



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, **25 JUN 2019**

| | |
|-------------------------|---|
| Demandante | Anatolio José Benito Alvarado |
| Demandado | Rómulo Marroquín Sanabria |
| Expediente | 15001-23-33-000-2019-00277-00 |
| Medio de control | Pérdida de investidura |
| Asunto | Sentencia de primera instancia – niega pretensiones |

Procede la Sala Plena de Tribunal Administrativo de Boyacá, a proferir sentencia de primera instancia, dentro del medio de control de pérdida de investidura previsto en el artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, instaurado por el señor Anatolio José Benito Alvarado en su condición de alcalde del Municipio de la Victoria-Boyacá, en contra del Concejal Rómulo Marroquín Sanabria.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA (Fls. 1 a 4).

El señor Anatolio José Benito Alvarado actuando en condición de alcalde del Municipio de la Victoria-Boyacá, en ejercicio del medio de control de pérdida de investidura previsto en el artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda en contra del señor Concejal Rómulo Marroquín Sanabria, por considerar que violó el régimen de conflicto de intereses al participar, siendo parte de la población víctima del conflicto, en la discusión y aprobación del Acuerdo No. 079 de 21 de noviembre de 2018, en virtud del cual se asignaron recursos para el rubro de víctimas.



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

1.1. HECHOS

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

El señor Rómulo Marroquín Sanabria fue elegido el 25 de octubre de 2015 como concejal del Municipio de La Victoria-Boyacá, tomando posesión del cargo el 2 de enero de 2016.

Señaló que el día 12 de febrero de 2018, el concejal demandado participó activamente en la sesión ordinaria No. 007, donde se discutieron los proyectos para el programa de víctimas del municipio; posteriormente mediante las sesiones de fecha 21 y 22 de octubre, 20 y 21 de noviembre de 2018, continuó participando tanto de la discusión de los proyectos como en la discusión y aprobación del presupuesto para el rubro correspondiente a la Ley de Víctimas.

Adujo que el demandado pese a encontrarse impedido para participar en los debates de discusión y aprobación de los proyectos y presupuesto a favor de las víctimas, en atención a que para esa fecha había sido incluido dentro de la población víctima del conflicto armado, participó activamente en las reuniones de las mesas de participación de las víctimas y fue beneficiario de los proyectos productivos que el municipio entregó a dicha población, con los recursos que habían sido aprobados por el Concejo Municipal.

1.2 CAUSAL INVOCADA Y SUSTENTO DE LA VIOLACIÓN

La parte demandante invoca como causal de pérdida de investidura la violación del régimen del conflicto de intereses previsto en el numeral 2º del artículo 155 de la Ley 136 de 1994 y numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2001; normas que señalan lo siguiente:

“Artículo 55. Pérdida de la investidura de concejal. Los concejales perderán su investidura por: (...)

2. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses (...).”



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

“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 (...).”

Adujo el demandante que en el presente caso se encuentran acreditados los presupuestos para la configuración del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura, por cuanto en su condición de población víctima de la violencia no se declaró impedido para participar y aprobar los proyectos de acuerdo que destinaron recursos a dicha población, siendo posteriormente beneficiario de los proyectos productivos que ha entregado el municipio, configurándose un interés directo.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro del término de traslado de 5 días previsto en el artículo 10 de la Ley 1881 de 2018, el concejal Rómulo Marroquín Sanabria actuando en causa propia, presentó escrito de contestación de la demanda oponiéndose a todas las pretensiones de la misma, para lo cual manifestó lo siguiente (Fls. 84, 85):

Manifestó que la demanda corresponde a una persecución política por cuanto en su condición de concejal, ha denunciado posibles irregularidades en el manejo de los recursos y bienes del Municipio de La Victoria.

Indicó que, en su condición de víctima del conflicto armado, le asisten unos derechos consagrados en la Constitución y en el artículo 14 de la Ley 1448 de 2011, a los cuales no puede renunciar teniendo en cuenta que tiene una familia y los únicos ingresos que obtiene provienen de los honorarios como concejal del Municipio de La Victoria.

