



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, dieciocho (18) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

### SALA PLENA

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN:** 50 001 23 33 000 2024 00067 00  
**MEDIO DE CONTROL:** PÉRDIDA DE INVESTITURA  
**DEMANDANTE:** FABIÁN ALEJANDRO CIFUENTES PARDO  
**DEMANDADO:** MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, y, YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, en su calidad de concejales del Concejo Municipal de Granada para el periodo 2024-2027.  
**ID ESTADÍSTICA:** SENTENCIA/1A INST/L. 2080

Procede este Tribunal a resolver en primera instancia la solicitud de pérdida de investidura presentada por FABIÁN ALEJANDRO CIFUENTES PARDO, en contra de MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, y, YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, en su calidad de concejales del Municipio de Granada, Meta, para el periodo 2024-2027, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1881 de 2018, aplicable por remisión expresa del artículo 22 *ibidem*<sup>1</sup>, el inciso final del artículo 55<sup>2</sup> de la Ley 136 de 1994 y el parágrafo 2 del artículo 48<sup>3</sup> de la Ley 617 del 2000.

### ANTECEDENTES

#### 1. LA SOLICITUD DE PÉRDIDA DE INVESTITURA<sup>4</sup>:

El ciudadano FABIÁN ALEJANDRO CIFUENTES PARDO presentó solicitud de pérdida de investidura en contra de MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, y, YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, en la calidad ya mencionada, con fundamento en el numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.

Pide el solicitante que se decrete en primer lugar, la pérdida de investidura de los concejales demandados y como consecuencia de ello, se declare "la muerte política o inhabilidad permanente". Adicionalmente, pide la condena en costas y agencias en derecho.

El sustento fáctico lo narra indicando que el día 9 de enero de 2024, se reunió el

<sup>1</sup> **Ley 1881 de 2018, artículo 22:** "Las disposiciones contenidas en esta ley serán aplicables, en lo que sea compatible, a los procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados."

<sup>2</sup> **Ley 136 de 1994, artículo 55:** "Los concejales perderán su investidura por:  
(...)

La pérdida de la investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la respectiva jurisdicción, siguiendo el procedimiento establecido para los congresistas, en lo que corresponda."

<sup>3</sup> **Ley 617 de 2000, artículo 48:** "Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:  
(...)

**PARAGRAFO 2o.** La pérdida de la investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento de acuerdo con la ley, con plena observancia del debido proceso y en un término no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la asamblea departamental o del concejo municipal o por cualquier ciudadano. La segunda instancia se surtirá ante la sala o sección del Consejo de Estado que determine la ley en un término no mayor de quince (15) días."

<sup>4</sup> Actuación 2 SAMAI.

concejo municipal de Granada con el fin de tratar, entre otros temas, el relacionado con la elección de secretario general del concejo para la vigencia 2024. A esta sesión asistieron 14 de los 15 concejales, entre los cuales estaban los demandados, quienes votaron la aprobación del orden del día.

Una vez se abordó la elección del secretario, los concejales YIMMI VILLAMIL CALDERÓN y DERLY PARRA MOLINA, se declararon impedidos de acuerdo con el contenido del numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 70 de la Ley 136 de 1994, respectivamente.

Por su parte, el concejal DIEGO POVEDA GÓMEZ fue recusado por tener amistad entrañable con uno de los integrantes de la lista de la cual se elegiría el secretario del concejo, lo cual no fue aceptado por él, sin embargo, el impedimento fue sometido a votación siendo aprobado, y finalmente, el concejal se declaró impedido retirándose del recinto.

Comenta que la hoja de vida de RUBÉN DARÍO ONOFRE GARAVITO fue sometida a consideración para el cargo de secretario general del concejo, en cuya votación participaron YOAN REINEL CASTAÑO GALLO y MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, dando su voto positivo, resultando elegido con 8 votos a favor.

Así mismo, informa que, en la lista de elegibles para ese cargo, se encontraba inscrito el señor JOHAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA, quien a su vez perteneció a lista de candidatos al Concejo Municipal de Granada, por el partido FUERZA DE LA PAZ, para el periodo 2024-2027, sin embargo, no resultó elegido como concejal ni como secretario general.

Expresa que los señores MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, y, YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, junto con JOHAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA pertenecieron a la lista de candidatos al concejo municipal para el periodo 2024-2027, por el partido FUERZA DE LA PAZ.

Explica que una vez culminada la elección del secretario general, se procedió a evacuar el siguiente punto del orden del día relacionado con la correspondencia, dentro de la cual se hallaba la renuncia de JOHAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA y otro postulado al referido cargo, aclarando que la renuncia de JOHAN SEBASTIÁN fue radicada por el concejal YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, en un receso efectuado por la corporación.

Al respecto dijo que *"Los concejales MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ Y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO votaron negativo a leer previamente la correspondencia al proceso de elección del secretario general del concejo de Granada (Meta) pudiendo evidenciar de manera anterior al debate de la elección que existía una renuncia, aunque esta aún no había sido radicada porque como se indicó fue en el receso*

*del debate del punto 3, negando dicha proposición y aprobando el orden del día sometiéndose a que la correspondencia, fuera leída como punto quinto después de la elección y posesión del secretario.”.*

Mediante auto del 23 de febrero de 2024 (Act. 10), se admitió la demanda.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA SOLICITUD:**

El demandado JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ (Act. 16-2), a través de su apoderado judicial contestó la demanda solicitando la negativa de pretensiones.

Esto por cuanto, el concejal fue recusado y este aceptó la recusación y procedió a salir del recinto del concejo, por ende, no participó en la elección de secretario general. Su intervención se limitó al llamado a lista y aprobación del orden del día. Con ello queda demostrado que no se configura la causal de pérdida de investidura.

Así mismo, resalta que la recusación que se dio en su contra fue la amistad entrañable que se dijo tenía con uno de los candidatos, lo cual es diferente a lo pretendido por el actor en esta demanda.

Por su parte, YOAN CASTAÑO GALLO (Act. 17), contestó la demanda, aduciendo que el contenido del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 no aplica *“particularmente, tratando de la elección de funcionarios de los concejos”*, pues es claro que en caso de impedimento, se resuelve una vez formulado y no conforme al procedimiento establecido en el artículo 12 ibidem.

Además, explica que el marco legal de la pérdida de investidura está contenido en las Leyes 136 de 1994, 617 de 2005, 5 de 1992, 1881 de 2018 y 2003 de 2019, más no en la Ley 1437 de 2011.

De esta manera, no se observa el interés particular, actual y directo que le afectara de alguna manera la elección de secretario general del Concejo de Granada, simplemente estaba en cumplimiento de un deber propio de su cargo.

Finalmente, propone las excepciones que denominó: *el desistimiento presentado por el interesado conlleva a la inexistencia de un interés directo, particular y concreto de los demandados, ausencia de conflicto entre el interés general propio de la función pública con el interés particular y directo del demandado; y la de inexistencia de un beneficio en favor del demandado con ocasión de la elección de secretario general del Concejo de Granada.*

Finalmente, el señor MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, contestó la demanda, aduciendo que la JHOAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA, quien integró la lista al concejo junto con él, retiró su hoja de vida de la elección a secretario general. Aunado

a ello, dice que *"no es posible deprecar un interés directo, particular y concreto, cuando el concejal MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, votó de manera positiva, sin que existiera un impedimento para hacerlo, por RUBÉN DARÍO ONOFRE GARAVITO con quien no tiene ningún tipo de relación, familiaridad o amistad."*

Adicionalmente, expresa que *"el sentido en que orientó el voto del señor MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, votando positivamente por RUBÉN DARÍO ONOFRE GARAVITO con quien no tiene ningún tipo de relación, familiaridad o amistad, y en segundo lugar y como se ha señalado en la presente contestación porque el señor JOHAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA ya había manifestado su deseo de no hacer parte de la convocatoria y NO ASPIRAR al cargo de secretario general del CONCEJO MUNICIPAL DE GRANADA META"*.

Por último, propone las excepciones de *inexistencia de interés directo, particular y actual del concejal Michael Suárez Guloso y la inexistencia de dolo o culpa por parte del demandado.*

### **3. DECRETO DE PRUEBAS:**

Vencido el término para que los demandados se pronunciaran respecto de la solicitud de pérdida de investidura, a través de providencia del 20 de marzo de 2024 (Act. 24), se incorporaron como pruebas los documentos aportados por la parte demandante, de igual forma se decretaron algunas a solicitud del Ministerio Público.

Allí, se fijó fecha para la realización de la audiencia pública prevista en los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 2018, para el 8 de abril de 2024.

### **4. AUDIENCIA PÚBLICA, ALEGACIONES DE LAS PARTES Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:**

La audiencia pública prevista en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018 o de alegaciones, se llevó a cabo el 8 de abril de 2024 (Act. 33), con la presencia del Ministerio Público, el solicitante, los apoderados y demandados. Allí, previo a escuchar a los sujetos procesales, fueron incorporadas como pruebas las respuestas recibidas en atención a lo solicitado en el auto del 20 de marzo de 2024, antes referido.

En esta etapa, **el demandante FABIÁN ALEJANDRO CIFUENTES PARDO**<sup>5</sup>, adujo que era procedente la pérdida de investidura, insistiendo en los hechos y pretensiones de la demanda, recalando que la actuación de los concejales se dio incluso desde su votación a la aprobación del receso, pues ello sucedió dentro del desarrollo del punto 3 de la agenda, esto es, en la elección del secretario general.

---

<sup>5</sup> Desde Min 17:33. Enlace de audiencia disponible en documento, Actuación 33, en la plataforma SAMAI.

