



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

Cartagena de Indias, D T. y C., veintidós (22) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.

Medio de control	Pérdida de investidura
Radicado	13001-23-33-000-2024-00036-00
Accionante	Oswaldo Rodríguez Escobar
Accionado	Armando Luís Córdoba Julio, concejal del Distrito de Cartagena para el periodo constitucional 2024 - 2027.
Magistrada Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Tema	Violación al régimen de conflicto de intereses

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Bolívar a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de pérdida de investidura de la referencia.

III.- ANTECEDENTES

3.1 Demanda (Doc.01 y 08 expediente digital).

3.1.1. Pretensiones

El señor Oswaldo Rodríguez Escobar solicitó que se decrete la pérdida de investidura del concejal del Distrito de Cartagena Armando Córdoba Escobar, elegido para el período 2024 – 2027, por haber incurrido en la causal prevista en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, en concordancia con los artículos 55 y 70 de la Ley 136 de 1994, y el numeral 5 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.

Como consecuencia de lo anterior, se deje sin efecto la credencial que lo acredita como concejal, y se ordene al presidente del Concejo Distrital que llame a posesionarse a quien obtuvo la segunda mayor votación de la lista del partido político Alianza Verde.

3.1.2. Hechos.

El demandante afirmó, en resumen, lo siguiente:

El señor Armando Luís Córdoba Julio fue elegido concejal del Distrito de Cartagena para el periodo constitucional 2024 – 2027, cargo en el cual se posesionó el 2 de enero de 2024.



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

En aplicación del artículo 28 de la Ley 136 de 1994 los concejales elegidos designaron el día de la posesión a los miembros de la Mesa Directiva de la Corporación y eligieron a David Bernardo de Jesús Caballero Rodríguez como presidente, a Armando Luís Córdoba Julio como primer vicepresidente y a Mónica Villalobos Olea como Segundo Vicepresidente.

El concejal demandado, en su condición de primer vicepresidente de la Mesa Directiva, sin tener en cuenta que en su contra cursa un proceso disciplinario vigente en etapa de investigación disciplinaria en la Personería Distrital, bajo el radicado No. 249-2022, asignado a la Personería Delegada para la Vigilancia de la Conducta Oficial, participó en la votación y trámite de las siguientes Resoluciones:

- Resolución N° 09 del 4 de enero de 2024, "Por medio de la cual se reanuda el proceso y se modifica el cronograma dentro del concurso público de méritos para la elección del cargo de Personero Distrital de Cartagena para el periodo institucional del 1° de marzo de 2024 al 29 de febrero de 2028".

- Resolución N° 10 del 4 de enero de 2024, "por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición contra la Resolución 301 de 15 de diciembre de 2023 dentro del concurso público de méritos para la elección del cargo de personero distrital de Cartagena para el periodo institucional del 1° de marzo de 2024 al 29 de febrero de 2028".

El 10 de enero de 2024 el concejal demandado, en su calidad de primer vicepresidente del Concejo, presidió y participó en el trámite y decisión de las recusaciones presentadas en contra de los concejales Lewis Montero Polo, Laureano Miguel Curi Zapata, Carlos Alberto Barrios Gómez, Mónica Villalobos Olea y David Bernardo Caballero Rodríguez.

Luego de que se tomaran esas decisiones la concejal Gloria Estrada Benavides manifestó que no participaría en el trámite y decisión de las recusaciones, actuación que podría estar viciada, porque la noche anterior llegó a su WhatsApp un mensaje en el que de manera informal le manifestaron que, presuntamente, el concejal Armando Córdoba Julio estaría impedido por tener en su contra un proceso disciplinario radicado 2021-138 que le seguía la Personería Distrital, sin que hubiera presentado su impedimento ante la plenaria.

Es evidente que el demandado, en su condición de concejal y primer vicepresidente de la Mesa Directiva del Concejo Distrital, debió declararse impedido; y como no lo hizo incurrió en la causal de impedimento prevista en el numeral 2° del artículo 55 de la Ley 136 de 1994, y el numeral 1° del



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

artículo 48 de la Ley 617 de 2000, en concordancia con el artículo 70 de la Ley 1437 de 2011.

3.2. Trámite de primera instancia.

El 17 de enero de 2024 se repartió la demanda al magistrado Moisés Rodríguez Pérez, titular del Despacho 06 de este Tribunal (doc. 3).

Mediante auto de 22 de enero de 2024 se admitió la demanda (doc. 05); el cual se notificó al demandado el 30 de enero de 2024 (doc. 10-11). El demandante presentó reforma de la demanda el 18 de enero de 2024 (doc. 08); el demandado presentó la contestación el 8 de febrero de 2024 (doc. 12), y por auto del 26 de febrero de 2024 se admitió la reforma de la demanda (doc. 14).

Por auto del 12 de marzo de 2024 se abrió a pruebas el proceso y se fijó fecha para realizar audiencia especial (doc. 19), y mediante providencia del 13 de marzo de 2024 se negó la medida cautelar solicitada (doc. 20).

El 21 de abril se inició la audiencia especial de pérdida de investidura, la cual se suspendió ante la excusa justificada presentada por el apoderado del demandado (doc. 28); el 5 de abril se reanudó la diligencia y el magistrado ponente, titular del Despacho 06 del Tribunal, se declaró impedido para continuar con el trámite del proceso en consideración a que la parte demandada designó nuevo apoderado, con quien el magistrado tenía parentesco en cuarto grado de consanguinidad. La Sala Plena no aceptó el impedimento, decisión contra la cual el agente del Ministerio Público presentó recurso de reposición, ante lo cual se suspendió nuevamente la audiencia (doc. 43).

La audiencia se reanudó el 10 de abril de 2024 y en ella se rechazó por improcedente el recurso de reposición contra el auto que no había aceptado el impedimento del magistrado ponente inicial. No obstante, la Sala, por decisión de la mayoría y con salvamento de voto del actual ponente, consideró necesario efectuar una medida de saneamiento y aceptó el impedimento del Magistrado Rodríguez Pérez y remitió el proceso al Despacho 04 para que continuara el trámite (doc. 46). El 11 de abril se escucharon las alegaciones de los sujetos procesales (doc. 48). Mediante auto de cúmplase de 15 de abril de 2024 se dispuso requerir a la Personería Distrital para que remitiera información solicitada en el auto que abrió a pruebas el proceso.



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

3.2.1. Contestación de la demanda (Doc. 12 expediente digital).

El demandando se opuso a las pretensiones de la demanda y señaló que no conocía de la existencia de investigación disciplinaria en su contra, y solo con posterioridad al trámite surtido por él, que no constituyó una decisión de fondo o una participación más allá de lo administrativo, se enteró de lo que potencialmente podía ser una investigación en su contra.

El cuestionamiento del demandante se limita a las sesiones de 4 y 10 de enero de 2024; no obstante, en dichas sesiones, e incluso en las de 11, 13 y 19 de enero, nada sucedió que implicara una actuación en la elección de personero, pues fueron meros trámites accidentales y marginales a dicha elección, en la cual no tenía ningún interés directo.

El 20 de enero de 2024 presentó el impedimento, el cual fue aceptado por la plenaria del Concejo.

El proceso de elección de personero se surtió en su totalidad sin que actuara en el mismo, tal y como consta en las actas y grabaciones que reposan en el canal de youtube del Concejo Distrital de Cartagena de 20, 22 de enero y 2 de febrero de 2024.