Adujo que contrario a lo manifestado en la demanda, cuando se aprobaron los recursos para atender las necesidades de las víctimas, se declaró impedido y así se lo manifestó a la plenaria del concejo municipal; refirió que las actas allegadas con la demanda, son trascritas de manera errónea suprimiendo



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

aparte de lo dicho en las sesiones. Como prueba allegó una grabación de la sesión del 21 de noviembre de 2018, donde se evidencia la declaración de impedimento así “*la presidenta del Concejo Martha Barbosa manifiesta: Usted que va a reclamar si no aprueba los proyectos. Rómulo, pero ¿cuáles?, yo trasladados al señor alcalde no le voy a aprobar, yo éste pasado proyecto no lo aprobé porque simplemente soy una víctima y no le puedo aprobar el proyecto señora Martha, usted sabe que si yo apruebo, tenga hay (Sic) voy a tener el inconveniente*”.

3. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

La demanda fue presentada para reparto el 29 de mayo de 2019 (Fl. 65), correspondiendo su conocimiento al Despacho N° 6 de este Tribunal, el cual mediante proveído del 31 de mayo siguiente resolvió su admisión (Fls 67, 68); posteriormente mediante auto del 14 de junio de 2019 se dispuso el decreto y práctica de pruebas, así como se citó a la audiencia pública tal como lo dispone el artículo 11 de la Ley 1881 de 2018 (Fls 87 a 89).

La audiencia pública fue celebrada el día 20 de junio de 2019, a la cual concurrió la apoderada del demandante, el concejal demandando y su apoderada.

4. LA AUDIENCIA PÚBLICA

Conforme el previsto en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018, el día 20 de junio de 2019, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá llevó a cabo la audiencia pública, a la cual asistió la apoderada del demandante, el concejal demandado y su apoderada.

4.1 Intervención de la apoderada del demandante

La apoderada de la parte demandante reiteró la solicitud de declaratoria de pérdida de investidura del concejal demandado por existir conflicto de intereses conforme a los hechos descritos en la demanda, para lo cual insistió en que sean tenidas en cuenta las pruebas allegadas al proceso que prueban la intervención del demandado en la aprobación del presupuesto para la población víctima del conflicto (Minuto 10:09 al minuto 11:51 de la grabación).



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

4.2 Intervención del concejal demandado Rómulo Marroquín Sanabria

En su intervención el concejal demandado señaló que la presente demanda es una persecución política en contra por parte del alcalde del Municipio de la Victoria, por cuanto le ha adelantado debates de control político en los que ha evidenciado las irregularidades que se han venido presentando en el municipio. Refirió que con el audio que allega al proceso se evidencia que el trabajo honesto que ha realizado como concejal miembro de la población víctima de la violencia, en donde manifestó que no aprobaba el proyecto de Acuerdo.

Adujo que se encuentra reconocido como víctima de la violencia; en cuanto a los recursos destinados para dicha población, los mismos se destinaron para unos proyectos productivos, los cuales fueron entregados por igual a todos beneficiarios, con lo cual no se configura la existencia de un conflicto de intereses, además que nunca aprobó ningún proyecto (Minuto 12:17 al minuto 17:54 de la grabación)

4.3 Intervención de la apoderada del concejal demandado.

La apoderada del concejal demandado indicó que de acuerdo con la jurisprudencia para que se configure un conflicto de intereses, debe existir un interés directo, particular y concreto por parte del demandado; refirió que en este caso no había un interés particular del señor Rómulo, sino que era para la comunidad de víctimas identificadas y constituidas en la Unidad de Víctimas, donde eventualmente se podría ver beneficiado; sin embargo, el concejal se negó a aprobar los proyectos que destinaban recursos para las víctimas. (Minuto 18:00 al minuto 20:10 de la grabación)

4.4 Ministerio público

El representante del Ministerio público con fecha 18 de junio de 2019, se allegó memorial en el que manifiesta excusa para asistir al desarrollo de la presente audiencia, en razón a que tiene programado un examen médico en la ciudad de Bogotá para el día de hoy; Al respecto, la Sala aceptó la excusa presentada por el representante del Ministerio Público para no asistir a la presente audiencia.



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

II. CONSIDERACIONES

I. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena determinar si el concejal demandado, Rómulo Marroquín Sanabria en su condición de víctima, violó el régimen de conflicto de intereses al haber participado en la discusión y aprobación de proyectos de acuerdo municipal dentro de los cuales se destinaron recursos a favor de la población víctima de la violencia del Municipio de La Victoria.