El **Ministerio Público**<sup>6</sup>, señaló que el problema jurídico se trataba de establecer si los demandados debían perder su investidura por la amistad íntima o entrañable de JUAN DIEGO POVEDA con uno de los aspirantes a secretario y los otros dos por pertenecer a la misma lista de candidatos de uno de los postulados a secretario general, ambos casos sin declarar su impedimento.

Al respecto, trajo a colación las sentencias del Consejo de Estado, para determinar los requisitos de la configuración de la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses, luego de lo cual indica que está acreditada la calidad de concejal de los demandados.

En cuanto a la amistad entrañable de JUAN DIEGO POVEDA con un postulado a secretario general dijo que era censurable que en principio negara la amistad y luego la aceptara, lo que videncia un interés ajeno al que deriva de la función pública. Frente a los otros concejales, está claro que en efecto pertenecían a la misma lista que el aspirante a secretario general QUIÑONEZ MAHECHA, por ende, debieron declararse impedidos.

Así pues, se cumplieron los requisitos objetivos e incluso el subjetivo, sin importar el resultado de la elección, pues lo que se mira es el efecto útil del impedimento.

Finalmente, aclaró que, a la renuncia de QUIÑONEZ MAHECHA no se le dio trámite, es decir, no fue radicada, recibida y aceptada, como para que esto tuviese algún efecto. En ese orden, pide se declare la pérdida de investidura de los demandados.

El **apoderado del demandado MICHAEL SUÁREZ GULLOSO**<sup>7</sup>, reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda, solicitando negar las pretensiones.

Insistió en que no existe prueba en el expediente que indique la configuración de los elementos objetivos y subjetivos que plantea el Consejo de Estado, pues el postulado a secretario general ya había renunciado y el demandado votó por otro participante.

El **apoderado del demandado JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ**<sup>8</sup>, además de retirar lo expuesto en la contestación de la demanda, afirmó que en este caso la pérdida de investidura contra este demandado se interpuso por la prohibición del numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, más no por tener amistad entrañable con alguno de los candidatos a secretario general.

En cuanto a la participación en la elección del secretario, dijo que no era cierto que hubiera participado en ella, pues su voto fue para decidir sobre el receso, más no

---

<sup>6</sup> Desde Min 36:00. Enlace de audiencia disponible en documento, Actuación 33, en la plataforma SAMAI.

<sup>7</sup> Desde Min 57:25. Enlace de audiencia disponible en documento, Actuación 33, en la plataforma SAMAI.

<sup>8</sup> Desde Min 57:25. Enlace de audiencia disponible en documento, Actuación 33, en la plataforma SAMAI.

para elegir secretario y menos aún conformar el quorum para ese fin, pues su retiro del recinto se dio con anterioridad a ello.

El **apoderado del demandado YOAN REINEL CASTAÑO GALLO**<sup>9</sup>, reiteró lo expuesto en su contestación de la demanda, insistiendo en que no puede desconocerse la renuncia presentada por el señor JOHAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA, la cual tiene plena validez, aunado que su representado actuó con el pleno convencimiento de que su compañero ya no estaba participando en esa elección. Además, insiste que el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 no es aplicable a ese procedimiento.

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia:

Agotada la instancia sin vicio alguno que invalide la actuación, es procedente emitir la decisión que en derecho corresponda y es así como se hace en el cuerpo de esta providencia. Se advierte que la Sala Plena de este Tribunal es competente para fallar en aplicación a lo dispuesto en las siguientes disposiciones normativas:

- i) El numeral 13 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011<sup>10</sup>, modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, aplicable al asunto de conformidad con lo expuesto el inciso primero del artículo 86 de la misma Ley.
- ii) El inciso final del artículo 55<sup>11</sup> de la Ley 136 de 1994 y el párrafo 2 del artículo 48<sup>12</sup> de la Ley 617 del 2000.

### II. El Problema Jurídico:

Corresponde a esta Corporación, determinar si los demandados en su calidad de concejales del Municipio de Granada - Meta por el periodo 2024-2027, incurrieron en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437

<sup>9</sup> Desde Min 1:24:35. Enlace de audiencia disponible en documento, Actuación 33, en la plataforma SAMAI.

<sup>10</sup> **Ley 1437 de 2011, artículo 152:** "Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

13. De la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley. En estos eventos el fallo se proferirá por la Sala Plena del tribunal."

<sup>11</sup> **Ley 136 de 1994, artículo 55:** "Los concejales perderán su investidura por:

(...)

La pérdida de la investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la respectiva jurisdicción, siguiendo el procedimiento establecido para los congresistas, en lo que corresponda."

<sup>12</sup> **Ley 617 de 2000, artículo 48:** "Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:

(...)

**PARAGRAFO 2o.** La pérdida de la investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento de acuerdo con la ley, con plena observancia del debido proceso y en un término no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la asamblea departamental o del concejo municipal o por cualquier ciudadano. La segunda instancia se surtirá ante la sala o sección del Consejo de Estado que determine la ley en un término no mayor de quince (15) días."

de 2011, por haber participado el día 9 de enero de 2024 en la sesión en la que se llevó a cabo la elección del Secretario General del Concejo Municipal de Granada, sin declarar su impedimento, a pesar de que uno de los candidatos a dicho cargo junto con los demandados, conformó la lista de candidatos al concejo municipal para las elecciones llevadas a cabo el 29 de octubre de 2023.

Para desatar tal problema jurídico, considera la Corporación que debe adentrarse en el estudio de los siguientes temas: *naturaleza de la pérdida de investidura; causal de pérdida de investidura invocada; por último, el análisis del caso concreto, de acuerdo con los elementos probatorios allegados en debida forma al proceso.*

### **III. Naturaleza de la pérdida de investidura:**

El artículo 1 de la Ley 1881 de 2018<sup>13</sup>, modificado por el artículo 4 de la Ley 2003 de 2019, aplicable a este asunto por remisión expresa del artículo 22 *ibidem* y del párrafo 1 del artículo 60 la Ley 2200 de 2022, señala que el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva, que se ejercerá en contra de los congresistas, en este caso concejales, que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas.

El aludido mecanismo ha sido definido por la Corte Constitucional, como una *“acción pública de carácter sancionatorio prevista en la Constitución y la ley, que tiene como finalidad castigar a los miembros de las corporaciones públicas que incurran en conductas consideradas reprochables por ser incompatibles con la dignidad del cargo que ostentan.”*<sup>14</sup>.

Por su parte, el Consejo de Estado en cuanto a la naturaleza de la pérdida de investidura señaló que *“i) se trata de una acción pública de origen constitucional, reglada por el legislador ii) tiene un carácter sancionatorio y como tal, es manifestación del ejercicio del ius puniendi del Estado iii) su juzgamiento corresponde a la más alta corporación judicial de la jurisdicción contencioso administrativa, tratándose entonces de un procedimiento judicial sancionatorio.”*<sup>15</sup>.

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>16</sup> y del Consejo de Estado, la pérdida de investidura tiene por finalidad *“i) hacer un juicio ético de reproche sobre un comportamiento, en tanto lo que se exige de los representantes elegidos por el pueblo es una conducta recta, pulcra y transparente ii) preservar la dignidad del cargo público*

<sup>13</sup> “Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones.”

<sup>14</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia SU-424 del 11 de agosto de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.  
<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de junio de 2018, Rad. 11001-03-15-000-2018-00781-00(PI), C.P. Rocío Araújo Oñate.  
 Ver también del 20 de febrero de 2019. CP: María Adriana Marín (E). Radicación número: 11001-03-15-000-2018-03883-00. Demandado: Seuxis Paucias Hernández Solarte.

<sup>16</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia SU-424 del 11 de agosto de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

*de elección popular, motivo por el cual también se constituye en mecanismo democrático de participación, a través del cual la ciudadanía ejerce control político sobre sus representantes, a quienes ha entregado un mandato por vía electoral iii) juzgar a los miembros de los cuerpos colegiados a partir de un código de conducta previsto en la Constitución, en razón del valor social y político de la investidura que ostentan iii) castigar a los miembros de las corporaciones públicas que incurran en conductas consideradas en el ordenamiento como reprochables, por ser incompatibles con la dignidad del cargo.”<sup>17</sup>.*

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia C-237 de 2012 en la que se analizó la constitucionalidad de, entre otros, una parte el literal c del artículo 4 de la Ley 144 de 1994<sup>18</sup>, (hoy literal c del artículo 5 de la Ley 1881 de 2018<sup>19</sup>), indicó que la exigencia de la “debida explicación” de la causal que se invoca “*se aprecia con mayor necesidad en el caso de la solicitud de pérdida de investidura porque la misma, además, ayuda a garantizar el derecho de defensa del sujeto pasivo en el proceso, quien tendrá claro los fundamentos en que yace la acusación contra él o ella planteada.*”.

En esa misma oportunidad señaló que la exigencia de explicar la causal “*supone una garantía al derecho de defensa del sujeto pasivo de dicha solicitud, pues sabrá de forma específica cómo, en concepto del demandante, una situación fáctica dada encuadra dentro de una causal de pérdida de investidura.*”, por el contrario, “*la indeterminación de cómo unos hechos expuestos en el escrito de demanda implican la concreción de una causal de pérdida de investidura, obligaría al demandado a suponer, a presumir e, incluso, adivinar las razones, los matices y el camino argumentativo de la posible acusación y, además, a defenderse de la misma.*”.