El elemento objetivo de la causal que se invoca en la demanda no se configura porque, aunque tiene la calidad de concejal, no se demuestra la concurrencia de un interés directo, porque **a)** en la sesión del 10 de enero de 2024 la concejal Gloria Estrada dejó una constancia sobre la posible causal de inhabilidad que lo cobijaba, en el marco de un trámite administrativo que no implicó debate, ni constituyó el quorum, ni fue una votación; **b)** el 20 de enero, luego consultar con su equipo jurídico, presentó el impedimento que fue aceptado por la plenaria; **c)** el 22 de enero de 2024, dos días después, se surtió la etapa de entrevistas a los aspirantes a personeros en la cual no participó, pues se retiró del recinto, como se demuestra con la grabación de la sesión que aporta como prueba; y **d)** el 2 de febrero de 2024, cuando se elige formalmente al personero que ganó el concurso de méritos, tampoco estuvo presente, toda vez que ya se había apartado del proceso.

El requisito de la causal de declararse impedido tampoco se cumple, porque las etapas en las que participó fueron trámites accidentales y marginales, no sustanciales.



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

Tampoco se configura el requisito de haber conformado quorum y participado en el debate o votación del asunto. De hecho, las etapas en las que participó son las que se describen en la siguiente tabla:

ETAPA DEL PROCESO	FECHA	ACTUACIÓN	OBSERVACIÓN
Se resuelve un recurso de reposición y se modifica el cronograma	04/01/2024	Suscribe acto administrativo como primer vicepresidente	No hay conflicto de interés, toda vez que no se puede predicar interés directo en una simple actuación adjetiva, máxime cuando no se había advertido la posible incompatibilidad. No se genera ningún debate, no se requiere quorum, no se da ninguna votación
Se resuelven unas recusaciones	10/01/2024	Suscribe como presidente ad hoc	No hay conflicto de interés, toda vez que no se puede predicar interés directo en una actuación accidental o de trámite, máxime que en este momento no se había advertido la posible incompatibilidad. Hay actuación administrativa únicamente.
Concejal deja constancia sobre un posible impedimento por parte de Armando Córdoba por tener un proceso disciplinario abierto en personería	10/01/2024	Se deja en el acta	Esta constancia se hace con posterioridad a la actuación surtida.
Armando Córdoba deja una respuesta a la constancia	11/01/2024	Se advierte que se desconoce la existencia del mencionado proceso disciplinario	Se aclara que, luego de consultar con sus abogados, no hay causal de impedimento a esas alturas del concurso de méritos.
Se notifican y se da traslado de dos recusaciones	19/01/2024	Se descorre el traslado de las mismas	Mediante correo electrónico, la jefe de la oficina asesora jurídica, remite las recusaciones.
Se declara impedimento.	20/01/2024	El concejal radica solicitud de impedimento	Muy a pesar de no haber actuado sustancialmente en el proceso, se radica y acepta el impedimento.
Se realizan las entrevistas a los aspirantes	22/01/2024		No hay actuación por parte del concejal Córdoba
Se realiza la elección del personero	02/02/2024		No hay actuación por parte del concejal Córdoba

El elemento subjetivo de la causal tampoco se configura, porque inmediatamente se le hizo la advertencia de un potencial conflicto de intereses, procedió a solicitar un concepto jurídico por escrito a un abogado, quien le aseguró, en resumen, que no había conflicto de intereses al momento de la consulta, puesto que el proceso disciplinario se encontraba en etapa de investigación y no se ha actuado en ninguna etapa sustancial del proceso de elección; sin embargo, le recomendó declararse impedido, en caso de existir la investigación disciplinaria advertida, antes de la siguiente actuación de los concejales; esto es, en las entrevistas a los aspirantes.

3.3. Audiencia pública (archivo 33 de la carpeta digital).

La audiencia pública de que trata el artículo 12 de la Ley 1881/18 se celebró el 11 de abril de 2024 y en ella se ejerció el control de legalidad previsto en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, declarándose saneada la actuación.



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

3.3.1. El Agente del Ministerio Público (**Min. 03:40 – 32:37**) solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda por las razones que enseguida se resumen:

No se cumplen en este caso los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que prospere la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses.

Si bien se demostró en el proceso que el demandado suscribió las Resoluciones No. 09 y 10 de 4 de enero de 2024, atinentes al concurso público de méritos para elección de personero distrital de Cartagena, el día 10 de enero de 2024, cuando la concejal Gloria Estrada le informó la existencia de una investigación disciplinaria en su contra, ya habían sido evaluadas las hojas de vida y los antecedentes de los aspirantes, y no está probado que el concejal demandado hubiera intervenido en tales evaluaciones, pues aún se encontraban pendientes los recursos contra las evaluaciones, los resultados definitivos, las entrevistas, resultados de entrevistas y recursos contra éstos.

Luego, no obra prueba de que hubiere realizado alguna actuación respecto del concurso de méritos para elegir personero entre el 10 de enero, fecha en la cual acepta haber tenido noticia de la investigación disciplinaria en su contra, y el 20 de enero de 2024 cuando presentó su impedimento.

No hay prueba de que el demandante hubiera sido notificado del auto de apertura de investigación disciplinaria radicado con el N° 138-2021, y tampoco de que el auto de apertura de investigación radicado con el N° 249-2022 se hubiera notificado al demandado, porque el mismo se inició contra “personas por determinar”.

Por otro lado, de acuerdo con la certificación aportada por el Concejo Distrital y las grabaciones de las sesiones hechas por dicha Corporación, el demandado presentó el impedimento y le fue aceptado antes, incluso, de que se realizaran las entrevista a los candidatos; por lo tanto, no participó en debates ni votó en la elección de personero Distrital de Cartagena de Indias.

3.3.2. La parte demandante (**Min. 27:55 – 46:43**) reiteró, en lo sustancial, lo expuesto en la demanda y agregó que el demandante sí tenía conocimiento de la investigación disciplinaria, toda vez que el 5 de agosto



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

de 2021 los medios de comunicación Caracol Radio y El Universal informaron que el demandado tenía un proceso disciplinario en investigación preliminar en la Personería Distrital de Cartagena, por lo que era un hecho notorio.

Contrario a lo afirmado por el demandado, el proceso de elección de personero comienza desde su etapa de convocatoria y no desde la entrevista a los candidatos, o desde que los concejales deben votar para elegir, por lo que al suscribir las Resoluciones N° 09 y 10 de enero de 2024 reanudó el proceso y modificó el cronograma dentro de la convocatoria para la elección; es decir, tuvo participación activa en el mismo. Luego, debió declararse impedido desde el primer momento y no esperar a ser recusado.

Agregó que en la página del Concejo Distrital de Cartagena reposa evidencia y archivos de los resultados definitivos de la evaluación de la hoja de vida de la convocatoria de personero con fecha de 15 de enero de 2014, donde se señalan los cuatro (4) posibles potenciales candidatos a ganar el concurso. Es decir, que antes de que se declarara impedido el demandado conocía que uno de esos posibles candidatos iba a ser elegido personero, pudiéndose beneficiar de las actuaciones del que se eligiera.

Señaló que, para agravar el conflicto de intereses, la persona que resultó escogida como personero, con posterioridad a la elección, archivó la investigación.

3.3.3. El concejal demandando (**Min. 47:43 – 55:38**) manifestó, en resumen, que el 2 de enero de 2024 fue elegido vicepresidente del Concejo Distrital de Cartagena, y el 4 de enero de 2024 la jefa jurídica de la Corporación informó a todos los miembros de la mesa directiva que debían retomar el cronograma para la elección de personero distrital.

El 10 de enero de 2024 le tocó de forma accidental asumir la presidencia del Concejo porque el presidente y el segundo vicepresidente habían sido recusados; sin embargo, no estaba recusado ni tenía en mente ningún impedimento para asumir la presidencia de esa sesión.