De la interpretación de la demanda, así como de la contestación de la misma, la Sala Plena concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

a) Tesis argumentativa de la parte demandante

Considera que se debe declarar la pérdida de investidura del concejal demandado por cuanto éste violó el régimen de conflicto de intereses previsto en el numeral 2º del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 y numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2001, toda vez que en su condición de población víctima de la violencia, no se declaró impedido para participar y aprobar los proyectos de acuerdo que destinaron recursos a dicha población, siendo posteriormente beneficiario de los proyectos productivos que ha entregado el municipio, configurándose un interés directo.

b) Tesis argumentativa de la parte demandada

Considera que se deben negar las pretensiones por cuanto contrario a lo manifestado en la demanda, cuando se aprobaron los recursos para atender las necesidades de las víctimas, se declaró impedido y así se lo manifestó a la plenaria del concejo municipal; además sostiene que, en su condición de víctima del conflicto armado, le asisten unos derechos consagrados en la Constitución y en el artículo 14 de la Ley 1448 de 2011 a los cuales no puede renunciar.



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala Plena

La Sala Plena considera que la pretensión de pérdida de investidura no tiene vocación de prosperidad, por cuanto, en el presente asunto no se logró probar que el concejal Rómulo Marroquín Sanabria en su condición de víctima de la violencia del Municipio de La Victoria violó el régimen de conflicto de intereses al participar en la discusión y aprobación de Acuerdos Municipales, en los cuales se dispuso la destinación de recursos para dicha población, toda vez que su participación no comportó un beneficio directo particular, sino que por el contrario, se aseguró un interés propio de la función pública y del interés general, como lo es la atención y ayuda de la población registrada como víctima de la violencia en el municipio.

Para desatar el problema jurídico planteado, la Sala Plena abordará los siguientes aspectos: el *i)* De las pruebas allegadas al proceso, *ii)* De la pérdida de investidura de los concejales, *iii)* De la configuración del conflicto de intereses y el *iv)* Caso concreto.

2. DE LAS PRUEBAS ALLEGADAS AL PROCESO

Al plenario fueron allegados los siguientes elementos de prueba, útiles a efectos de resolver el problema jurídico planteado:

- Se allegó copia del formulario E-27 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la que se certifica que el señor Rómulo Marroquín Sanabria fue electo como concejal del Municipio de La Victoria para el periodo 2016-2019 (Fl 54 C. Ppal.)
- El presidente del Concejo Municipal de la Victoria allegó informe con fecha 18 de junio de 2019, en el cual, a más de allegar copia de las actas y Acuerdos en los cuales se discutieron temas relacionados con la población de víctimas en el año 2018, se indicó lo siguiente (Fl. 2 C. Anexo de pruebas):

“(...) 2. El señor concejal Rómulo Marroquín Sanabria, sí participó y ejerció el derecho al voto del Proyecto de Acuerdo 002 de febrero 27 de 2018 “Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo No. 024 de noviembre 30 de 2017”.



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

El señor concejal Rómulo Marroquín Sanabria si participó y ejerció el derecho al voto al proyecto de Acuerdo No. 005 de 2018 por el cual se adicionan los recursos del balance al presupuesto de rentas, gastos y recursos de capital del Municipio de La Victoria Boyacá, para la vigencia fiscal de dos mil dieciocho (2018) y se dictan otras disposiciones.

El señor concejal Rómulo Marroquín Sanabria si participó y ejerció el derecho al voto al proyecto de Acuerdo No. 023 de 2018 “ Por el cual se fija el presupuesto de rentas, gastos y recursos de capital del Municipio de La Victoria Boyacá para la vigencia fiscal dos mil diecinueve (2019).

3. El señor concejal Rómulo Marroquín Sanabria NO presentó ni manifestó ningún impedimento frente a ningún proyecto de acuerdo.

4. El señor concejal Rómulo Marroquín Sanabria participó y dio su voto favorable en la aprobación de los proyectos de Acuerdo No. 002, 005 y 023 de 2018”.

- Copia del Acta No. 007 de la sesión del Concejo Municipal de la Victoria del 12 de febrero de 2018, en donde se indicó lo siguiente (Fls 6 a 9 C. Pruebas):

“(…) La presidencia y concejales agradecen la asistencia, así mismo manifiestan el tema a tratar, el cual es los proyectos productivos para las víctimas. El concejal Rómulo Marroquín manifiesta su inconformismo porque no se ha desarrollado de manera eficiente estos procesos, afirma que a la fecha aún no se ha culminado la totalidad de la entrega de los proyectos enunciados en el año 2017. El Secretario de Gobierno municipal manifiesta que efectivamente se han presentado inconvenientes en el desarrollo del proceso contractual y la presentación de oferentes en el proceso, así mismo da a conocer en detalle los descuentos que por ley se aplican a los contratos.