Esta tesis ha sido compartida por el Consejo de Estado, pues en sentencia del 13 de octubre de 2016<sup>20</sup>, el alto tribunal recordó que en múltiples oportunidades ha interpretado la demanda haciendo uso del principio de prevalencia del derecho sustancial, no obstante, trayendo a colación la referida sentencia de constitucionalidad, expresó que “***esta labor de los jueces solo puede tener lugar en los eventos en que exista falta de claridad, vaguedad o ambigüedad en el escrito, y que a pesar de ellas, sea posible desentrañar el sentido que decidió imprimirle el demandante, sin que ello implique, de modo alguno, desquiciar los ejes básicos de la misma, labor que en modo alguno supone el desconocimiento del carácter rogado de esta***

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de junio de 2018, Rad. 11001-03-15-000-2018-00781-00(PI), C.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>18</sup> “**ARTÍCULO 4.** Cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un ciudadano común, ésta deberá formularse por escrito y contener, al menos: c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y su debida explicación;

c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y su debida explicación;”

<sup>19</sup> “**ARTÍCULO 5.** Cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un ciudadano, esta deberá formularse por escrito y contener, al menos:

c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y su debida explicación;”

<sup>20</sup> Sección Primera. Sentencia del 13 de octubre de 2016. CP: Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad: 81001-23-39-000-2016-00014-01(PI). Actor: Pedro Henry Méndez Torres.

De manera más reciente puede consultarse la sentencia de la Sección Primera del 16 de marzo de 2017. CP: María Elizabeth García González. Rad: 68001-23-33-000-2015-01326-01(PI). Actor: Fredy Antonio Mayorga Meléndez.



***jurisdicción ni la sustitución o relevo de las cargas impuestas por la ley a las partes.***". (Negrilla fuera del texto)

Y seguidamente, trajo a colación la sentencia del 13 de diciembre de 2007<sup>21</sup>, en la que a su vez acude a una providencia del 13 de febrero de 2001, para indicar que desde esa época para la Corporación era claro que ***"en la forma y concepción en que fue sustentada la demanda, la defensa del inculpado no puede tener por carga la explicación o refutación de presupuestos fácticos no consignados por el actor como fundamento de la pretensión; porque, de otra manera, en la práctica, la defensa resultaría incierta e imposible, porque sería tanto como exigirle al procesado que adelante o complemente la acusación elevada en su contra, lo cual riñe con la lógica y además se opone al respeto y efectividad del debido proceso y el derecho fundamental de defensa"***. (Negrilla fuera del texto)

De manera que, en tratándose de pérdida de investidura, el juez debe ceñirse exclusivamente a los hechos que se exponen en la demanda como constitutivos de la causal que se invoca, solo pudiendo interpretar la demanda únicamente cuando exista falta de claridad, vaguedad o ambigüedad en el escrito, sin que ello implique que pueda adecuar los hechos a una causal o fundamentación normativa distinta de la expuesta en la demanda; en los demás casos, debe ceñirse al contenido de la demanda, aun cuando en el proceso resulten acreditadas circunstancias que también pudieran dar lugar a la causal invocada o a otra contenida en el ordenamiento jurídico, máxime si se trata de una acción como la pérdida de investidura.

#### **IV. Causal de pérdida de investidura invocada:**

La parte solicitante considera que los concejales demandados, en la causal de pérdida de investidura consagrada en el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 *"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"* que señala lo siguiente:

***"ARTÍCULO 48. PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE DIPUTADOS, CONCEJALES MUNICIPALES Y DISTRITALES Y DE MIEMBROS DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:***

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

<sup>21</sup>. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Rad: 25000-23-15-000-2007-00730-01(PI). Actor: Julio Cesar Guevara Fandiño

2. Por la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de instalación de las asambleas o concejos, según el caso, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

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

PARÁGRAFO 1o. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor." (Negrillas fuera del texto original y subraya propia del texto).

De lo anterior, se deduce que los concejales perderán la investidura por violación al régimen de conflicto de intereses, siempre que el mismo no se trate sobre asuntos que afecten al concejal en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.

Por su parte, el Consejo de Estado en providencia del 16 de septiembre de 2021<sup>22</sup> trayendo a colación su jurisprudencia definió el conflicto de intereses de la siguiente manera:

"El conflicto de intereses se ha definido *"como aquella conducta en que incurre un servidor público, contraria a la función pública, en la que, movido por un interés particular prevalente o ausente del interés general, sin declararse impedido, toma una decisión o realiza alguna gestión propia de sus funciones o cargo, en provecho suyo, de un familiar o un tercero y en perjuicio de la función pública. Por ello, la norma exige que, **ante la pugna entre los intereses propios de la función y los particulares del funcionario, éste deba declararse impedido, pues es la manera honesta de reconocer la existencia de esa motivación y el deseo de cumplir con las funciones del cargo de manera transparente e imparcial"***<sup>23,24</sup>. (Negrillas en la providencia)."

En providencia del 2 de diciembre de 2021<sup>25</sup> efectuó un análisis de la pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses a la luz de la jurisprudencia que ha proferido la Corporación en los últimos años.

<sup>22</sup> Sección Primera. Sentencia del 16 de septiembre de 2021. CP: Oswaldo Giraldo López. Rad: 47001-23-33-000-2020-00544-01(PI) Actor: Milton Miguel Cantillo Cadavid

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de noviembre de 2017. C.P. César Palomino Cortés. Expediente radicación: 11001-03-25-000-2005-00068-00(IJ), cita extractada de sentencia del 2 de abril de 2018, Sala Dieciocho (18) Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. C.P. Oswaldo Giraldo López. Expediente radicación 11001-03-15-000-2018-04626-00.

<sup>24</sup> Valga indicar que la Sala ha explicado que la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019 *"por el cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones"*, que reguló el régimen de conflicto de intereses de los congresistas no resulta aplicable para los miembros de las corporaciones públicas del orden territorial, en tanto que las disposiciones contenidas en el Reglamento Interno del Congreso están referidas únicamente a los congresistas sin hacerla extensiva a todos los servidores públicos de elección popular como los miembros de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, como sí ocurre con la Ley 1881 de 2018 que señaló expresamente que las disposiciones contenidas en ella resultan aplicables a los procesos de pérdida de investidura de diputados y concejales. Precisión contenida en la sentencia proferida por esta Sección el 18 de marzo de 2021. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 85 001 23 33 000 2020 00016 02.

<sup>25</sup> Sección Primera. Sentencia del 2 de diciembre de 2021. . CP: Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad: 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI). Actor: Sergio Alberto Castillo Gómez.

Allí se describe que *"esta causal de pérdida de investidura desarrolla los mandatos constitucionales previstos en los artículos 1<sup>o</sup><sup>26</sup> y 133 de la Carta Política, modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 1 de 2009<sup>27</sup>, preceptos que establecen que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en la prevalencia del interés general, y que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.*

*De esa forma, con esta causal de pérdida de investidura se castiga la posibilidad de que quienes resulten elegidos popularmente para integrar corporaciones públicas pretendan, con determinadas decisiones, lucrarse u obtener beneficios, ventajas o privilegios personales, en detrimento de la comunidad, desconociendo precisamente el interés general que debe guiar el ejercicio de sus funciones"*<sup>28</sup>.

En sentencia del 16 de septiembre de 2021<sup>29</sup> precisó que **existen cinco elementos objetivos** que deben estar cumplidos para la configuración de la causal.

**El primero** de ellos, consiste en *"Tener el acusado la calidad de [concejal]."*, lo cual debe corroborarse con el material probatorio que se aporte al expediente.

**El segundo**, implica la existencia de *"un interés directo, particular y concreto del demandado o de las personas que señala la ley<sup>30</sup> distinto al propio de la función pública o al que le asiste a la comunidad en general, que le impida a éste participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración."*

En sentencia del 18 de marzo de 2021<sup>31</sup> explicó el alcance del concepto de *"interés directo, particular y concreto"*.

Así pues, para que el interés sea **directo** debe surgir *"del cumplimiento de una función encomendada al servidor público de elección popular constitucional y*

<sup>26</sup> «ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general»

<sup>27</sup> «ARTICULO 133. <Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura»

<sup>28</sup> Ver también sentencia del 14 de diciembre de 2021. Rad: 11001 03 15 000 2021 05764 00 (PI). Actor: Hollman Ibáñez Parra.

Sentencia del 11 de noviembre de 2021. Rad: 47-001-2333-000-2021-00263-01. Actor: Rafael Emilio Noya García y Rafael Alejandro Martínez

<sup>29</sup> Sección Primera. Sentencia del 16 de septiembre de 2021. CP: Oswaldo Giraldo López. Rad: 47001-23-33-000-2020-00544-01(PI) Actor: Milton Miguel Cantillo Cadavid.

Allí se trae a colación: Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C. P. Oswaldo Giraldo López. Sentencia del 1 de febrero de 2018. Expediente radicación nro. 66001-23-33-000-2017-00089-01(PI). Reiterada en sentencia del 30 de mayo de 2019. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 05001-23-31-000-2017- 02538- 01 (PI).

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Sección Primera. Sentencia del 18 de marzo de 2021. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 85 001 23 33 000 2020 00016 02.

*legalmente*". La configuración del interés **particular** implica que el mismo "debe recaer directamente en él [concejal] 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". Finalmente, que el interés sea **real**, "se opone a lo hipotético o eventual y puede ser de orden económico o moral, lo que significa que no es netamente patrimonial"<sup>32</sup>.<sup>33</sup>.

En sentencia del 15 de diciembre de 2023<sup>34</sup>, dijo el Consejo de Estado que "la Sección Primera del Consejo de Estado es del criterio que para la configuración del conflicto de interés el hecho relevante es que el concejal haya participado en la discusión y votación del asunto, indistintamente del sentido del voto". Además, señaló que "la finalidad que persigue la causal invocada es evitar que la imparcialidad de las decisiones se comprometa o distorsione por motivos personales o particulares".

**El tercer elemento**, consiste en "La no manifestación de impedimento frente al asunto que es motivo de decisión."

**El cuarto elemento** describe que el demandado debe "Haber conformado el quorum o participado el [concejal] en el debate o votación del asunto".

Finalmente, **el quinto elemento**, describe "Que su participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del [concejal]".