Una vez decididas las recusaciones e impedimentos, la concejal Gloria Estrada tomó la palabra para decir que tenía dudas sobre los posibles vicios de esa sesión porque, según ella, tenía una investigación en la personería.



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

Lamenta que la concejal no le hubiera informado con anterioridad sobre la investigación, pues de haberlo sabido no se habría acercado a la elección de personero distrital.

No sabía ni tenía presente un auto de apertura de investigación disciplinaria en la personería distrital, y no tenía conocimiento de que la personería tuviera el poder de sancionarlo, pues de sus funciones solo conoce las relacionadas con labores de protección de derechos a la población vulnerable, y otras.

No manipuló nada, y si tenía en su mente la elección de personero era con el fin de cumplir un deber constitucional; pero, de conocer el auto de apertura de investigación, inmediatamente habría actuado y designado defensor, como en efecto lo hizo cuando se enteró del auto de apertura de la investigación disciplinaria.

No actuó en ese proceso disciplinario, y después fue que se enteró de que el acto de apertura se le había comunicado por vía de un correo electrónico que usa hace décadas. Sin embargo, tampoco actuó en la elección de personero y pese a que los abogados consultados le habían informado que no había ningún impedimento, tomó la decisión de no participar en la elección y declararse impedido, por lo que no conoció a los aspirantes.

3.3.4. El apoderado del concejal demandado reiteró, en lo sustancial, lo expuesto en la contestación de la demanda y expuso los siguientes argumentos:

Si en gracia de discusión el demandado se tuviera por notificado del auto de apertura de la investigación de la personería, está acreditado que no efectuó algún tipo de intervención que pudiera potenciar la posibilidad real de elegir al personero.

Fue la Universidad quien hizo la elección de las hojas de vida, y la posibilidad de incidir en el nombramiento de personero se genera realmente cuando se hacen las entrevistas y se califican; entrevistas que en el presente caso se realizaron el 22 de enero, cuando el concejal se había apartado de sus funciones por impedimento y no tenía ninguna posibilidad real de incidir en la elección, o intervenir activamente en el nombramiento del personero, por lo que no se configura la adecuación típica.



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

Agregó que la potestad disciplinaria privativa o preferente no se encuentra en cabeza de la personería sino de la Procuraduría General de la Nación; luego, si en gracia de discusión un concejal actuara en la elección de personero, la solución sería más sencilla en caso de que el personero elegido se declarara impedido o notificara a la procuraduría para que asumiera preferentemente la investigación; por lo que no se presenta la antijuridicidad material.

Tampoco está demostrada la culpabilidad porque, aunque se afirma que la notificación de la investigación disciplinaria se hizo de forma electrónica, ello demostraría el cumplimiento de la obligación del juzgador, pero no que el demandado conociera del proceso, pues la única forma de notificación personal que acredita que conoce de la actuación, es cuando la persona suscribe la constancia de apertura de la investigación, lo que no ocurrió en este caso.

Como no hay prueba de que el demandado conociera la investigación disciplinaria en su contra, no está demostrado ninguno de los elementos de la responsabilidad disciplinaria.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

De acuerdo con el artículo 207 del C.P.A.C.A., en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció control de legalidad, y al momento de dictar sentencia no se advierte la configuración de algún vicio que impidan decidir de fondo.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

De acuerdo con el artículo 152-13 de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal es competente para conocer en primera instancia del proceso de la referencia y dictar la sentencia correspondiente a través de su Sala Plena.

5.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer si en el proceso se encuentran probados los supuestos de la causal de pérdida de investidura de concejales por violación del régimen de conflicto de intereses prevista en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, en concordancia con los artículos 55 y 70 de la Ley 136 de 1994, con ocasión de la participación del demandado en el trámite del concurso de méritos para la elección de personero Distrital de Cartagena.



5.3. Tesis de la sala.

No se configura en el presente caso el elemento de la causal imputada al demandado, referida a la existencia de un interés directo, particular o inmediato en la elección de personero distrital de Cartagena, puesto que no se demostró en el proceso que durante el tiempo en que intervino en el trámite de la elección de personero distrital hubiera sido notificado en legal forma de la apertura de investigación disciplinaria en su contra por parte de la Personería Distrital.

Por el contrario, se demostró que cuando otorgó poder para obtener copia del expediente y ejercer su defensa en la investigación, todavía no había sido notificado del auto que ordenó su apertura, y ya había presentado el impedimento para participar de la elección del personero.

5.4. Caso concreto.

5.4.1 De la naturaleza y finalidad de la acción de pérdida de investidura.

La jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado ha sostenido que la acción de pérdida de investidura es una acción de estirpe constitucional, que tiene por finalidad deducir la responsabilidad de naturaleza ética y política, sancionable con la imposición de la máxima pena de orden disciplinario, que consiste en despojar al congresista, diputado, concejal o edil, de su investidura, en razón de la comisión o configuración de una cualquiera de las causales previstas para el efecto en la constitución y la ley.

Siendo una acción de naturaleza sancionatoria, está gobernada por principios como el de legalidad, tanto de las conductas que la originan - las que en la medida en que afectan derechos fundamentales como el del libre desarrollo de la personalidad y el de elegir y ser elegido, son de interpretación restrictiva - como de la sanción que se impone, que no puede ser otra que la desinvestidura.

Así mismo, su declaración está determinada por la prueba de circunstancias que encuadren dentro de las causales descritas en el ordenamiento jurídico - factor objetivo -, así como por la presencia de una responsabilidad subjetiva - factor subjetivo -, pues implica el análisis de las condiciones en las



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

que se incurre en las conductas que se erigen en causales de desinvestidura.¹

A partir de la entrada en vigencia de la Ley No. 1881 de 15 de enero de 2018, esta acción pública tiene un carácter temporal, por cuanto su ejercicio debe verificarse en el término de cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador de la causal, y su trámite es de doble instancia.²

5.4.2. Sobre el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura.

El numeral 2º del artículo 55 de la Ley 136 de 1994, establece: “Los concejales perderán su investidura por: (...) 2. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses. (...)”

A su turno, la Ley 617 de 2000, dispuso sobre la pérdida de investidura de los concejales, 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. (...) .

El artículo 70 de la Ley 136 de 1994 define el conflicto de intereses en los siguientes términos:

“Artículo 70. Conflicto de interés. Cuando para los concejales exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

Los concejos llevarán un registro de intereses privados en el cual los concejales consignarán la información relacionada con su actividad económica privada. Dicho registro será de público conocimiento. Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de una causal de

¹ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia 2014-03886 de fecha 27 de septiembre de 2016, CP. Alberto Yepes Ferreira. Igualmente, Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Filemón Jiménez Ochoa, 1 de junio de 2010, radicación número: 11001 - 03 - 15 - 000 - 2009 - 00598 - 00(pi) actor: Jorge Alberto Méndez García, Demandado: Jorge Enrique Gómez Montealegre.

² Ley 1881 de 2018. Artículo 6º.



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

impedimento de algún concejal, que no se haya comunicado a la respectiva corporación, podrá recusarlo ante ella [...]”.