El concejal Rómulo Marroquín propone que se ejecuten estos proyectos para víctimas de la presente vigencia lo más pronto posible y no tener los inconvenientes que se han presentado. El Dr. Carlos Palacios (secretario de gobierno) manifiesta que no es posible debido a que se proyectan diferentes necesidades para víctimas en sub rubros como educación, auxilios funerarios, etc., por lo cual, si no ocurre algo eventual, al terminar el año se realizan los traslados y se ejecutan los destinados.

El concejal Walder Julián Mariño y Oscar Salinas proponen que es necesario apoyar a nuevos beneficiarios en este proyecto. Así mismo, la concejal Maribel Delgado manifiesta que es necesario priorizar a las víctimas en los proyectos de vivienda que ejecute el municipio. El concejal Rómulo Marroquín propone que las ayudas y beneficios sean otorgados a los más necesitados con el fin de superar su nivel de pobreza y mejorar su calidad de vida (…)



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Inversión-Concejal

- Copia de las Actas No. 010 del 15 de febrero, No. 013 de 20 de febrero y No. 017 de 27 de febrero de 2018 que contienen las sesiones en las cuales se discutió y aprobó el proyecto de Acuerdo No. 002 de 2018 “Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo No. 024 de noviembre de 2017”, dentro de las cuales, no aparece ninguna mención en relación con las víctimas (Fls 10 a 22 C. Pruebas).
- Copia del Acuerdo No. 002 de 27 de febrero de 2018, que en su artículo primero dispuso lo siguiente (Fls 23 a 36):

“Artículo primero. Modifíquese el artículo 2 del Acuerdo No. 024 de 2017, el cual quedará así: Presupuesto de gastos o apropiaciones. Aprópiase para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda del presupuesto general del municipio de La Victoria Boyacá para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre del año dos mil dieciocho (2018), en la suma de tres mil seiscientos ochenta y cuatro millones y dos mil seiscientos veintinueve pesos (\$3.684.042.649), según el siguiente detalle: (...) Tabla 5. Gastos Inversión-Administración Central:

| Código | Concepto | Valor |
|------------|---|---------------|
| 221204 | SGP-Libre inversión | 1.088.944.025 |
| (...) | | |
| 22120414 | Atención a grupos vulnerables promoción social (...) | 87.306120,00 |
| 2212041414 | Atención integral en educación a la población víctima de la violencia | 2.000.000,00 |
| 2212041415 | Atención integral en salud a la población víctima de la violencia | 2.000.000,00 |
| 2212041416 | Atención integral en vivienda a la población víctima de la violencia | 2.000.000,00 |
| 2212041417 | Atención en auxilio funerario a la población víctima de la violencia | 2.000.000,00 |
| 2212041418 | Ayuda inmediata para la población víctima de la violencia | 2.000.000,00 |
| 2212041419 | Atención integral para la | 2.000.000,00 |



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Inestidura-Concejal

| | | |
|--|--|--|
| | estabilización socioeconómica de la población desplazada | |
|--|--|--|

- Copia de las Actas No. 019 del 09 de abril, No. 20 del 27 de febrero, No. 021 de 20 de 11 de abril, No. 022 del 16 de abril, No. 023 del 17 de abril de 2018 que contienen las sesiones en las cuales se discutió y aprobó el proyecto de Acuerdo No. 005 de 17 de abril de 2018 “*Por el cual se adicionan los recursos del balance al presupuesto de rentas, gastos y recursos de capital del Municipio de La Victoria Boyacá, para la vigencia fiscal dos mil dieciocho (2018)*”, dentro de las cuales, no aparece mención expresa en relación con las víctimas (Fls 40 a 61 C. Pruebas)
- Copia del Acuerdo No. 005 del 17 d abril de 2018, que dispuso adicionar el presupuesto de rentas, gastos y recursos de capital del Municipio de La Victoria para la vigencia 2018 y en lo que tiene que ver con la atención y apoyo a las víctimas se adicionó en \$50.000 (Fls 62 a 73)
- Copia de las Acta No. 065 y 066 de la sesión extraordinaria del Concejo Municipal de La Victoria del 21 y 22 de octubre de 2018, en donde se discute el proyecto de Acuerdo No. 018 de 2018 “*Por medio del cual se realizan unos traslados dentro del presupuesto de rentas, gastos y recursos de capital, del Municipio de La Victoria Boyacá para la vigencia fiscal 2018*”, en donde en lo que tiene que ver con el tema de las víctimas se indicó lo siguiente (Fls 77 a 87 C. Pruebas):