Ahora bien, en la ya citada sentencia del 18 de marzo de 2021<sup>35</sup>, indicó que la finalidad del conflicto de intereses es "impedir que prevalezca el interés privado del congresista [en este caso entiéndase concejal] sobre los intereses públicos, el cual, prevalido de su influencia, podría **obtener provechos indebidos para sí o para terceros**, es decir, evitar favorecer intereses que no sean los relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del congresista [concejal], a un aspecto esencialmente subjetivo, el que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación."

Seguidamente, señala que "el tema, de por sí complejo, requiere para su tratamiento del análisis de cada caso concreto, pues la conducta humana admite de manera necesaria matices y, por tanto, el instituto del conflicto de intereses, al ser del

<sup>32</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, número de radicado: 11001-03-15-000-2015- 01333-00, actor: Edwin Gabriel Díaz, demandado: Elda Lucy Contento Sanz, MP: Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>33</sup> Sala 25 especial de decisión. Sentencia del 29 de marzo de 2023. C.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Rad: 1001031500020220671400.

<sup>34</sup> Sección Primera. Cp: Oswaldo Giraldo López. Rad: 50001-23-33-000-2023-00006-01. Dte: José Enrique Molina Rojas

<sup>35</sup> Sección Primera. Sentencia del 18 de marzo de 2021. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 85 001 23 33 000 2020 00016 02.

resorte del fuero interno, debe ser valorado con especial cuidado para no vulnerar los derechos del congresista [concejal] o hacer inanes los alcances de la ley.”

En ese orden, indica que, para la configuración de la causal, debe existir un interés privado recurrente, es decir, que resulta “indubitable que este interés debe aparecer en tal forma que comprometa objetivamente la intangibilidad del interés general perseguido”. Debido a lo anterior hizo las siguientes precisiones:

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

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

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

**d) Titularidad:** El interés debe radicar en el congresista [en este caso entiéndase concejal] o en su cónyuge, compañero (a), pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, en el caso bajo estudio.

**3.2 El interés público concurrente en la decisión pertinente.** Para que este interés público concurrente pueda verse menoscabado, también se hace indispensable tener en cuenta aquellos aspectos que puedan afectar que sea el único determinante de la decisión; lo cual implica que en la misma persona que tiene un interés privado, también concurren estos requisitos:

- a) Calidad de congresista.
- b) Intervención en las deliberaciones y votaciones.
- c) Proyecto de decisión de interés público.
- d) Afectación particular, consistente en que el proyecto a votar pueda afectar el interés directo del congresista, arriba menciona

**3.3 Conflicto de interés.** De la concurrencia objetiva de los dos intereses mencionados puede desprenderse inequívocamente la existencia de un conflicto de interés como causal de impedimento o recusación. En tanto que este fenómeno no se estructuraría, de una parte, cuando no concurre alguno de los requisitos mencionados para los referidos intereses, y, de otro, cuando simplemente se trata de mera apreciación subjetiva de conflicto sin sustento en elementos objetivos [...]”<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> C.P. Flavio Augusto Arce Rodríguez. Expediente 1572. Actor Ministro del Interior y de Justicia. Referencia: Congresistas. Conflicto de intereses. Proyecto de Acto Legislativo para restablecer la institución de la reelección presidencial.

De otro lado, en la sentencia del 16 de septiembre de 2021<sup>37</sup>, el Consejo de Estado se refirió a la configuración el **elemento subjetivo** para encontrar acreditada la causal que se estudia, indicando que *"el análisis de la conducta debe hacerse bajo los parámetros de dolo o de culpa grave."*, dado 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 investigado"*<sup>38</sup>.

#### **V. Caso Concreto:**

En el caso particular, debe recordarse que FABIÁN ALEJANDRO CIFUENTES PARDO solicitó la pérdida de investidura de MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, y, YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, en su calidad de concejales del Municipio de Granada, Meta, para el periodo 2024-2027, por haber incurrido en la causal de pérdida de investidura denominada conflicto de intereses al participar en la elección del secretario general de la corporación, el día 9 de enero de 2024, a pesar de que en la lista de candidatos se encontraba el señor JOHAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA, quien junto con los demandados conformó la lista de candidatos el concejo municipal por el partido FUERZA DE LA PAZ.

Por ende, procede la Sala Plena de este Tribunal a verificar la existencia de los elementos para la prosperidad de la causal de pérdida de investidura, sobre los cuales se aludió en el marco teórico, esto es: (i) tener el acusado la calidad de concejal, (ii) existir un interés directo, particular y real del demandado o de las personas que señala la ley, distinto al propio de la función pública o al que le asiste a la comunidad en general, que le impida a aquel participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, (iii) la no manifestación de impedimento frente al asunto que es motivo de decisión, (iv) haber conformado el quorum o participado en el debate o votación del asunto, y, (v) que su participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del concejo; los cuales se estudiarán a continuación.

En el expediente se tiene que, los miembros de la Comisión Escrutadora General de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Formulario E-27), el día 4 de noviembre de 2023 declararon la elección de MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, y, YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, como concejales del Municipio de Granada, Meta, para el periodo 2024-2027 (Pág. 4-6. Act. 8). De igual forma, si bien no se allegó el documento que acredite que los demandados tomaron posesión del cargo para el que fueron elegidos, lo cierto es que tal situación no está en discusión, y, de todas formas, sí está acreditado que los mismos asistieron a la sesión del 9 de enero de 2024, precisamente en su calidad de concejales (Pág. 98. Act. 2).

---

<sup>37</sup> Sección Primera. Sentencia del 16 de septiembre de 2021. CP: Oswaldo Giraldo López. Rad: 47001-23-33-000-2020-00544-01(PI) Actor: Milton Miguel Cantillo Cadavid

<sup>38</sup> 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).

Ahora bien, en aras de verificar el cumplimiento de los 4 elementos restantes para que se configure la causal de pérdida de investidura de conflicto de intereses, debe tenerse claro que el reproche contra los concejales demandados radica en lo siguiente:

*"los concejales YOAN REINEL CASTAÑO GALLO y MICHAEL SUAREZ GULLOSO vulneraron el régimen de conflicto de intereses, al participar, opinar y votar en la elección del secretario general del concejo de Granada (Meta) con el pleno conocimiento de que en la lista de elegibles estaba JHOAN SEBASTIAN QUIÑONEZ MAHECHA, quien se encontraba inscrito como candidato al concejo en la misma lista que los mencionados inicialmente, configurándose la causal 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011."* (Transcripción de la pág.16 de la demanda, incluso con errores).

Y más adelante, refiriéndose a los tres concejales demandados, es decir, incluyendo al concejal JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, concreta que:

*"Es así que los concejales violaron el régimen de conflicto de intereses en la medida en que participaron en la elección del secretario general del concejo que conllevó al nombramiento de RUBEN DARIO ONOFRE GARAVITO como secretario, encontrándose impedidos para ello en cuanto se encontraban en una de las situaciones reguladas por el artículo 11 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, al integrar la lista al Concejo del Municipio de Granada (Meta) para el período 2024-2027 que fue inscrita ante la autoridades electorales, coincidiendo parcialmente dicho período electoral con el desarrollo de la elección del secretario general del concejo, lo cual implica la existencia de un interés directo, particular y actual o inmediato de los acusados."*

Así las cosas, procede la Sala Plena a verificar el acervo probatorio en aras de establecer si dicha conducta está acreditada y si la misma conlleva a que los demandados se encuentren inmersos en la causal de pérdida de investidura que se estudió en el marco teórico.

En el expediente digital se encuentra probado que mediante Resolución No. 001 del 1 de enero de 2024, se hizo la convocatoria pública para la elección del secretario general del Concejo del municipio de Granada, Meta, para el año 2024 (Pág. 36-41. Act. 2), la cual fue modificada por la Resolución No. 002 del 5 de enero de 2024 (Pág. 42-46. Act. 2). Mediante Resolución No. 005 del 7 de enero de 2024 se revisaron las hojas de vida de los postulados y se estableció la lista de elegibles con las siguientes personas: RUBÉN DARÍO ONOFRE GARAVITO, JUAN CARLOS URIBE MOLANO, **JOHAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA** y CARLOS ANDRÉS SANABRIA RODRÍGUEZ (Pág. 47-51. Act. 2).

Así mismo se acreditó que el día 9 de enero de 2024 (Pág. 98-150. Act. 2. Audio Act. 31), se llevó a cabo sesión del concejo municipal de Granada de la cual se levantó el Acta No. 009. En dicha sesión, se llevó a cabo la elección del secretario general de tal corporación municipal.

En el primer punto de dicha sesión, se llamó a lista confirmando la asistencia de los demandados MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, y, YOAN REINEL CASTAÑO GALLO (Min. 2:15).

En el segundo punto, se aprobó el orden del día, en el que se discutió acerca de si la correspondencia se revisaría antes o después de la elección del secretario general del Concejo, frente a lo cual se decidió que la misma sería leída después de la elección, en cuya votación intervinieron los demandados, de manera que se procedió a ese fin (Pág. 99. Min. 4:10).

Pues bien, en el desarrollo del punto 3, referido a la elección del secretario general, se observa que previo a adentrarse en el tema central, el concejal YIMMI VILLAMIL CALDERÓN, se declaró impedido acudiendo al artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, dado que *"dentro de los cuatro aspirantes hay un compañero que estuvo en mi lista al concejo municipal de Granada, entonces dice: por 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"* (Pág. 101. Min. 10:30 en adelante). De igual forma, la concejal DERLY PARRA MOLINA, se declaró impedida de acuerdo con el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, por cuanto, *"conozco la lista de aspirantes y uno de ellos estuvo participando en mi campaña a la alcaldía"* (Min. 15:03).

