plan de Desarrollo objeto del referido Proyecto de Acuerdo, adoptado por el Concejo Municipal de Cajicá, mediante el Acuerdo No. 12 del 31 de mayo de 2008. [...]*

*Desde esa perspectiva, es claro que los beneficiarios de las cooperativas no sólo son su asociados, sino la ciudadanía en general, en la medida en que son usuarios de las mismas y, por ende, los beneficios reportados para una de ellas, tiene repercusiones a nivel general; puesto que favorece a todas las cooperativas del sector y en general a toda la comunidad [...]*

#### **b. El recurso de apelación**

Contra la decisión de primera instancia, el demandante interpuso recurso de apelación, a través del cual solicita “[...] revocar la sentencia recurrida, esto es la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, calendada del 30 de Agosto de 2010 [...] y en su lugar decretar la pérdida de investidura del concejal demandado. [...]”, señalando:

*“[...] resulta que detenta los medios de producción o propiedad con que tal servicio se presta en la comunidad, en la que se desempeña como concejal. [...] Si bien es cierto el tema en el cual el concejal demandado participa con su intervención es un tema de interés general para los usuarios del transporte público del municipio, deja de tener esta cualidad para los dueños de los medios de producción de dicho transporte, cómo tampoco puede pasarse por alto que de su exposición se establece con claridad un fin adicional a general, teniendo uno particular y concreto que importa en exclusiva al gremio del cual es cooperado en Cajicá y de otro del que es partícipe de un microbus, buscando que efectivamente mediante una propuesta de control y orden que no sea necesariamente la de un terminal, se logre un servicio organizado donde la competencia sea limitada para los partícipes en dicho sector, limitando los apetitos de crecimiento y obstrucción de la empresa competidora cómo lo ha venido realizando desde administraciones pasadas, en perjuicio de las empresas organizadas, como de la cual es socio. Defender un interés propio de la empresa de la cual el concejal demandado es cooperado, fue el espíritu de la intervención en desarrollo de la referida sesión [...] La restricción de competencia y su deslinde entre competidores busca demás una mejor prestación del servicio, la reducción de competidores que redundan sin lugar a dudas en mejores ingresos, disminuyendo la oferta del servicio y de paso, mejorando la demanda al tener menos rodantes en la vías. [...]”*



## II. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

### a. Procedibilidad de la acción

A folio cincuenta y seis (56) del cuaderno No 1, reposa copia del “[...] *ACTA DEL ESCRUTINIO DE LOS VOTOS PARA CONCEJO ELECCIONES OCTUBRE DE 2007*” [...] *ELECCIONES OCTUBRE DE 2007* [...] *CANDIDATOS ELEGIDOS* [...] *E-26 CO* [...]”, en el cual se relaciona, como candidato elegido, al señor Miguel Andrés Poveda Dorado, siendo el demandado, sujeto pasivo de la acción de pérdida de investidura que contra él se ha presentado, conforme el artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

### b. Las causales alegadas y marco normativo que las rige

El demandante acusa al actor de haber incurrido en conductas que se adecuan típicamente a la causal de pérdida de la investidura prevista en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, del siguiente tenor:

**“[...] ARTICULO 48. PERDIDA DE INVESTIDURA DE DIPUTADOS, CONCEJALES MUNICIPALES Y DISTRITALES Y DE MIEMBROS DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.** Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura: [...]

*1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general. [...]*”

Resalta el demandante que la violación de este artículo se da porque el demandante ha violado el régimen de conflicto de intereses, cuyo concepto está previsto en el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, norma que señala:

**“[...] ARTÍCULO 70. CONFLICTO DE INTERÉS.** Cuando para los concejales exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes



*dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.*

*Los concejos llevarán un registro de intereses privados en el cual los concejales consignarán la información relacionada con su actividad económica privada. Dicho registro será de público conocimiento. Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún concejal, que no se haya comunicado a la respectiva corporación, podrá recusarlo ante ella. [...]"*

#### **c. La causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses**

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo, se ha pronunciado sobre los elementos que configuran la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura dentro de las cuales podemos destacar las sentencias del 24 de agosto de 2006<sup>1</sup>, 28 de febrero de 2008<sup>2</sup> y 7 de octubre de 2010<sup>3</sup>, así como el Concepto No 1572 del 28 de abril de 2004<sup>4</sup>, que han coincidido en señalar que, para la configuración de esta causal, debe existir un interés directo en la aprobación de determinado proyecto, que busca un favorecimiento personal o de alguna de las personas indicadas en la disposición legal.