En Consejo de Estado ha señalado que “la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de intereses busca dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Política, según el cual, constituye un imperativo de los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular actuar consultando la justicia y el bien común y, en esa medida, resulta exigible que, cuando exista colisión entre el interés general con el particular o privado que pueda tener un servidor público sobre un asunto que deba conocer, manifieste de manera oportuna dicha situación mediante la declaratoria de su impedimento, pues no hacerlo compromete el ejercicio transparente, probo y ponderado del ejercicio de la función pública que están llamados a cumplir en la democracia”.³

5.4.2.1. Requisitos para la configuración del elemento objetivo de la causal bajo estudio.

El Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia⁴, ha señalado los presupuestos para que se configure el elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura por violación al régimen del conflicto de intereses, así:

“[...] En lo concerniente a los presupuestos que deben estar configurados para la estructuración de esta causal, la cual por extensión también comprende a los concejales y diputados, son los siguientes⁵:

“[...] (i) La calidad de congresista, [léase para el caso concejal] elemento transversal y común a todo juicio de desinvestidura, (ii) La concurrencia de un interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza de quien es congresista [para el caso concejal] o su círculo cercano, (iii) su no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación, (iv) haber conformado el quorum o participado el congresista [concejal] en el debate o votación del asunto y (v) que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del [concejal], cualquiera sea su naturaleza, lo que no circunscribe la causal a las cuestiones legislativas, sino a toda

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 18 de marzo de 2021. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 85001 23 33 000 2020 0016 02.

⁴ Ver entre otras, 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 sentencias del 30 de mayo de 2019. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 05001-23-31-000-2017- 02538- 01 (PI) y sentencia de 9 de junio de 2022, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicado nro. 76001-23-33-000-2021-00144-01

⁵ Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de junio de 2017. Expediente radicación nro.11001-03-15-000-2016-02279-00(PI). (PI). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

materia que conforme al ordenamiento sea de competencia del Congreso de la República [concejo municipal] [...]"

La Sala prohíja los criterios expuestos por el Consejo de Estado en las sentencias citadas previamente, y con base en ellos decidirá de fondo la demanda bajo estudio.

5.4.3. Cuestión procesal previa.

Antes de abordar el análisis de los hechos probados a la luz del marco jurídico esbozado, la Sala pone de presente que el análisis sobre la forma en que se pretendió notificar al demandado el auto de apertura de investigación dentro de las actuaciones disciplinarias en su contra, tiene como propósito exclusivo examinar la configuración de un interés directo en la elección del personero distrital, y en modo alguno desconocer la validez y presunción de legalidad de las decisiones proferidas por la Personería, que solo pueden ser controvertidas mediante el ejercicio de los medios de control previstos en el C.P.A.C.A.

5.4.4. Análisis de los elementos de la causal imputada al demandado.

Está probado en el proceso que el señor Armando Luís Córdoba Escobar fue elegido concejal del Distrito de Cartagena para el período constitucional 2024 - 2027, y tomó posesión del cargo el 2 de enero de 2024, tal como consta en el formulario E-26 CON suscrito por los miembros de la Comisión Escrutadora que declaró la elección de concejales del Distrito de Cartagena para el periodo 2024-2027, y en el acta de posesión en el mismo cargo de 2 de enero de 2024, documentos que reposan en los archivos 01 y 34 del expediente digital.

Está probado igualmente que en su condición de vicepresidente de la Mesa Directiva de la Corporación participó en el trámite del concurso de méritos para elegir personero del Distrito de Cartagena para el siguiente periodo constitucional, mediante la expedición de la Resolución No. 09 del 4 de enero de 2024, por medio de la cual se dispuso la reanudación del concurso mencionado y la modificación del cronograma y de la Resolución No. 10 de la misma fecha que resolvió un recurso de reposición y confirmó la Resolución 301 de 15 de diciembre de 2023, que había negado la exclusión de una participante por presunta inhabilidad para el ejercicio del cargo. Así, mismo, que el 10 de enero de 2024 participó en el trámite y decisión de las recusaciones presentadas en contra algunos concejales.



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

Está demostrado también que el concejal demandado participó en el trámite del concurso hasta el 10 de enero de 2024 y que solo hasta el 20 de enero de 2024 declaró su impedimento por presunto conflicto de interés en la designación de personero; y que la Personería Distrital de Cartagena seguía en su contra dos procesos disciplinarios (acumulados).

Si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la causal bajo estudio no se configura únicamente frente a los miembros de corporaciones de elección popular por la conformación del quorum, la participación en debates de proyectos de acuerdo y la votación de los mismos, sino por cualquier actividad que constituya el ejercicio de sus competencias, cuando lo que se les imputa es la falta de impedimento por seguirse en su contra investigaciones disciplinarias o fiscales a cargo de los directores de los órganos de control, la misma jurisprudencia ha señalado que el interés directo se estructura cuando se han notificado en legal forma los autos de apertura de dichas investigaciones,⁶ y cuando se demuestra que los miembros de la corporación han incidido de forma directa, al menos en la escogencia de los candidatos opcionados para ocupar dichos cargos, o que hubiese votado por éstos en la elección final,⁷ presupuestos que no se cumplen en este caso, como pasa a explicarse.

5.4.4.1. Ausencia de interés directo, particular o inmediato en cabeza del concejal en la elección de personero, por falta de notificación de las investigaciones disciplinarias seguidas en su contra por la Personería Distrital.

El demandante reprocha al demandado por no declarar su impedimento durante el trámite del concurso público de méritos para elegir personero distrital de Cartagena, a pesar de que en su contra cursaba una investigación disciplinaria que adelantaba la personería distrital bajo el radicado N° 2021-138, al cual se le había acumulado el proceso radicado N° 249-2022, por unas presuntas faltas disciplinarias cometidas cuando fungió como funcionario de la Alcaldía Distrital de Cartagena.

⁶ Sentencia proferida el 18 de febrero de 2021 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, radicado con el número 85001-23-33-000-2020-00012-02 (PI), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁷ Sentencias proferidas por la Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 25 de abril de 2018 dentro del proceso de pérdida de investidura radicado con el número 11001-03-15-000-2018-00319-00 (PI); y el 2 de abril de 2019 dentro del proceso radicado con número 11001-03-15-000-2018-04626-00 (PI), ambas con ponencia del C.P. Oswaldo Giraldo López.



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

En torno a los hechos relevantes para decidir se allegaron al proceso los siguientes medios de prueba:

- Oficio de 22 de marzo de 2024, mediante el cual el Personero Delegado para la Vigilancia de la Conducta Oficial Personería Distrital de Cartagena, hace constar lo siguiente (doc. 30):

"Que por auto de fecha 23 de diciembre del año 2022 se abrió investigación disciplinaria contra el señor Armando Córdoba Julio, en su calidad de Secretario de Participación Ciudadana y Desarrollo Social – Alcaldía Mayor de Cartagena, para la época de los hechos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 98 de la ley 1952 de 2019 se procede a acumular el proceso con radicado N° PDISCP 249-2022 al N° PDISCP 138-2021 mediante auto fechado el 28 de febrero de 2023, teniendo en cuenta que se trata de hechos conexos y hay identidad del disciplinable.

Esta delegada para la Vigilancia a la Conducta oficial mediante auto de fecha 13 de marzo 2024 ordenó el archivo y terminación de la investigación disciplinaria adelantada en contra del señor Armando Córdoba Julio, en su calidad de Secretario de Participación Ciudadana y Desarrollo Social – Alcaldía Mayor de Cartagena, de conformidad con las consideraciones expuestas en el citado auto".

- En cuanto a la notificación de los autos de apertura de investigaciones disciplinarias, el mismo Personero Delegado informó lo siguiente: (doc. 32):

➤ Apertura investigación disciplinaria PDISCP 138-2021, fechada el día 23 de diciembre del año 2022, notificado el día 1 marzo 2023.

➤ Apertura de indagación preliminar PDISCP 249-2022 fechada el 10 de febrero 2022.

En cuanto a la notificación del auto de apertura del proceso 249-2022 explicó que, "se adelantó una indagación preliminar en contra de funcionarios por determinar, luego al no existir un sujeto vinculado a la actuación, legalmente no existía la posibilidad de notificar dicho auto, esto de conformidad en lo previsto en el código disciplinario" (ver documento 40 de 1º de abril de 2024).