“(…) Por otra parte, respecto al proyecto 018, el señor concejal Rómulo Marroquín trata el tema de las víctimas y la ejecución de estos recursos, del mismo modo hace referencia a los diversos inconvenientes presentados en el tema de reuniones (…).

El señor alcalde explica en detalle los listados de limpieas de caminos con sus respectivos costos (...). De la misma manera hace referencia al tema de victimas anexando que ya se han realizado varias reuniones al respecto, puntualmente se realizará la ejecución de los recursos en los proyectos productivos (...).”

- Copia de las Actas No. 079 del 21 de noviembre, No. 080 del 22 de noviembre, No. 82 del 27 de noviembre, No. 85 del 30 de noviembre de 2018, de las sesiones del Concejo municipal donde se discutió y aprobó



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Inversión-Concejal

el Acuerdo No. 023 de 2018 “Por el cual se fija el presupuesto de rentas, gastos y recursos de capital del Municipio de La Victoria Boyacá para la vigencia fiscal 2019”, en donde respecto al tema de víctimas se indicó lo siguiente (Fls 88 a 116 C. Pruebas):

“(…) El señor concejal Yimer Daniel Álvarez trata el tema de las víctimas y las asignaciones dispuestas en el proyecto de presupuesto municipal 2019, anexa que es preocupante la situación ya que algunas de las víctimas solo esperan el desembolso de los recursos de la administración, pero no hay actitud de aprovechar de la mejor manera los recursos que se les otorga, pensando en proyectos de gran impacto y por el contrario solo prima el bien personal cuando se puede gestionar en equipo proyectos a gran escala. El concejal Rómulo Marroquín hace referencia a la gestión de grandes proyectos que se pueden alcanzar si se trabaja en forma asociada, este tema se les compartió a las víctimas en las reuniones realizadas, pero es difícil el consenso.

El concejal Yimer Álvarez propone disminuir este rubro hasta los 5 millones de pesos, de la misma manera si se observa el interés de las víctimas en trabajar de mejor manera y hay resultados positivos, adicionar los recursos en el mes de febrero de 2019. El concejal Rómulo Marroquín manifiesta que se ha venido dejando 12 millones, por consiguiente, es necesario incrementar lo que su el IPC anual. El concejal Yimer Álvarez manifiesta que no se nota actitud en las víctimas en desarrollar un proyecto que perdure. El concejal Rómulo Marroquín propone que las víctimas que ya fueron beneficiarias le dieran paso a otras que no han sido beneficiarias en gran medida, así mismo se apoye a éstas en proyectos de vivienda según la oferta municipal, de la misma manera en reunión de las mesas de trabajo se va a proponer a las víctimas el proyecto productivo para que se trabaje de la mejor manera (...).

El concejal Rómulo Marroquín hace referencia al tema de las víctimas manifestando que en el presupuesto de este año se destinaron 12 millones por consiguiente es necesario destinar esta misma cantidad. La Dra. Karina Pinilla (Secretaria de Hacienda municipal) indica que se apropiaron 8 millones y se adicionaron 4 millones para completar 12 millones, esto según revisión del presupuesto. El concejal Yimer Álvarez propone destinar menos recursos en este rubro.