#### **d. Del problema jurídico planteado por el demandante en su recurso de apelación**

El recurso de apelación presentado por el demandante plantea como problema jurídico la determinación de si se configuró la causal de pérdida de la investidura por violación al régimen de conflicto de intereses, atendiendo que el demandado, pese a declarar su condición de socio, miembro del Consejo de Administración y Presidente

<sup>1</sup> Expediente núm. 23001-23-31-000-2005-00294-01(PI), Consejero Ponente: Dr. Camilo Arciniegas Andrade.

<sup>2</sup> Expediente núm. 25000-23-15-000-2006-02262-01(PI), Consejero Ponente: Dra. Martha Sofía Sanz Tobón.

<sup>3</sup> Expediente núm. 2010 – 00598, Consejero Ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>4</sup> Consejero Ponente: Dr. Flavio Augusto Arce Rodríguez



de la Cooperativa de Transportadores de Cajicá “COOTRANCAJICÁ LTDA”, no se declaró impedido para participar en la votación del Plan de Desarrollo 2008 – 2011 “Cajicá de Pie, el cambio es con todos” (Proyecto de Acuerdo No 11), el cual contempla, como parte del “[...] Eje de Desarrollo Físico [...]”, un programa de “CALIDAD VIAL”, cuyas estrategias se encuentran “[...] Estudios y diseño del plan vial y de transporte urbano-rural con enfoque regional. [...]” y “[...] Estudios y diseño terminal de transporte de Cajicá [...]”, relacionadas directamente con la actividad que desarrolla el Concejal, buscando la protección de un interés particular, de lo cual, señala el demandante, la participación de aquel en la sesión del 31 de mayo de 2008.

Así pues, debe determinarse si existía un interés directo en la aprobación del Plan de Desarrollo 2008 – 2011 “Cajicá de Pie, el cambio es con todos” (Proyecto de Acuerdo No 11)”, que buscara un favorecimiento personal o de alguna de las personas indicadas en la disposición legal.

Inicialmente es necesario reiterar que el demandante admite su condición de socio, miembro del Consejo de Administración y Presidente de la Cooperativa de Transportadores de Cajicá “COOTRANCAJICÁ LTDA”, dedicada a la prestación del servicio público de transporte colectivo en la modalidad de pasajeros dentro del referido municipio y a nivel municipal, de conformidad con los actos administrativos expedidos por el Alcalde Municipal de Cajicá (folios 184-193), así mismo ser propietario de una microbusera de servicio público afiliada a Cootranscajicá urbana y 25% de una de servicio público intermunicipal para Sopó (Cundinamarca) (folios 2 y 68)

En la sesión plenaria del Concejo Municipal de Cajicá del 31 de mayo de 2008, cuyo desarrollo se encuentra en el Acta No 40 de 2008 (folios 9 a 47 Cdo Principal), realizó las siguientes manifestaciones, referente al Plan de Desarrollo 2008 – 2011 “Cajicá de Pie, el cambio es con todos” (Proyecto de Acuerdo No 11), de la siguiente manera:



*“[...] El concejal Miguel Poveda expresa que en cuanto al Terminal la administración ha hecho al respecto, en cuanto a estudios con el fin de afectar predios en la entrada de capellanía o el Banco, y esto para enviar lo que es la parte de talleres y organizar lo que es el transporte. No con un Terminal por ahora, porque según el reglamento de terminales es para poblaciones mayores a 100.000 habitantes, pero municipios como Sopó tiene Terminal y trata de organizar en su jurisdicción. Y si Cajicá tiene 45000 habitantes y no se da orden a esto se seguirá desbordando, porque esta desordenado y el problema es latente en Cajicá, porque día a día el servicio de transporte es complicado, y se tienen dos empresas y no se han organizado, y es que hay que trata de que esto salga adelante con alguna figura, porque la Ley 50 faculta a los alcaldes para organizar sus sistemas de transporte. [...] Es una queja que presenta porque aquí se da a una empresa de colectivos que esta mejor organizada en el servicio de transporte, porque cumplen con todos los requerimientos de ley y técnicas exigidas por el ministerio y el municipio. Comenta que cada que hay cambio de administración la otra empresa quiere que se le revisen los documentos, porque hay que cumplir los requerimientos y es que ellos se inventan rutas, horarios y se crean caos para el transporte de pasajeros y los organizados se ven perjudicados. No es posible que se de una ruta provisional a una empresa por el simple hecho de entorpecer la labor a otra. Se están haciendo rutas de Granjas al Nariño sin autorización. Pide que se de revisión de las rutas de estas empresas. [...]”*