Destaca la Sala que con la certificación comentada se remitió copia del auto de investigación disciplinaria de 23 diciembre 2022 PDISCP 138-2021, auto de indagación preliminar PDISCP 249-2022 de 10 de febrero 2022, y



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

auto de archivo de 13 de marzo de 2024, este último con constancia de notificación de 19 de marzo 2024.

No se explicó en el certificado examinado la fecha y la forma en que se notificó el auto que ordenó la acumulación de las actuaciones disciplinarias radicadas con los números 138-2021 y 249-2022, ni la fecha en que el disciplinable intervino en el proceso por primera vez.

Sin embargo, a esos tópicos se refirió el Personero Delegado para Vigilancia de la conducta oficial en oficio que obra a folios 4 y 5 del documento No. 60, así:

1. A folio 211 del expediente, se evidencia Auto de Apertura de Investigación Disciplinaria de fecha 23 de diciembre de 2022 en el proceso disciplinario 138-2021, firmado por la Personera Delegada KARINA MARGARITA VÁSQUEZ BUELVAS; al disciplinado se le envió Notificación Electrónica a su correo personal del Auto de Apertura del proceso con radicado 138-2021 día 01 de marzo de 2023 (Folio 217); sea oportuno indicar que a la fecha de la notificación ya se encontraba incorporado a dicho expediente el Auto que ordenó la acumulación del expediente 249-2022 al expediente 138-2021.

Siendo así, por economía procesal esta dependencia no vio necesario notificar al disciplinado el auto que ordenó la acumulación del expediente contentivo del proceso 249-2022 al 138-2021, proferido el día 28 de febrero de 2023, toda vez que al existir en consecuencia un solo proceso del que se deriva una sola actuación disciplinaria, la decisión de acumulación al estar contenida en el proceso 138-2021, se entendió por notificada el día 01 de marzo de 2023, fecha en que como ya se ha indicado, se notificó la apertura del proceso. Es importante resaltar que de conformidad con la ley disciplinaria esto es la ley 1952 de 2019, en especial su artículo 213, en concordancia con el artículo 121 y 112, una vez el disciplinado es notificado de la apertura de la investigación, tiene derecho a acceder a la misma directamente o a través de abogado, la rendir versión libre y en general a ejercer su derecho a la defensa y contradicción.

Todo lo anterior, en aras de aplicar el principio de celeridad previsto en el artículo 18 ibidem.

Por lo anterior al estar notificado el 01 de marzo de 2023 a su correo electrónico, no solo era conocedor del auto de apertura del proceso 138-2021, si no integralmente de todo el expediente, incluyendo el auto que ordenó la acumulación del proceso 249-2022; por lo tanto, no era necesario, se reitera, que se procediera a notificar dicha acumulación, porque materialmente existía un solo proceso.

Cabe resaltar que el suscrito Personero Delegado conoce del proceso a partir de enero de 2023, fecha en que tomé posesión del cargo; revisando más de 200 expedientes que se encontraban reposando en la dependencia, y se pudo evidenciar que el proceso 138-2021 no había sido notificado desde el Auto de Apertura de Investigación Disciplinaria de fecha 23 de diciembre de 2022, por lo tanto, se procedió de



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

conformidad para dar impulso procesal a la actuación el 01 de marzo de 2023, efectuando la notificación al correo electrónico del disciplinado.

2. A folio 354 del expediente se evidencia que el día 23 de enero de 2024, el disciplinado ARMANDO CORDOBA JULIO, identificado con Cedula de Ciudadanía N° 3.806.696 de Cartagena, intervino confiriendo poder al señor URIEL ÁNGEL PÉREZ MÁRQUEZ, identificado con Cedula de Ciudadanía N° 73.184.175 de Cartagena, para que haga de sus veces dentro del proceso.

Por consiguiente, el apoderado URIEL ÁNGEL PÉREZ MÁRQUEZ, solicitó a esta dependencia copia integral del expediente con radicación 138-2021 y autorización para que se le notifique por medios electrónicos; y dicha solicitud fue respondida de manera oportuna. A folio 359, se evidencia auto que reconoce personería y se le envió al correo autorizado copia íntegra del expediente digital el día 25 de enero de 2024. Por manera que, incluso en este acto de comunicación con el apoderado la parte disciplinada también conoció de la acumulación del proceso con radicación 249-2022"

Así mismo remitió el mismo funcionario copia del oficio de 1º de marzo de 2023, dirigido al señor Armando Córdoba Julio, en el que se señala lo siguiente (f. 6 doc. 60):

"Asunto: Notificación Personal Auto de Apertura de Investigación de fecha 23 de diciembre de 2022 Radicado N° 138-2021.

Cordial saludo.

En atención al enunciado en el epígrafe y en cumplimiento del auto que ordena apertura de investigación disciplinaria procedemos a notificarlo de conformidad como lo establece el art. 127 de la ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 23 de la ley 2094 del 2021, por lo anterior procedo a citarlo para que conozca el contenido de la decisión preferida entre el expediente radicado número 138-2021.

Si transcurrido cinco (5) días contados a partir del día siguiente la entrega de esta comunicación, no comparece notificarse personalmente a la sede de la Personería Distrital de Cartagena ubicada (...), se fijará edicto por el término de tres (3) días para notificar el acto el auto citado.

Finalmente, se le indica disciplina de su apoderado que si alguien lo tiene puede autorizar las notificaciones de las decisiones futuras al correo electrónico que indique, así como también manifestar su decisión de darse por notificado de esta apertura vía correo electrónico. Dicha manifestación debe remitir a los correos (...)

Remitió igualmente los siguientes documentos:

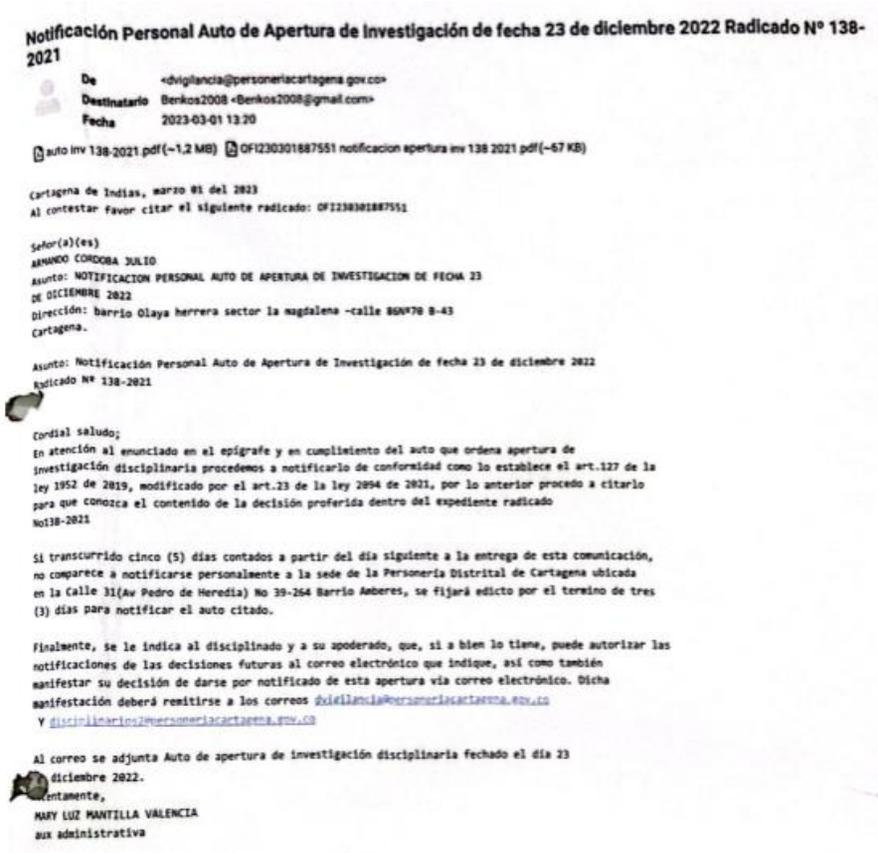
- Copia del memorial de 23 de enero de 2023 mediante el cual el concejal demandado otorga poder al abogado, Dr. Uriel Ángel Pérez Márquez, para que lo represente dentro del proceso disciplinario radicado N° PDISCIP 138-2021 (f. 10 doc. 60).