- Adicionalmente en la sesión del 30 de noviembre de 2018, según el Acta No. 085, el Concejo procedió a la aprobación unánime del proyecto de Acuerdo No. 023 de 2018, dentro del cual se encuentra el voto favorable del concejal Rómulo Marroquín Sanabria (Fl 115 C. Pruebas).
- Copia del Acuerdo No. 023 de 30 de noviembre de 2018, “*Por medio del cual se fija el presupuesto de rentas, gastos y recursos de capital del Municipio de La Victoria Boyacá, para la vigencia 2019*”, en el cual se fijó como rubro para la atención y



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Inversión-Concejal

apoyo a las víctimas la suma de \$10.000.000,00, precisándose en cuanto a la ejecución del presupuesto, lo siguiente (Fls 117 a 167 C. Pruebas):

“En el Anexo No. 2, se presenta la liquidación indicativa del plan operativo anual de inversiones para la vigencia fiscal 2019, que en todo caso deberá realizarse de conformidad con el artículo 67 del decreto 111 de 1996 según el cual es deber del Alcalde liquidar el presupuesto de rentas y gastos para cada vigencia fiscal que se ejecutará conforme al Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, que corresponde al detalle de inversiones por fuentes, distribuidos entre los diferentes ejes estratégicos, sectores, programas y subprogramas del Plan de Desarrollo Municipal “La Victoria Agrícola, Competitiva y de Paz 2016-2019”, discriminado con sus respectivos indicadores y metas, por la Secretaría de Planeación del municipio”.

- El Enlace Municipal de Víctimas del Municipio de la Victoria-Boyacá allegó informe con fecha 20 de junio de 2019, en donde indicó lo siguiente (Fl 174 C. Pruebas):

“Que el señor Rómulo Marroquín identificado con la cedula de ciudadanía No. 79.650.177, es beneficiario del proyecto productivo denominado “*suministro de especies menores para el establecimiento de proyecto productivo, con el fin de mejorar los ingresos de las familias en situación de desplazamiento forzado residentes en La Victoria-Boyacá*”, en calidad de víctima de conflicto armado. La entrega de los insumos de los proyectos productivos consistió en la entrega material de cuarenta (40) gallinas, tres (3) bultos de concentrado para ponedoras, dos (2) unidades de bebederos grandes, dos (2) unidades de comederos grandes. La fecha de la entrega de los insumos se efectuó en el mes de enero de 2019”.

- Por parte del Secretario de Gobierno del Municipio de La Victoria, se allegó informe de supervisión de la entrega de insumos de proyectos productivos, donde se advierte la entrega a diferentes personas de i) 200 pollas ponedoras, concentrados, bebederos y comederos, ii) entrega de neveras y gelatinas, iii) entrega de 100 pollos de engorde, junto con el concentrado y materiales para construcción de galpón, iv) entrega en pie de cría de cerdos de engorde, junto con concentrados y v) entrega de novillas doble propósito (Fls 177 a 181 C. Pruebas).
- Se allegó reporte de consulta individual de la base de datos “Vivanto” de la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, en donde se incluye al señor Rómulo Marroquín Sanabria y su grupo familiar dentro de la población víctima de la violencia (Fl175).



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

- El concejal demandado allegó CD que contiene un audio de las sesiones realizadas por el Concejo Municipal de La Victoria, el cual al ser confrontado con las actas allegadas al proceso, se pudo evidenciar que corresponde a parte de la sesión adelantada el 21 de noviembre de 2018 (CD Fl 113 C. Ppal.)

Con fundamento en lo anteriores elementos de prueba procede la Sala a abordar el fondo del asunto.

3. DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA

La pérdida de investidura ha sido definida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, como una acción pública de orden Constitucional, que encuentra desarrollo legal a partir de la expedición de las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 1881 de 2018 y prevista igualmente dentro del capítulo de medios de control en la Ley 1437 de 2011.

A través de dicha acción se pretende realizar “(...) un juicio de responsabilidad ético y político, que culmina con la imposición de una sanción por la trasgresión del estricto código de conducta previsto para los miembros de las corporaciones representativas que impide en forma perpetua el ejercicio de cargos de elección popular (...)”, la cual tiene como propósito fundamental “(...) sancionar conductas contrarias a la transparencia, a la probidad y a la imparcialidad en que pudieran en un momento dado incurrir los miembros de corporaciones públicas de elección popular (...)”¹. (Destacado por la Sala)

A su turno, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado la pérdida de investidura es una acción pública de carácter sancionatorio, que tiene como propósito castigar a los miembros de las corporaciones públicas que incurran en vulneración del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses, que les son aplicables; según la Corte, la existencia de dicha acción se basa en la necesidad de preservar la dignidad de los cargos públicos de elección popular, sancionando a quienes incurran en conductas contrarias al buen servicio y al interés general. Así en la sentencia C-247 de 1995, reiterada en la sentencia SU- 399 de 2012, se indicó lo siguiente:

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de abril de 2018, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, número único de radicación 110010315000201700328 00.