Por su parte, el concejal KEVIN ALEXANDER RAMOS BEDOYA, recusó al concejal acá demandado JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, porque *"es hermano del ex concejal RUBEN DARIO POVEDA GOMEZ, quien hasta el 31 de diciembre del año 2023 fue concejal del municipio de Granada por el PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO. SEGUNDO: El candidato a secretario general y exsecretario del concejo municipal, RUBEN DARIO ONOFRE GARAVITO, tiene una AMISTAD ENTRAÑABLE y de hace muchos años, desde antes del 2011 con los hermanos POVEDA GOMEZ. TERCERO: El señor RUBEN DARIO ONOFRE GARAVITO, aparece en publicación del 5 de octubre de 2011 que realiza el señor LUIS PIPE TABARES en la red social Facebook, con micrófono en mano y junto a su gran amigo RUBEN DARIO POVEDA, quien porta prendas alusivas a su campaña como candidato al concejo de Granada, además en los comentarios agradeciendo el apoyo de sus amistades en ese proyecto político, demostrando la larga relación personal y política entre el hoy candidato a la secretaria general y los hermanos POVEDA GOMEZ.(...) Conforme a lo anterior, se encuentra el honorable concejal: JUAN DIEGO POVEDA GOMEZ, del PARTIDO FUERZA DE LA PAZ inmerso en un CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN, establecidas en los numerales 1, 8, y 15 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011"* (Pág. 102-103. Min. 16:40 en adelante).

Frente a esto, el concejal JUAN DIEGO POVEDA, no aceptó las causales de recusación y pidió someterlo a votación (Pág. 107. Act. 2. Min. 35:15). Como quiera que hubo necesidad de estudiar el trámite que se le daría a la recusación se dio un receso de media hora, el cual fue aprobado por los tres demandados, entre otros (Pág. 109.



Min. 43:20). Luego del receso, el concejal JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, manifiesta que está impedido e indicó que se saldría del recinto (Pág. 111. H. 1:5:00). A Pesar de esto, el concejal KEVIN ALEXANDER RAMOS BEDOYA insistió en resolver la recusación conforme lo dispone el artículo 12 del CPACA, lo que no fue aceptado.

En vista de lo anterior, el concejal propuso la revocatoria directa de la convocatoria y el proceso de selección de secretario (Pág. 112. Act. 2. H: 1:10:00), por cuanto *"se observa que el concejo municipal establece requisitos extra legales, es decir, adicionales a los exigidos por la ley como lo es incluir que se debe acreditar haber cursado una carrera técnica, preferiblemente en sistemas o administración y además tener experiencia de 2 años en asuntos de la administración pública de lo contrario claramente a lo establecido en el art. 37 de la ley 136 del 94"*. (Pág. 113 y 122. Act. 2). Dicha proposición no fue aprobada por el concejo, dentro de cuyos votos estuvo el de MICHAEL SUAREZ GULLOSO y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, pues el concejal JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ se registró como ausente (Pág. 123. H: 1:42:00).

Finalmente, se procedió a la elección del secretario general poniéndose en consideración la hoja de vida del señor RUBÉN DARÍO ONOFRE GARAVITO (Pág. 124. Act. 2. H. 1:47:05), siendo elegido con 8 votos positivos, entre los cuales se encontraban los de MICHAEL SUÁREZ GULLOSO y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO. Del concejal JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, se registró su ausencia. (Pág. 125. Act. 2).

Por lo anterior, en el punto 4 del orden del día se tomó posesión del nuevo secretario general del Concejo Municipal de Granada, Meta (H. 1:57:32).

En el punto 5, del orden del día, se dio lectura a la correspondencia enviada y recibida, dentro de la cual, como relevantes se registraron el retiro de postulación al cargo de secretario general por parte de JUAN CARLOS URIBE MOLANO, radicada el 8 de enero de 2024; la solicitud de recusación al concejal JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, radicada del 9 de enero de 2024; solicitud de revocatoria de convocatoria al cargo de secretario general del 9 de enero de 2024; retiro de la hoja de vida de JOHAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA calendada el 8 de enero de 2024. (Pág. 145. Act. 2. H: 3:1:35).

Frente a esta última, en el punto 6 de proposiciones y varios, el concejal KEVIN ALEXANDER RAMOS BEDOYA, puso de presente que el retiro de la hoja de vida de JOHAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA no contaba con recibido (hora y firma de quien recibe), sin embargo, observa que la misma se entregó en el receso efectuado al momento de la elección del secretario (Pág. 146. Act. 2. H: 3:49:50), ante lo cual, el concejal DIXON EDUARDO RAMÍREZ GUARNIZO, dijo que *"en el momento que yo iba hacer lectura a la correspondencia enviada y recibida me radicaba derechos de petición, de pronto pude haber en el afán de que cuando lo entregan a uno cuando está haciendo lectura, le puse el recibido al que me radico y de pronto si pudo haber sido equivocación mía que no le puse fue el recibido ahí al quedo radicado en el concejo. Pero cuando uno está ahí me han llegado incluso el mismo Ramos, y otros concejales, secretario recíbame*

esto cuando estoy haciendo lectura de algo entonces le firmo el recibido porque está en la obligación de recibirle derechos de petición cuando uno está ahí, de pronto se la firme el recibido a quien me radico, pero se me paso, habérsela puesto a la persona, ahí a lo que queda en el recinto del concejo, gracias.” (sic) (Pág. 148. Act. 2). Así mismo, se dejó claro que la única correspondencia que tenía recibido era la del retiro de la hoja de vida de JUAN CARLOS URIBE MOLANO.

De otro lado, se allegó al expediente la LISTA DEFINITIVA DE CANDIDATOS INSCRITOS a las elecciones del concejo del Municipio de Granada por el PARTIDO POLÍTICO LA FUERZA DE LA PAZ, para el periodo 2024-2027, veamos: (Pág. 157. Act. 2)

LISTA DE CANDIDATOS							
#	NOMBRES	APELLIDOS	CÉDULA	SEXO		EDAD	
1	MICHAEL	SUAREZ GULLOSO	1120372321	F	<input checked="" type="checkbox"/>	NB	29
2	LILIA ANDREA	MARTINEZ OSPINA	40448909	<input checked="" type="checkbox"/>	M	NB	43
3	JORGE ENRIQUE	RODRIGUEZ ISAZA	86043516	F	<input checked="" type="checkbox"/>	NB	51
4	FRANCISCO ELADIO	OSORNO PEÑA	1120361794	F	<input checked="" type="checkbox"/>	NB	33
5	FLOR MILENA	FRANCO GUTIERREZ	40446922	<input checked="" type="checkbox"/>	M	NB	46
6	JOEL	CARVAJAL CASTAÑO	7533937	F	<input checked="" type="checkbox"/>	NB	63
7	GIGLIOLA	ROZO ROJAS	52062001	<input checked="" type="checkbox"/>	M	NB	52
8	LIN ORIVAN	CAÑADULCE MONTOYA	1120380525	F	<input checked="" type="checkbox"/>	NB	26
9	NANCY MAYERLY	BARRAGAN HOLGUIN	52317374	<input checked="" type="checkbox"/>	M	NB	47
10	GUSTAVO	OVIEDO BRAVO	86004857	F	<input checked="" type="checkbox"/>	NB	54
11	JEIDY JOHANNA	PATIÑO RODRIGUEZ	31657627	<input checked="" type="checkbox"/>	M	NB	39
12	JUAN DIEGO	POVEDA GOMEZ	80056361	F	<input checked="" type="checkbox"/>	NB	44
13	CARLOS FREDY	GONZALEZ HERRERA	1120367867	F	<input checked="" type="checkbox"/>	NB	32
14	JOHAN SEBASTIAN	QUIÑONEZ MAHECHA	1120373345	F	<input checked="" type="checkbox"/>	NB	29
15	YOAN REINEL	CASTAÑO GALLO	1120357922	F	<input checked="" type="checkbox"/>	NB	35

Así las cosas, recordemos que la parte actora reprocha a los concejales demandados no haber manifestado su impedimento o apartado su conocimiento de la elección del Secretario General del Concejo Municipal de Granada, Meta, para el año 2024, a pesar que uno de los postulados, al igual que los demandados, perteneció a la misma lista de candidatos al Concejo por el PARTIDO POLÍTICO LA FUERZA DE LA PAZ, para el periodo 2024-2027, lo que a juicio del accionante muestra un interés, directo, particular o inmediato en cabeza de estos.

Resulta necesario reiterar la delimitación del problema jurídico, como quiera que el Ministerio Público, en su intervención en la Audiencia Pública, se refirió a la amistad entrañable entre JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ y uno de los postulados a secretario, empero, revisada atentamente la demanda, ello no fue reprochado en este proceso (Ver pretensiones 1, 3 y 5. Pág. 10. Act. 2), por ende, la Sala Plena no abordara el estudio sobre esta situación.

Pues bien, aclarado lo anterior, en primer lugar, se encuentra debidamente demostrado que los señores MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, y, YOAN REINEL CASTAÑO GALLO fueron electos concejales del municipio de Granada

para el periodo 2024-2027 y que ejercían su función el día 9 de enero de 2024. Si bien es cierto, no obra prueba que muestre la posesión en el cargo, lo cierto es que esto no es objeto de controversia, máxime cuando sí está acreditada su participación en la sesión del 9 de enero de 2024, lo cual es suficiente para tener acreditado el primer elemento configurativo de la causal, es decir, la calidad de concejales de los demandados.

En cuanto al segundo elemento, consistente en la existencia de un interés directo, particular y real de los demandados o de las personas que señala la ley, distinto al propio de la función pública o al que le asiste a la comunidad en general, que les impida participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, la Sala Plena se ocupará del análisis de manera separada atendiendo los reproches y conductas de los demandados en la sesión ya referida. Así, en primer lugar, se analizará la situación respecto de los demandados MICHAEL SUÁREZ GULLOSO y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, quienes tuvieron una participación similar, y luego se pasará a estudiar el comportamiento del concejal JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ.