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

- Copia del oficio de 24 de enero de 2024 mediante el cual el Dr. Pérez Márquez remite el poder mencionado y solicita que se le reconozca personería dentro del proceso y copia íntegra del expediente radicado N° PDISCIP 138-2021 (f. 9 doc. 60).
- Memorial de 24 de enero de 2024 mediante el cual el apoderado del demandado solicita que le sea notificado el auto mediante el cual se decretó "cierre de investigación disciplinaria y, traslado para la presentación de alegatos precalificatorios" (f. 14 doc. 60).
- Copia del auto mediante el cual se le reconoce personería al apoderado del demandado (fs. 15-16 doc.60).
- Copia del oficio de 25 de enero de 2024 mediante el cual le notifican al apoderado del demandado, el auto anterior (f. 17 doc. 60).
- Captura de pantalla del envío de la notificación del auto que reconoce personería (fs. 18-19 doc. 60).

Para complementar la respuesta anterior, remitió copia de la captura de pantalla donde consta el envío de un oficio del siguiente tenor al demandado:





Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

De los apartes transcritos se puede establecer que la apertura de la investigación disciplinaria PDISCP 138-2021 se efectuó mediante providencia de 23 de diciembre del 2022, cuyo numeral quinto dispuso:

QUINTO: Notificar esta decisión al investigado, advirtiéndole que contra la presente no procede recurso alguno y que deberá suministrar la dirección en la cual recibirá las comunicaciones o el canal digital en el que desee ser notificados. Para tal efecto, librese la respectiva comunicación, indicando la decisión tomada y la fecha de la providencia.

En caso de que no pudiere notificarse personalmente, se fijará edicto en los términos del artículo 127 del Código General Disciplinario.

Los documentos anteriores prueban que el demandado solo vino a intervenir en los procesos disciplinarios acumulados el 24 de enero cuando, a través de apoderado judicial, presenta el correspondiente poder y solicita que se le reconozca personería dentro del proceso y copia íntegra del expediente radicado N° PDISCIP 138-2021 (f. 9 doc. 60).

Luego, en la fecha en que intervino por primera vez en el proceso disciplinario ya se había declarado impedido en el trámite orientado a la elección de personero distrital que motiva la demanda.

No está probado en el presente proceso que el demandado hubiere sido notificado en legal forma antes de se declarara impedido, conclusión que se apoya en lo siguientes argumentos:

La Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, prescribe en su artículo 111 lo siguiente:

“Artículo 111. Calidad de disciplinado. La calidad de disciplinado se adquiere a partir del momento del auto de apertura de investigación o la orden de vinculación.

El funcionario encargado de la investigación notificara de manera personal la decisión de apertura de investigación al disciplinado. Para tal efecto lo citará a la dirección registrada en el expediente o a aquella que aparezca registrada en su hoja de vida. De no ser posible la notificación personal, se le notificara por edicto de la manera prevista en este código.

El trámite de la notificación personal no suspende en ningún caso la actuación probatoria encaminada a demostrar la existencia del hecho y la responsabilidad del disciplinado. Con todo, aquellas pruebas que se hayan practicado sin la presencia del disciplinado, en tanto se surtía dicho trámite de notificación, deberán ser ampliadas o reiteradas, en los puntos que solicite el disciplinado.



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

Enterado de la apertura de investigación disciplinaria, el disciplinado y su defensor, si lo tuviere, tendrán la obligación procesal de señalar la dirección en la cual recibirán las comunicaciones.

La omisión de tal deber implicara que las comunicaciones se dirijan a la última dirección conocida.

A su turno, los artículos 120 y siguientes ibídem establece las distintas formas de notificación en el proceso disciplinario:

“Artículo 120. Formas de notificación. La notificación de las decisiones disciplinarias puede ser personal, por estado electrónico, en estrados, por edicto o por conducta concluyente.

Artículo 121. Notificación personal. Se notificarán personalmente los autos de apertura de investigación disciplinaria, el de vinculación, el pliego de cargos y su variación, los fallos de instancia.

Artículo 122. Notificación por medios de comunicación electrónicos. Las decisiones que deban notificarse personalmente podrán ser enviadas al número de fax o a la dirección de correo electrónico del investigado o de su defensor, **si previamente y, por escrito, hubieren aceptado ser notificados de esta manera**. La notificación se entenderá surtida en la fecha que aparezca en el reporte del fax o en que el correo electrónico sea enviado. La respectiva constancia será anexada al expediente.

(...) Artículo 127. Notificación por edicto Los autos que disponen la apertura de investigación, la vinculación, el pliego de cargos y su variación, y los fallos **que no puedan notificarse personalmente, se notificarán por edicto**. Para tal efecto, una vez producida la decisión, se citará inmediatamente al disciplinable, por un medio eficaz, a la entidad donde trabaja o a la última dirección registrada en su hoja de vida o a la que aparezca en el proceso disciplinario, con el fin de notificarle el contenido de aquella y, si es sancionatoria, hacerle conocer los recursos que puede interponer.

Se dejará constancia secretarial en el expediente sobre el envío de la citación.

Si transcurrido el termino de cinco (5) días a partir del día siguiente a la entrega de la comunicación en la última dirección registrada no comparece el disciplinable, en la secretaria se fijará edicto por el termino de tres (3) días para notificar la providencia.

Cuando el investigado ha estado asistido por defensor, con él se surtirá la notificación. (Modificado por el artículo 23 de la Ley 2094 de 2021)

Artículo 128. Notificación por conducta concluyente. Cuando no se hubiere realizado la notificación personal o ficta, o esta fuere irregular respecto de decisiones o del fallo, la exigencia legal se entiende cumplida, para todos los efectos, si el disciplinado o su defensor no reclama y actúa en diligencias posteriores o interpone recursos contra ellos o se refiere a las mismas o a su contenido en escritos o alegatos verbales posteriores.

Artículo 129. Comunicaciones. Las decisiones de sustanciación que no tengan una forma especial de notificación prevista en este código se



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

comunicaran a los sujetos procesales por el medio más eficaz, de lo cual el secretario dejara constancia en el expediente.

Al quejoso se le comunicara la decisión de archivo y la del fallo absolutorio. Se entenderá cumplida cuando hayan transcurrido cinco (5) días a partir del siguiente día de la fecha de la entrega de la comunicación en la última dirección registrada, sin perjuicio de que se haga por otro medio más eficaz, de lo cual se dejará constancia.

(Modificado por el artículo 24 de la Ley 2094 de 2021)"

La confrontación de las normas que regulan la forma de notificación del auto de apertura de investigación disciplinaria y la descripción de las pruebas relacionadas con el modo en que la Personería Delegada competente pretendió notificarlo, permite concluir que obró en forma irregular y no garantizó el acceso del disciplinado al conocimiento de la investigación.