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

“(…) De esta forma, la pérdida de investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que se define con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la violación al código de conducta que deben observar los congresistas en razón al valor social y político de la investidura detentada (…).

De esta forma, la pérdida de investidura tiene carácter sancionatorio. En cuanto comporta el ejercicio del *ius puniendi* estatal, esta institución está sujeta, de forma general, a los principios que gobiernan el debido proceso en materia penal, con las especiales modulaciones necesarias para el cumplimiento de los fines constitucionales. Esas modulaciones encuentran fundamento en las características propias de la institución, particularmente, en la gravedad de la sanción que se origina en la incursión en un conjunto muy variado de infracciones y la brevedad del término con el que cuenta el Consejo de Estado para emitir la decisión. Entonces, no se trata de un castigo cualquiera sino de uno excepcional, por esa razón, requiere de la plena observancia de las garantías y requisitos constitucionales del debido proceso dispuesto en el artículo 29 de la Constitución (…”. (Destacado por la Sala)

En tal sentido, se ha señalado que dadas las drásticas consecuencias que comporta la prosperidad del proceso de pérdida de investidura, resulta necesario dar plena aplicación a las garantías constitucionales del debido proceso, particularmente en lo que tiene que ver con los principios de legalidad, razonabilidad, favorabilidad, proporcionalidad y culpabilidad. A este respecto, el Consejo de Estado en sentencia del 23 de marzo de 2010, precisó:

“(…) Por tratarse de una acción pública de tipo punitivo, la acción de pérdida de investidura está sujeta a los principios generales que gobiernan el derecho sancionador tales como la presunción de inocencia y el principio de legalidad de la causal por la cual se impondría la sanción. Sanción que debe imponerse según los postulados del Estado Social de Derecho y conforme con las reglas del debido proceso (…)”².

Ahora bien, en lo que tiene que ver con las características de la pérdida de investidura, la Sala Plena³ del Consejo de Estado en sentencia 29 d agosto de 2017, las precisó de la siguiente manera:

“(…) (i).- Constituye un juicio de responsabilidad que conlleva la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional que castiga la transgresión al código de conducta que los Congresistas deben observar atendiendo la naturaleza

² Número único de radicación 110010315000200900198-00(PI).

³ Sentencia de 29 de agosto de 2017, Expediente: 11001-03-15-000-2016-01700-00(PI), MLP. Milton Chaves García.



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

representativa de la investidura que ostenta, todo en aras de garantizar el prestigio y respetabilidad del Congreso⁴.

(ii).- Es una sanción de carácter jurisdiccional, pues la competencia para decretarla es atribuida – exclusivamente- al Consejo de Estado⁵, razón por la cual es un juez el órgano encargado de adoptar la sentencia y tal naturaleza se extiende a la esencia de la decisión adoptada, sin que se altere por las consecuencias políticas derivadas de su aplicación.

(iii).- La pérdida de investidura es la sanción más grave que puede imponerse a un congresista, pues implica la separación inmediata de las funciones que venía ejerciendo como integrante del parlamento y, por expresa disposición de la propia Carta, la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro⁶, postura sostenida por el Consejo de Estado al precisar: “En el caso de los Congresistas, la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades comporta la pérdida de su investidura (...) medida que, como lo ha señalado la jurisprudencia constituye la sanción más grave que se les puede imponer, toda vez que entraña la separación inmediata de sus funciones como integrantes de la Rama Legislativa y la inhabilidad perpetua para serlo de nuevo en el futuro”⁷

(iv).- Los procesos de pérdida de investidura limitan o reducen algunos derechos fundamentales previstos en la Constitución como el de elegir o ser elegido, el cual no puede ser sometido a restricciones indebidas, por ello las normas constitucionales que la regulan deben ser interpretadas de manera armónica con el artículo 29 de la Carta, con las necesarias adaptaciones que exige la naturaleza especial de aquellas (...)”⁸.

Adicionalmente ha de señalarse que el juicio de responsabilidad que se efectúa en el marco de la pérdida de investidura, no puede ser considerado como de naturaleza objetiva, sino que, por el contrario, resulta necesario el estudio del elemento de la culpabilidad, el cual es propio del juicio subjetivo de responsabilidad⁹.