En cuanto a los dos primeros, para esta corporación no existe duda alguna en cuanto al cumplimiento del requisito bajo examen, como quiera que, fue el propio legislador quien presumió que el interés general propio de la función pública entra en conflicto con el interés particular y directo de los concejales, al consagrar la causal de impedimento prevista en el numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, consistente en *"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"*.

Causal esta que, contrario a lo que expresa el apoderado del señor YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, le es aplicable a los miembros de corporaciones públicas como el Concejo Municipal de Granada, al igual que las demás situaciones descritas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.

La norma en comento dispone lo siguiente:

**"ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN.** Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este 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 alguno de los dos períodos anteriores."

El Consejo de Estado, en providencia del 14 de septiembre de 2023<sup>39</sup>, sobre esta disposición expresó lo siguiente:

<sup>39</sup> Sección Primera. Sentencia del 14 de septiembre de 2023. MP: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN. Rad: 25000231500020220101401 (PI).

"El artículo 11 de la Ley 1437 prevé el régimen de conflicto de intereses y las causales de impedimento y recusación de los servidores públicos que deberá observarse cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo de aquellos que deban adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas.

El numeral 14 de dicha disposición establece que todo servidor público que haya 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, deberá declararse impedido para intervenir,  
(...)

En los términos de esta norma, se considera que el impedimento se presenta cuando el servidor público pone de manifiesto una situación que, a su juicio, afecta su imparcialidad y que lo imposibilita para conocer de una actuación administrativa; y la recusación ocurre cuando dicha situación se da a conocer por cualquier ciudadano en el marco del procedimiento de que se trate y en los términos del artículo 70 de la Ley 136, que prevé que "[...] [c]ualquier 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 [...]"<sup>40</sup>.

La Sala en sentencia de 19 de septiembre de 2019, reiteradas en recientes sentencias de 3 de marzo y 11 de mayo de 2023<sup>41</sup>, consideró que la norma regula dos situaciones diferentes: i) haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores; y ii) haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.

Asimismo, la Sección en sentencia de 20 de enero de 2023, consideró "[...] repárese además que, abundante jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el cumplimiento de este requisito no se circunscribe a cuestiones eminentemente legislativas, sino que es necesario que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del servidor público de elección popular; eso significa que el impedimento no solo puede darse en el ejercicio de funciones normativas, sino también políticas, electorales y administrativas [...]"<sup>42</sup>.

Seguidamente, la Corporación analizó si el concejal demandado en ese caso había incurrido en esta situación y por ende estaba inmerso en un conflicto de intereses al tener un interés particular, real y concreto en la elección de Contralor Distrital, llegando a la siguiente conclusión:

"se observa que el accionado JULIÁN ESPINOSA ORTIZ sí participó efectivamente, sin declararse impedido, tanto de la deliberación de dicho asunto sometido a sus funciones públicas de concejal, como de la votación mediante la cual, finalmente, se decidió no tramitar el escrito de 17 de mayo de 2022 presentado contra la concejal DORA LUCÍA BASTIDAS UBATÉ, circunstancia que le significó la colisión de su interés particular con los intereses públicos de los cuales era garante, habida cuenta que ambos cabildantes hacían parte de la misma lista de candidatos del Partido Alianza Verde al Concejo de Bogotá D.C. para el período electoral coincidente, - 2020-2023-.

Es decir, fue esa una cuestión elevada a la discusión de la sesión plenaria por su presidente, luego de haber sido aprobado un cambio en el orden del día sugerido por un grupo de concejales, para que la reunión en pleno decidiera, en ejercicio de sus funciones

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de septiembre de 2019, número único de radicación 13001233300020180073801, consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.

[Corresponde a la cita 46 de la sentencia.]

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias de 3 de marzo de 2023, número único de radicación 250002315000202201015-01, consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez y de 11 de mayo de 2023, número único de radicación 25000231500020220101601, consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez.

[Corresponde a la cita 47 de la sentencia.]

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 20 de enero de 2023, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, proceso identificado con el número único de radicación 5001233300020220096801.

[Corresponde a la cita 54 de la sentencia]

*como servidores públicos, si debía otorgársele al escrito de 17 de mayo de 2022 el carácter de recusación, -caso en el cual debía resolverse mediante la fórmula, tiempos y traslados regulados en el artículo 118 del Acuerdo núm. 741 de 2019, modificado por el artículo 21 del Acuerdo núm. 837 de 2022-, o si, por el contrario, debía rechazarse de plano por no cumplir con los requisitos establecidos.*

*Esto corrobora que el concejal, en dicho trámite, tenía que haber observado el régimen de conflicto de intereses en los términos de los artículos 11, numeral 14 del CPACA, 70 de la Ley 136 y 11758 y 118 del Acuerdo núm. 741 de 2019, por cuanto el impedimento para intervenir no solo se concreta en el ejercicio de las funciones puramente político-administrativas de la corporación pública, -lo que fue puntualizado en la jurisprudencia referida en esta providencia-, sino también cuando se trata del resto de funciones de ese órgano como son las judiciales, **electorales** y de control político, **entre otras determinaciones que resultan trascendentales para el correcto funcionamiento de la corporación**, así como en este evento en el que se definió la suerte de una censura promovida por un ciudadano que procuraba apartar a su copartidaria **DORA LUCÍA BASTIDAS UBATÉ** de la elección de contralor distrital.” (Subraya sola fuera del texto)*

De acuerdo con lo anterior, para la Sala es claro que dicha causal de impedimento para evitar un conflicto de intereses es plenamente aplicable a los concejales, tal como lo ha dejado ver el Consejo de Estado en la providencia en cita. Por ende, no prospera el argumento de defensa relacionado con la inaplicación normativa ya referida.

Entonces, en el caso particular, se probó que en efecto MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, y, YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, concejales demandados, conformaron la lista de candidatos por el PARTIDO POLÍTICO LA FUERZA DE LA PAZ, para el periodo 2024-2027, así como también lo hizo JOHAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA (Pág. 157. Act. 2).

Ahora bien, en el caso de marras se observa claramente el interés directo, particular y real de los concejales MICHAEL SUÁREZ GULLOSO y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO en la intervención realizada para la elección de secretario general.

Para arribar a esa conclusión, se tiene conforme al acervo probatorio obrante en el expediente que para el día 9 de enero de 2024, se llevaría a cabo la elección del secretario general del corporación municipal, encontrándose en este listado JOHAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA, quien hizo parte de la lista de candidatos del PARTIDO POLÍTICO LA FUERZA DE LA PAZ al cuerpo colegiado de elección popular integrada también por los demandados MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO en el mismo periodo electoral.

A pesar de esta situación, los concejales sin manifestar su impedimento participaron y votaron el día 9 de enero de 2024 en la elección del secretario general del concejo.

En consecuencia, teniendo de presente la causal expresa de impedimento prevista por el legislador, para la Sala Plena de este Tribunal no cabe duda de que a los concejales sí les asistía un interés al momento de participar y votar dicha elección, pues su copartidario o compañero de lista de candidatos por el PARTIDO POLÍTICO LA FUERZA DE LA PAZ para ese periodo electoral se encontraba postulado a ostentar el cargo de secretario general del Concejo Municipal de Granada, Meta.

Ahora bien, además de estar acreditado que la actuación de los mencionados servidores se adecúa a la conducta señalada por la norma, para evidenciar su imparcialidad en el asunto y de allí derivar el conflicto de interés, se puede decir que el interés de los concejales era *directo*, por cuanto surge del cumplimiento de la función encomendada al servidor, que en este caso, consistía en participar y votar en la elección del secretario general, de manera que, dado que la actuación de los demandados "*siendo actual y estando amparado por la ley*"<sup>43</sup> en ejercicio de las funciones propias de su investidura, en las circunstancias descritas podía perturbar su ánimo para actuar en favor de su copartidario, por ejemplo, brindando razonamientos que pudieran influir en las decisiones de sus compañeros para afectar los resultados de la votación en su propio beneficio o de su compañero de partido, incluso de ambos, dada la parcialidad que denota la situación de igual ideología política con quien estaba postulado al cargo de Secretario General del Concejo.

De igual forma, se observa que el interés es *particular o privado*, en cuanto quien fue compañero de los concejales en la misma lista de candidatos por el PARTIDO POLÍTICO LA FUERZA DE LA PAZ, se postuló al cargo de secretario general en el mismo periodo electoral, con lo que sin duda podría verse afectado el ejercicio de sus funciones, independientemente si esa afectación se da de manera positiva o negativa, recayendo en este caso la titularidad del interés en el postulado a secretario general del concejo municipal e incluso en los mismos demandados.

Finalmente, el interés en esta situación se torna *real*<sup>44</sup>, en la medida que su participación en la tan mentada elección tiene la potencialidad de configurar el beneficio en favor del copartidario de los concejales demandados MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, en la forma que ya se explicó anteriormente, sea influyendo con sus razonamientos en los votos de sus compañeros o incidiendo con la decisión de su propio voto, en caso de existencia de posiciones encontradas.

En este punto, es necesario enfatizar en que como bien lo afirma el Consejo de Estado "*para la configuración del conflicto de interés el hecho relevante es que el concejal haya participado en la discusión y votación del asunto, indistintamente del sentido del voto*"<sup>45</sup>, como efectivamente ocurre en este caso, pues MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO participaron en las votaciones llevadas a cabo el día 9 de enero de 2024, aun cuando se presentaba un conflicto de intereses, dado que su compañero de lista de candidatos para ese periodo electoral estaba postulado al cargo objeto de elección por la corporación municipal. Por ende, es claro

---

<sup>43</sup> Sección Primera. Sentencia del 18 de marzo de 2021. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 85 001 23 33 000 2020 00016 02.