En efecto, procedió la Personería Delegada a enviar al concejal demandado un correo electrónico a un buzón que este reconoce como suyo, en el cual informaba de la apertura de la investigación y lo citaba a comparecer a la Personería "para que conozca el contenido de la decisión proferida dentro del expediente radicado No. 138-2021. Si transcurrido cinco días contados a partir del siguiente a partir de esta comunicación, no comparece a notificarse personalmente, a la sede de la personería distrital...a la dirección...se fijará edicto por el término de tres días para notificar el auto citado".

Erró la Personería Delegada por haber pretendido citar al demandado mediante aviso a su correo electrónico, puesto que ello no está autorizado, y debió hacerlo a la última dirección que figuraba en el expediente o aquella registrada en su hoja de vida, como lo exige el artículo 111 del CGD, y no está probado que se hubiera hecho de ese modo. Tampoco está probado que se hubiera fijado edicto alguno, lo cual no podría haber hecho válidamente, porque solo era posible previa citación efectuada en la forma prescrita en el artículo 127 del CGD.

Luego, mal podría afirmarse que el demandado tenía conocimiento de la investigación disciplinaria en su contra por el solo hecho de que la Personería Delegada le envió un correo electrónico, que en modo alguno puede ser tenido como notificación personal, puesto que de acuerdo con el artículo 122 del CGD está condicionada a que el investigado o su defensor "previamente y por escrito hubieren aceptado ser notificados de



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

esta manera", y no hay prueba en el proceso de que tal autorización se hubiera concedido.

La afirmación hecha por el concejal demandado en su defensa de que solo vino a enterarse de que podía estar siendo investigado disciplinariamente por la Personería con ocasión a las afirmaciones hechas por una colega suya en el curso de la sesión del concejo de 10 de enero de 2024, lo cual lo llevó a otorgar poder a un abogado que lo defendiera, es congruente con su conducta procesal, pues resultaría inexplicable que omitiera defenderse durante mas de nueve meses si hubiese sido notificado de la apertura de investigación en su contra.

Resultaría irrazonable responsabilizar al demandado por desatender su correo electrónico en un caso en el que, por no estar obligado legalmente a notificarse o intervenir por esa vía en el proceso disciplinario, no le era exigible que permaneciera atento a dicha citación, menos aún si se tiene en cuenta que no era el medio previsto en la ley para el efecto.

No sobra agregar que actuó de manera prudente al declararse impedido el 20 de enero de 2024, cuando aún no se había notificado ni intervenido en el proceso disciplinario, y a otorgar poder el 23 de enero a un abogado para que solicitara la copia del expediente y ejerciera su defensa, fecha en la que, se reitera, todavía no se había surtido la notificación del auto de apertura de investigación.

A las consideraciones anteriores se suma que los procesos de pérdida de investiduras están sometidos, como cualquier otro proceso judiciales, a las reglas que rigen la carga de la prueba (artículo 167 del CGP), conforme al cual corresponde a la parte demandante probar los supuestos de hecho de las normas jurídicas cuyos efectos persigue, sobre todo en un proceso de naturaleza disciplinaria en el que se deben ofrecer las mayores garantías al demandado, a quien podría privarse de sus derechos fundamentales de naturaleza política.

Tenía la parte demandante la carga de aportar los medios de prueba que llevaran a la Sala a la convicción de que efectivamente el demandado tenía conocimiento de la existencia de la investigación en su contra, pues de lo contrario no se configura la causal desde el punto de vista objetivo, y ningún reproche se le podría hacer desde el punto de vista subjetivo, dado que ninguna intención puede predicarse ante la falta de conocimiento.



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

Frente a un caso que guarda analogía con el presente, por el hecho de que discutía la configuración de la causal de pérdida de investidura de violación del régimen de conflicto de intereses, por la participación del demandado en la elección de una autoridad que tenía bajo su conocimiento procesos en su contra, el Consejo de Estado denegó las pretensiones por haberse demostrado que no se surtió en legal forma la notificación del auto de apertura de investigación, que por lo tanto debía tenerse como inexistente e impedía estructurar tanto objetivamente la causal referida.⁸

En esa oportunidad discurrió así la Corporación:

99. De conformidad con lo anterior, si no se llevó a cabo la diligencia de notificación personal de los autos de apertura de los procesos de responsabilidad fiscal iniciados contra el señor Marco Tulio Ruiz Riaño, por lo menos en lo que atañe a los procesos con radicados PRF 019-2017 y RPF 016-2019, cuyas constancias de envío obran en los respectivos expedientes administrativos, ello obedeció, en parte, a que el citado se abstuvo de acudir a dicha diligencia, como sí lo hicieron algunas de las demás personas involucradas, las cuales fueron citadas de la misma forma, es decir, mediante el envío de la citación a la dirección de correspondencia registrada en las respectivas hojas de vida.

100. Sin embargo, no puede perderse de vista que, si el acusado se ha abstenido de acudir a las citaciones para recibir la notificación personal de los autos de apertura de los procesos de responsabilidad fiscal iniciados en su contra, la Contraloría Departamental de Casanare contaba con el instrumentos de la notificación por aviso, previsto en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 transcrito líneas atrás, el cual no empleó ni ha empleado para vincular formalmente al diputado acusado en los precitados procesos.

101. En este punto, la Sala considera necesario destacar que el debido proceso debe garantizarse desde la etapa previa a la expedición del acto administrativo hasta las etapas finales, esto es, su notificación e impugnación puesto que de esta manera, conforme lo indica la Corte Constitucional³¹, se garantizan: [...] los principios que rigen la función pública, tales como la igualdad, la eficacia, la moralidad, la celeridad, la imparcialidad y la economía y la publicidad; por lo tanto, la notificación en debida forma de los actos administrativos de carácter particular es de suma relevancia para garantizar el derecho constitucional fundamental al debido proceso. (...).⁵⁸. De no poder la administración realizar la notificación personal del acto administrativo, la ley prevé el mecanismo de la notificación por aviso previsto en el artículo 69. En todo caso, el artículo 72 advierte que sin el lleno de todos los requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión tomada.⁵⁹. De lo dicho en párrafos anteriores, esta Sala advierte que la debida notificación de los actos administrativos de carácter particular es una

⁸ Sentencia proferida el 18 de febrero de 2021 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, radicado con el número 85001-23-33-000-2020-00012-02 (PI), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

garantía del principio de publicidad, esencial para el correcto funcionamiento de la función pública y, que a su vez, se traduce en una garantía del debido proceso para el administrado, puesto que sólo con el conocimiento de la decisión podrá ejercer su derecho de defensa y contradicción. A su vez, es posible concluir que existe una notificación irregular de la decisión cuando (i) no se entrega copia del acto administrativo; (ii) no se indica la fecha en que fue proferida la decisión y, (iii) no se indican los recursos que proceden contra el acto, ante quien pueden interponerse y en qué plazos deben realizarse [...] 102. Por ello, no cabe duda que el señor Marco Tulio Ruiz Riaño no se encuentra vinculado formalmente a los procesos de responsabilidad fiscal a los que se ha hecho alusión anteriormente y, en esa medida, no puede señalarse que tuviera conocimiento de los seis [6] procesos de responsabilidad fiscal en los cuales se había proferido tal decisión administrativa.

104. En el presente asunto, la vinculación formal al proceso de responsabilidad fiscal resulta relevante para efectos de determinar la existencia de un conflicto de interés en cabeza del diputado Marco Tulio Ruiz Riaño, puesto que, se reitera, para los efectos del presente asunto, de allí surgirá el deber objetivo de poner en conocimiento de la Asamblea Departamental de Casanare, su eventual impedimento.