El Plan de Desarrollo 2008 – 2011 *“Cajicá de Pie, el cambio es con todos”* (Proyecto de Acuerdo No 11)”, contempla como parte del “[...] Eje de Desarrollo Físico [...]”, un programa de “CALIDAD VIAL”, cuyas estrategias se encuentran “[...] Estudios y diseño del plan vial y de transporte urbano-rural con enfoque regional. [...]” y “[...] Estudios y diseño terminal de transporte de Cajicá [...]”, normatividad que si bien afecta a la ciudadanía en general, impacta directamente la actividad económica que desarrolla la Cooperativa de Transportadores de Cajicá “COOTRANSCAJICÁ LTDA”, de la cual es socio el Concejal, así como su actividad de transportador propietario de vehículos para transporte de pasajeros. Lo anterior puede ser confirmado por el documento denominado “GERENCIA PROGRAMÁTICA [...] PROGRAMA DE GOBIERNO [...] CAJICA DE PIE EL CAMBIO ES CON TODOS [...]”, señala, frente al tema de movilidad (folios 98 y 99 Cdo Principal), lo siguiente:

*“[...] 6.2 MOVILIDAD [...] Terminal de transporte de pasajeros: Organizar el transporte municipal e intermunicipal con salida y llegada en un único lugar y con la infraestructura adecuada cumpliendo con lo establecido en el PBOT. [...] 6.2.1 PLAN VIAL [...] El tránsito vehicular será más ágil y la seguridad peatonal se priorizará mediante la implantación de paraderos estratégicos de*





*los vehículos de servicio público dentro del área urbana especialmente. [...] Se adelantarán las gestiones necesarias para la consolidación de la variante EL MOLINO-MANAS para la circulación, especialmente de vehículos pesados entre los municipios de Tabio y Zipaquirá, que permita el descongestionamiento de la malla urbana. [...]*

Esta Agencia del Ministerio Público considera que la participación del Concejal en la aprobación del El Plan de Desarrollo 2008 – 2011 “*Cajicá de Pie, el cambio es con todos*” (Proyecto de Acuerdo No 11)”, constituye una inequívoca manifestación del interés particular que le asistía en su aprobación y de su preferencia por este (interés particular) por encima del interés general, pues dicha normatividad puede representar una restricción o limitación de la competencia en la explotación de la actividad de la Cooperativa de la cual es asociado el Concejal y su condición misma de transportador, lo que no hace posible, igualmente, la aplicación de la excepción prevista por el propio numeral 1 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, pues, se repite, si bien la normatividad afecta a la ciudadanía en general, impacta directamente la actividad económica que desarrolla la Cooperativa de Transportadores de Cajicá “COOTRANSCAJICÁ LTDA”, de la cual es socio y poseedor de dos vehículos afiliados a dicha Cooperativa.

Claramente el interés que le asiste al Concejal sobre la organización del transporte público en Cajicá, no es el mismo interés (general y público) que pueda tener cualquier ciudadano o usuario del servicio de transporte público, toda vez que su actividad económica está precisamente en la explotación de dicho servicio público, recibiendo beneficios económicos particulares en su condición de transportador (propietario de vehículos para transporte público de pasajeros), a lo cual debe sumarse que la participación en la aprobación del mencionado proyecto de acuerdo, buscaba mecanismos de control y orden que limitaran y restringieran la competencia con la empresa competidora, la cual redundará en mejores condiciones económicas para los asociados a la Cooperativa y para los propietarios de vehículos afiliados a ella, como lo es el demandado.

Lo expuesto anteriormente, no lleva a concluir que el demandante ha debido declararse impedido de participar en la votación respectiva, configurándose la causal



de pérdida de investidura.

Por lo anterior, esta Agencia del Ministerio Público, solicita muy respetuosamente a la Corporación, sea revocada la Sentencia del 30 de agosto de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de la Cundinamarca y, en su lugar, se decrete la pérdida de la investidura de Concejal del Municipio de Cajicá, que ostenta el señor Miguel Andrés Poveda Dorado, por violación del régimen de conflicto de intereses.

De los Honorables Consejeros,

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES**  
**Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado**

Jcardoso / RASV