<sup>44</sup> "*lo cual hace suponer "que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos, o desarrollos ulteriores para cristalizar el beneficio personal"*". Sala Plena del Consejo de Estado, número de radicado: 11001-03-15-000-2015- 01333-00, actor: Edwin Gabriel Díaz, demandado: Elda Lucy Contento Sanz, MP: Ramiro Pazos Guerrero

<sup>45</sup> Sección Primera. Sentencia del 15 de diciembre de 2023. CP: Oswaldo Giraldo López Rad: 50001-23-33-000-2023-00007-01. Dte: José Enrique Molina Rojas.

que al momento participar y votar en la misma, los aludidos concejales debieron manifestar su impedimento, pero no lo hicieron.

Ello quiere decir que los concejales MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO definitivamente actuaron con un interés distinto al propio de la función pública o al que le asiste a la comunidad en general, ya que no se entiende cómo estando su compañero de lista de candidatos involucrado podía en su ánimo prevalecer un interés general y propio de la función pública, pues resulta inherente a la naturaleza humana por regla general la protección de los suyos, incluyendo aquellos con los se comparte una ideología política, y precisamente la finalidad de que el ordenamiento jurídico prevea el régimen de inhabilidades y conflicto de intereses es garantizar la imparcialidad en esos escenarios reconociendo como previsible un tipo de comportamiento que puede afectar la decisión, como en efecto lo consagra el numeral 14 del artículo 11 del CPACA.

Como refuerzo a lo indicado anteriormente vale la pena traer a colación las sentencias del 15 de diciembre de 2023<sup>46</sup>, en las que se decretó la pérdida de investidura de dos concejales del municipio de Acacías por el periodo 2020-2023 que participaron en la aprobación del Acuerdo 592 de 2022 que prorrogó al alcalde las facultades concedidas en el Acuerdo 582 de 2022 hasta el 30 de junio de 2023, sin manifestar sus impedimentos, como quiera que la esposa e hija de uno y la sobrina e hijastro de otro estaban postulados a percibir el subsidio de vivienda.

Nótese que allí la Alta Corporación fue enfática en indicar que *“la finalidad que persigue la causal invocada es evitar que la imparcialidad de las decisiones se comprometa o distorsione por motivos personales o particulares; en ese sentido, para la Sala el **hecho que determina el conflicto de interés es que cuando ocurrió la votación del Acuerdo 592 de 2022, la esposa e hija del concejal ya se habían postulado para ser beneficiarias**, de modo que, al inscribirse al programa de subsidios, es evidente que al concejal y a su esposa, les afectaba de manera directa y personal la autorización que se hizo al alcalde para entregar los subsidios de vivienda y hacer la transferencia de dominio a través del Acuerdo 592 de 2022.”*

Aplicado ello a nuestro caso particular, se tiene que estamos en una situación bastante similar pues al momento de la elección de secretario general, era obvio que los concejales MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, eran concedores de que su compañero de lista de candidatos al concejo, JOHAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA, hacía parte de la ahora lista de elegibles a secretario general.

En dichas sentencias también se indica que *“para la configuración del conflicto de interés el hecho relevante es que el concejal haya participado en la discusión y votación del asunto, indistintamente del sentido del voto”*, como en efecto ocurrió con la votación

---

<sup>46</sup> Sección Primera. CP: Oswaldo Giraldo López Rad: 50001-23-33-000-2023-00007-01. Dte: José Enrique Molina Rojas.  
Sección Primera. Cp: Oswaldo Giraldo López. Rad: 50001-23-33-000-2023-00006-01. Dte: José Enrique Molina Rojas

efectuado por los concejales MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO ante los intereses particulares de su copartidario que se encontraban involucrados. Acá nota la Sala Plena cómo los concejales demandados a pesar de conocer que su compañero de lista de candidatos al concejo por ese periodo electoral participaba en esa elección de secretario, aun así decidieron participar en las votaciones para elegir la persona que ocuparía ese cargo, trasgrediendo la finalidad del régimen de conflicto de intereses, pues al participar en esa elección se vio comprometida la imparcialidad que debe guardarse en este tipo de decisiones, lo que devino precisamente de su vínculo en la participación política municipal.

De esta manera, la Sala encuentra acreditado el segundo elemento objetivo configurativo de la causal invocada, respecto de los dos demandados indicados.

El tercero y cuarto elementos (la no manifestación de impedimento frente al asunto que es motivo de decisión y haber conformado el quorum o participado en el debate o votación del asunto), también se encuentran acreditados en el expediente, pues recuérdese que los concejales MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO hicieron parte del quórum y votaron en la sesión del 9 de enero de 2024, explícitamente en lo que corresponde a la elección de secretario general. Actuación que realizaron sin manifestar su impedimento ante la existencia de un postulado que a su vez fue compañero de lista de candidatos al concejo municipal por ese periodo electoral, debiendo tener conocimiento de ello, dado que era su deber estudiar las hojas de vida de los participantes para proceder a la elección.

Finalmente, la Sala Plena encuentra configurado el quinto elemento, esto es, que su participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del concejo, como quiera que el artículo 37 de la Ley 136 de 1994, dispone expresamente que *"El Concejo Municipal elegirá un secretario para un período de un año, reelegible a criterio de la corporación y su primera elección se realizará en el primer período legal respectivo."*, siendo ello precisamente lo que se llevó a cabo el día 9 de enero de 2024.

Así pues, se encuentran configurados los elementos objetivos de la causal de pérdida de investidura por conflicto de intereses por el que los demandados MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO debieron declararse impedidos, según lo expresado a lo largo de esta providencia.

Sin embargo, ello como ya se anunció no sucede respecto del concejal JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, pues para la Sala Plena es claro que el demandado no participó en la deliberación ni dio su voto para la elección del secretario general del concejo municipal, como pasa a explicarse.

Nótese que una vez se dio paso al tercer punto de la sesión denominado *"ELECCIÓN SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO MUNICIPAL DE GRANADA – META, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO 2024."*, de entrada, los concejales YIMMI VILLAMIL



CALDERÓN y DERLY PARRA MOLINA declararon su impedimento para participar en la elección del secretario general, por lo que abandonaron el recinto.

Seguidamente, el concejal JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ fue recusado por tener amistad entrañable con RUBÉN DARÍO ONOFRE GARAVITO, lo cual en principio no fue aceptado por el concejal pidiendo que el asunto se sometiera a votación; sin embargo, y antes que iniciara materialmente la elección del secretario general, el concejal DIXON EDUARDO RAMÍREZ GUARNIZO, dijo: *"señor presidente y para tranquilidad de todos, respetuosamente uno se puede ceñir un poco a la norma y es bueno también uno escuchar conceptos de personas expertas en la materia en este caso abogados administrativos, yo diría respetuosamente para que los compañeros tengan tranquilidad y las personas que están haciendo la recusación o lo compañeros, de manera respetuosa hacer un receso de 40 minutos y despejamos la duda y de una vez seguimos y le damos respuesta a la petición que están haciendo los compañeros."*

Siendo esta la decisión que se sometió a votación y en la que participó JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, pues precisamente sobre él recaía la causal de recusación que se invocó por el concejal KEVIN ALEXANDER RAMOS BEDOYA, quien al parecer consideró pertinente estudiar el conflicto de intereses que podría acarrear su participación en la elección que se disponían a realizar, conclusión a la que se arriba dado el voto positivo a la proposición, que se repite, era para dar un receso y no para la elección de secretario general.

Si bien, en principio podría pensarse que ese receso hace parte de la elección del secretario general del Concejo Municipal porque se dio iniciado el punto 3 del orden del día, lo cierto es que ello lo es de manera meramente formal, pues en efecto como lo dice el demandante tal votación se dio cuando se había anunciado el desarrollo del punto 3. Sin embargo, recuérdese que previo a proceder con la elección del secretario general debía definirse la recusación propuesta contra de JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, situación que retrasó el objetivo de ese punto, que era elegir el secretario de la corporación territorial.

Y fue precisamente que dada esa recusación pero por amistad con otro de los aspirantes (distinto a lo planteado en la demanda), que después del receso el demandado decidió declararse impedido, aunque sin indicar los motivos de su decisión, pero en todo caso procedió a retirarse del recinto, luego de lo cual, nuevamente se retrasó la elección pero esta vez porque se propuso la revocatoria directa del proceso de selección, tema en el que ya no participó el demandado JUAN DIEGO POVEDA, pues como se dijo, había abandonado el recinto.

Después de todo ello fue que se dio la elección del secretario en la cual tampoco participó el mencionado demandado.

Así las cosas, no le asiste razón a la parte actora, al indicar que la votación relacionada con el receso para estudiar la recusación planteada contra el concejal demandado forma parte de la elección del secretario general, al realizarse en desarrollo del punto 3 que en efecto trataba de ese tema, pues existieron varias situaciones que debieron resolverse previo a proceder con la elección del secretario de la corporación, asunto en el que finalmente no participó el demandado JUAN DIEGO POVEDA, por lo cual no puede decirse que esté inmerso en la causal de pérdida de investidura invocada en su contra en la demanda, esto es, *"trasgredir el régimen de conflicto de intereses señalado en el numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 toda vez que, participó en la discusión del punto 3 del orden del día, el cual era **la elección del secretario del concejo municipal de Granada (Meta)**, encontrándose en la misma lista de elegibles al cargo JHOAN SEBASTIAN QUIÑONEZ MAHECHA quien integraría la lista al concejo municipal por el partido FUERZA DE LA PAZ para el periodo 2024-2027, estando impedido para participar en la discusión de la elección del secretario general."* (Pág. 9).

Por ende, respecto de JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ, la Sala Plena no encuentra configurada la causal de pérdida de investidura invocada en la demanda, en consecuencia, las pretensiones frente a este demandado serán negadas.