105. Ahora bien, tampoco se encuentra acreditado que se haya recibido al aquí acusado, exposición libre y espontánea sobre los hechos que dieron lugar a una indagación preliminar o a un proceso de responsabilidad fiscal, en los términos del artículo 42 de la Ley 610 de 200038 y del cual se pudiera derivar el conocimiento de los procesos de responsabilidad fiscal que se siguen en su contra.

106. De acuerdo con lo expuesto, esta Sala de Decisión considera que, en el presente asunto, no está acreditada la existencia del interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza del acusado y, en consecuencia, no se encontraba en el deber de manifestar impedimento alguno.

107. En la medida en que no se acreditó el elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura previsto en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, no resulta procedente establecer el elemento subjetivo de la conducta.

A juicio de la Sala las consideraciones anteriores avalan la posición que se adopta en esta sentencia, las cuales permiten concluir que no se demostró la existencia del interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza del acusado quien, en consecuencia, no tenía el deber de manifestar impedimento alguno, dado que no se acreditó el elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura que se le imputó en la demanda.

5.4.4.2. Aunque las razones anteriores resultan suficientes para negar las pretensiones de la demanda, lo cierto es que, aún en el evento en que se hubiera demostrado que el concejal demandado fue notificado de la apertura de los procesos disciplinarios seguidos en su contra por parte de la



Rad. 13001-23-33-000-2024-00036-00

Personería, no habría lugar a declarar la pérdida de su investidura, porque no se configuró el interés directo por una razón adicional.

En efecto, en varias oportunidades la Sección Primera del Consejo de Estado ha declarado la pérdida de investidura de concejales y diputados que han participado de la elección de quienes dirigen los órganos de control en el nivel territorial cuando éstos adelantan en su contra investigaciones disciplinarias o fiscales, ⁹ sin haber declarado su impedimento.

Sin embargo, en Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura se ha puesto de presente que para la configuración de la causal que se examina no basta con cualquier participación, sino de una participación calificada, en el sentido de que debe incidir al menos en la escogencia de los candidatos o en su elección.

Así se infiere de la sentencia de 25 de abril de 2018, proferida por la Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro del proceso radicado con el No. 11001-03-15-000-2018-00319-00 (PI), C.P. Oswaldo Giraldo López, donde se precisó que para la configuración de la causal “es necesaria su participación [de los Congresistas] en las respectivas votaciones, como quiera que a través de ella se consolida la voluntad del Congreso de la República en el ejercicio del mandato principal que le han delegado los electores...”.

La misma Sala Especial expresó en la sentencia proferida el 2 de abril de 2019 dentro del proceso radicado con número 11001-03-15-000-2018-04626-00 (PI), C.P. Oswaldo Giraldo López, que “el conflicto de intereses, entendido como la existencia de un interés directo que pudiese beneficiar al congresista demandado, requería la demostración de que éste hubiera incidido de forma directa, al menos en la escogencia del señor ... como uno de los diez (10) candidatos opcionados para ocupar el cargo de Contralor, o que hubiese votado por éste en la elección final, lo que no se demostró, máxime cuando el proceso estuvo dotado de criterios de selección por mérito.

En el caso bajo estudio el concejal demandado no participó del proceso de entrevistas y su calificación, así como tampoco de la escogencia de la terna

⁹ Ver entre otras, sentencia de 16 de septiembre de 2021 proferida dentro del proceso radicado con el No. 47001-23-33-000-2020-00544-01(PI) y 10 de agosto de 2023 dentro del proceso radicado No. 25000231500020220092601 (PI).



ni de la votación para designar personero, pues todo ello ocurrió cuando ya se había declarado impedido, por lo cual, en aplicación de los criterios anteriores, no podría configurarse la causal que se imputa al accionado.

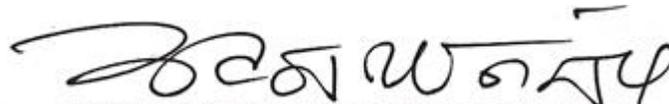
En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Bolívar**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

VI. FALLA

PRIMERO. Denegar la pretensión de pérdida de investidura formulada contra el concejal ARMANDO LUÍS CÓRDOBA JULIO.

SEGUNDO. En firme esta decisión, archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión SAMAI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
LOS MAGISTRADOS,**


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VASQUEZ GOMEZ


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
ÁLVAREZ



MARCELA DE JESÚS LÓPEZ


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

Con aclaración de voto

IMPEDIDO
MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ



Cartagena de Indias D.T. y C., veintidós (22) de abril de dos mil veinticuatro (2024).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.

Medio de control	Pérdida de investidura
Radicado	13001-23-33-000-2024-00036-00
Accionante	Oswaldo Rodríguez Escobar
Accionado	Armando Luís Córdoba Escobar, concejal del Distrito de Cartagena para el periodo constitucional 2024 - 2027.
Magistrada Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Tema	Violación al régimen de conflicto de intereses

ACLARACION DE VOTO

Con el respeto que me acostumbra, debo manifestar aclaro mi voto frente a la ponencia presentada en Sala plena dentro del proceso de la referencia, con sustento en lo siguiente:

La causal establecida en el numeral 2º del artículo 55 de la Ley 136 de 1994, en el presente asunto, exige para su configuración que el miembro de la corporación pública, habiendo sido notificado del auto de apertura la investigación que cursa en su contra, participe de la elección de quien lo investiga, en este caso del personero distrital. Ello implica, como requisito sine qua non para el surgimiento o nacimiento del conflicto de intereses, que se acredite la correspondiente notificación dentro de la actuación correspondiente y que habiendo sido notificado participe de dicha elección.

Una vez revisadas las pruebas visibles en el expediente, no se encuentra acreditado que existiera prueba de notificación del auto de apertura de la investigación disciplinaria radicado con el No. 138-2021 de manera personal o en las formas supletivas, como lo es el edicto, en el expediente no reposa documento alguno que permita acreditar tal circunstancia. En consecuencia, al no acreditarse la notificación del auto de apertura de la investigación disciplinaria, no es posible concretar en cabeza del concejal el surgimiento de un conflicto de intereses que pugne con el interés público que rige y gobierna la elección de Personero Distrital.



13001-23-33-000-2024-00036-00

Ahora bien, debo manifestar que los motivos que me llevan a aclarar mi voto frente a la ponencia refieren concretamente a los argumentos que se dirigen a revisar la legalidad de la actuación disciplinaria hasta ese momento adelantada por la Personería Distrital, dado que, de acuerdo con el artículo 238 de la C.P. solo el juez de lo contencioso administrativo es quien tiene la facultad de revisar la legalidad de los actos administrativos susceptibles de control judicial.

Lo anterior significa que, la jurisdicción contenciosa administrativa solo interviene en la revisión de legalidad de las actuaciones administrativas cuando existe un acto administrativo definitivo y a través de los medios de control dispuestos para ello, como son a manera de ejemplo, el medio de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho.

A pesar de lo anterior, la Sala mayoritaria asumió el estudio de legalidad de una actuación administrativa que aún no contaba con un acto definitivo, sobre actos de mero trámite, y adicionalmente con un aspecto que genera mayor dificultad, sin contar con la defensa e intervención de la autoridad administrativa que adelantó la actuación administrativa.

Aunque la Sala mayoritaria intenta darle al ejercicio otra denominación o propósito, lo cierto es que concluye que la actuación administrativa adelantada fue ilegal. En conclusión, al interior del proceso aquí adelantado de pérdida de investidura, considero no era posible entrar a realizar juicio de legalidad alguno sobre las actuaciones adelantadas por una autoridad administrativa, incluso a pesar de que fuera un ejercicio exploratorio o por la justificación otorgada.

En esos términos dejo expresado mi aclaración de voto.


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL
Magistrado