Ahora bien, frente al elemento subjetivo, el cual se estudiará respecto MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, por encontrarse acreditados los requisitos objetivos para la pérdida de investidura, como atrás se estudió, tenemos que en las sentencias del 15 de diciembre de 2023<sup>47</sup>, el Consejo de Estado analizando la sentencia SU-424 de 2016 aludida en el marco teórico, dijo que *"el elemento subjetivo de la pérdida de investidura deriva de la presunción de inocencia que tiene su fundamento en el artículo 29 Superior; entonces, la culpabilidad implica 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 implicado<sup>48</sup>"*, el cual debe realizarse bajo los parámetros de la culpa grave o dolo, es decir, *"la diligencia debida para el desarrollo de determinada actividad"* o *"la intención positiva de realizar la conducta que lesiona el interés jurídico"*.

Para tal efecto, resulta pertinente citar las definiciones del artículo 63 del Código Civil conforme al cual *"Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios."* y, *"El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro."*

De esta manera y como ya se había anunciado en el marco teórico, lo procedente para estudiar el elemento subjetivo es hacer un análisis de la culpabilidad del

<sup>47</sup> Sección Primera. CP: Oswaldo Giraldo López Rad: 50001-23-33-000-2023-00007-01. Dte: José Enrique Molina Rojas.

Sección Primera. Cp: Oswaldo Giraldo López. Rad: 50001-23-33-000-2023-00006-01. Dte: José Enrique Molina Rojas

<sup>48</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-181 del 13 de abril de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

investigado.

Así mismo, indica la Alta Corporación que, para exonerar la responsabilidad, *"no basta argumentar la buena fe simple, sino que la conducta debe estar amparada en la buena fe calificada, dado que 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 y de cuáles son las causales de inhabilidad, incompatibilidad y de conflicto de intereses."*

Así las cosas, aplicadas estas consideraciones al caso concreto de los concejales MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, quienes no declararon su impedimento para participar en la elección del secretario general del Concejo Municipal de Granada, Meta, a pesar de que entre los elegibles se hallaba una persona que integró la lista de candidatos al concejo para ese periodo electoral junto con ellos, tenemos que tal elemento se encuentra igualmente configurado.

Lo anterior por cuanto, debía ser de conocimiento de los concejales que su compañero de lista de candidatos estaba postulado al cargo de secretario general, pues como ya se dijo estaban en la obligación de revisar las hojas de vida de los participantes, pues no de otra forma se explica, cómo procederían a la elección, además, debieron corroborar si existía alguna situación que les impidiera participar y votar en la elección del secretario.

En asuntos similares a este, el Consejo de Estado en las providencias que se vienen citando<sup>49</sup>, ha indicado que no se obra con diligencia al participar en deliberaciones y votaciones, cuando era deber de los concejales demandados conocer que su compañero de lista de candidatos de ese periodo electoral estaba dentro de los elegibles a secretario general, teniendo el deber de declararse impedidos y apartarse de la decisión final.

En este caso, no puede admitirse como defensa, que su participación se debió a la renuncia efectuada por el señor JOHAN SEBASTIÁN QUIÑONEZ MAHECHA, quien precisamente originaba el impedimento, como quiera que, a dicha renuncia no se le dio trámite alguno ni antes ni durante la elección, sino hasta después de surtida la misma, pues recuérdese que la proposición de variar el orden del día, leyendo primero la correspondencia y luego proceder a la elección, fue algo que fue sometido a votación y no resultó aprobado. Es decir que, al momento de la elección del secretario general, todas las hojas de vida estaban disponibles para ser tenidas en cuenta al momento de decidir.

---

<sup>49</sup> Sección Primera. CP: Oswaldo Giraldo López Rad: 50001-23-33-000-2023-00007-01. Dte: José Enrique Molina Rojas.  
Sección Primera. Cp: Oswaldo Giraldo López. Rad: 50001-23-33-000-2023-00006-01. Dte: José Enrique Molina Rojas

Disponibilidad esta que obviamente era conocida por los demandados quienes votaron además de forma negativa a la proposición de variar el orden del día, por ende, no pueden ahora excusarse en una renuncia cuyo conocimiento oficial por el Concejo Municipal vino a darse con posterioridad a la elección del secretario. Así pues, lo mínimo que se esperaba era que se revisara de manera completa todo en relación con la elección que se daría en esa sesión para descartar la posibilidad de estar inmersos en el conflicto de intereses, como el que hoy nos atañe, no obstante, ello no se efectuó.

Lo anterior, demuestra la falta de diligencia de los concejales que sin revisar si en ellos recaía una causal de conflicto de intereses como lo era que su compañero de lista de candidatos al concejo estuviera postulado al cargo de secretario general, lo cual debieron conocer, no manifestaron su impedimento para participar y votar la decisión teniendo en cuenta que eran situaciones a discutir por la Corporación de la cual resultaron elegidos, y por el contrario decidieron participar en la votación de las mismas.

Analizado el expediente, en el mismo no obra prueba alguna que indique que la conducta de los concejales está justificada en la buena fe calificada. Al respecto el Consejo de Estado en la providencia que se viene citando adujo lo siguiente:

*"Adicionalmente, tampoco se observa que la conducta del concejal esté justificada en la buena fe calificada. Lo dicho porque aunque, al tenor del artículo noveno del Código Civil, la ignorancia de la ley no sirve para excusar su transgresión, hay por lo menos dos eventos en los cuales sí 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."*

En el caso particular, no se acreditó que los concejales estuvieran cobijados por alguna de estas circunstancias exonerantes de responsabilidad en su conducta, pues en ningún momento manifestaron haber consultado o pedido asesoría frente a la situación generada con el postulado a secretario general, por el contrario, se acreditó que los concejales no realizaron ninguna gestión tendiente a descartar un conflicto de intereses ante la participación en esa elección de secretario, demostrando así su negligencia en el actuar.

Por consiguiente, resulta procedente decretar la pérdida de investidura de MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO, como quiera que se encuentra acreditada la causal contenida en el numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 y el numeral 1 del artículo 48 la Ley 617 de 2000.

Por último, en cuanto a la condena en costas, se tiene que se encuentra reglado el tema en el artículo 188<sup>50</sup> del CPACA., adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, aplicable por remisión del artículo 21 de la Ley 1881 de 2018, el cual dispone lo siguiente:

*"ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

*<Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal."*

Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia del 11 de octubre de 2021<sup>51</sup>, explicó que con el contenido de esta norma *"Finalmente, el CPACA efectuó una integración normativa con las normas contenidas en el CPC, hoy en día Ley 1564 de 2012-Código General del Proceso, especialmente los artículos 365 y 366 que establecen las reglas para la condena en costas y el trámite para su liquidación, respectivamente."*

Señala además que *"El objetivo del legislador es que el ejercicio del derecho de acción a través de los medios de control se haga de manera responsable, leal y seria, tanto así que consagró la posibilidad de que aun en los procesos en que se ventile un interés público (contencioso objetivo) sea procedente y viable la condena en costas siempre y cuando se acredite que la demanda se presentó con "manifiesta carencia de fundamento legal"*.

Explicó la alta corporación que el nuevo artículo 188 del CPACA *"fijó (i) la regla general de la procedencia de las costas en los procesos contencioso administrativos; además (ii) definió la excepción a la regla, esto es, los procesos en que se ventile un interés público y, por último, (iii) consagró una excepción a la excepción, puesto que será posible condenar en costas incluso en los procesos contencioso objetivos sobre la condición de que se acredite que la demanda carece por completo de fundamento legal."*, lo cual busca castigar *"el ejercicio infundado e irresponsable del derecho de acción, al promover un desgaste innecesario del aparato jurisdiccional."*

Así las cosas, en el caso concreto de conformidad con lo anteriormente explicado, no habrá lugar a condenar en costas, por cuanto se trata de un mecanismo en el que se ventila un interés público.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

<sup>50</sup> *"ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."*

<sup>51</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. CP: Fredy Ibarra Martínez. Sentencia del 11 de octubre de 2021. Rad: 11001-03-26-000-2019-00011-00(63217). Actor: Arley Ávila Calero

**R E S U E L V E:**

- PRIMERO:** **DECRETAR LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA** del señor **MICHAEL SUÁREZ GULLOSO, y YOAN REINEL CASTAÑO GALLO**, concejales del Municipio de Granada -Meta-, para el periodo constitucional 2024-2027, conforme a las razones explicadas en la parte motiva de esta providencia.
- SEGUNDO:** **NEGAR LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA**, respecto del concejal **JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ**, por las razones expuestas en esta providencia.
- TERCERO:** Sin condena en costas.
- CUARTO:** Contra la presente decisión procede el recurso de apelación, el cual deberá interponerse y sustentarse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018.
- QUINTO:** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría comuníquese al Mesa Directiva del Concejo Municipal de Granada - Meta- y al Consejo Nacional Electoral, conforme lo dispone el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018, y procédase a su archivo.
- SEXTO:** Téngase en cuenta la renuncia al poder del doctor JESÚS DARÍO PEDRAZA ALCÁNTARA, como apoderado judicial de JUAN DIEGO POVEDA GÓMEZ<sup>52</sup>, por haberse adjuntado la comunicación entregada al poderdante y sus efectos de terminación de poder se entienden producidos conforme al inciso 4º del artículo 76 del CGP.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena, celebrada el día 18 de abril de 2024, según Acta No. 019, y se firma de forma electrónica a través del aplicativo SAMAI para lo cual podrá validarse en el siguiente enlace <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx>.

(firma electrónica)  
**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

(firma electrónica)  
**JUAN DARÍO CONTRERAS BAUTISTA**

(firma electrónica)  
**NHORA EUGENIA GALEANO PARRA**

(firma electrónica)  
**TERESA HERRERA ANDRADE**

<sup>52</sup> Actuación No. 37 de SAMAI.

*(firma electrónica)*  
**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

*(firma electrónica)*  
**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**