⁴ Sentencias de la Corte constitucional C-319 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara y C-247 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-555 de 2008, M.P. Jaime Araujo Rentarúa.

⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C-247 DE 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido, Sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P.: Germán Rodríguez Villamizar, veinticinco (25) de mayo de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 11001-03-15-000-2003-1463-01 y 11001-02-15-000-2004-00132-01(PI).

⁶ Sentencia de la Corte Constitucional C-247 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

⁷ Sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP.: Gerardo Arenas Monsalve, diecinueve (19) de enero de dos mil diez (2010), Radicación numero: 11001-03-15-000-2009-00708-00(PI)

⁸ Sentencia de la Corte Constitucional C-247 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

⁹ Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá D.C., tres (3) de mayo de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 76001-23-33-000-2018-00572-01(PI)



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

4. MARCO NORMATIVO Y DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DE LA CAUSAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA POR VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES

Desde el punto de vista legal, ésta causal de pérdida de investidura se encuentra prevista en el numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 de 1994, que dispuso:

“Artículo 55. Pérdida de investidura de concejal. Los concejales perderán su investidura por: (...)

2. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses (...).

A su turno, el artículo 70 *ibídem* previó:

“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”.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 determinó:

“Los diputados y Artículo 48. Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales 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 (...).”

Ahora bien, ha de precisarse que la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura, encuentra sustento constitucional en los artículos 1º y 133, modificado por el artículo 5º¹⁰ del Acto Legislativo 01 de 2009, según los cuales, Colombia es un Estado social de

¹⁰ “Artículo 5º. El artículo 133 de la Constitución Política quedará así: 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”.



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

derecho fundado en la prevalencia del interés general y por tanto los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

Tal como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹, a través de esta causal de pérdida de investidura, se busca, castigar, las actuaciones de los concejales que pretendan, con determinadas actuaciones o decisiones, lucrarse u obtener beneficios, ventajas o privilegios personales, en detrimento de la comunidad que los eligió, desconociendo el interés general que debe guiar el ejercicio de sus funciones.

En tal sentido, el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura tiene lugar cuando al concejal le asiste un interés directo e inmediato en el asunto que se encuentra conociendo, en tanto le afecta o beneficia en forma personal o a alguno de sus parientes en los grados previstos en la norma; es decir, como consecuencia de lo debatido y aprobado en las sesiones del Concejo municipal no se protege el interés general o el bienestar de la comunidad, sino que se obtiene un beneficio directo, bien sea económico o moral. Así en sentencia del 5 de febrero de 2009, el Consejo de Estado haciendo alusión al alcance de lo que debe entenderse por interés directo, precisó:

“(…) La Sala Plena de esta Corporación, en numerosos pronunciamientos, ha tenido oportunidad de precisar el alcance de la causal en estudio, con ocasión de los procesos de pérdida de investidura de congresistas que con apoyo en la misma se han promovido, y cuyo conocimiento le fue atribuido en única instancia por la Carta Política (artículos 183, numeral 1, y 184) y la Ley 144 de 1994.

De tales pronunciamientos se extrae que dicha causal solo se configura ante la posibilidad de un interés directo, particular y concreto del parlamentario, en este caso, del Concejal, en el asunto objeto de estudio, frente al cual tiene poder de decisión, en razón de sus funciones (Expediente núm. AC-1433, Actora: Claudia Lucía Florez Montoya, sentencia de 4 de agosto de 1994).

De la misma manera, la Sala Plena ha sido enfática en sostener que si el interés se confunde con el que le asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no se da la causal alegada, pues en tal caso el servidor

¹¹ Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá D.C., nueve (9) de mayo de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 13001-23-33-000-2018-00670-01(PI).



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

público estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio, lo que es ajeno a la naturaleza de la labor desplegada (sentencias de 23 de agosto de 1998, expediente AC-1675, Actora: Aura Nancy Pedraza Piragauta y Concepto de 27 de mayo de 1999, Radicación 1191) (...). (Destacado por la Sala)

A su vez, la Sala Plena del Consejo de Estado ha precisado que el conflicto de intereses es un concepto jurídico indeterminado que debe ser analizado en cada caso concreto, así:¹²

“(...) El artículo 1º de la Constitución Política dispone que la prevalencia del interés general es uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho. De allí que debe prevalecer en todas las actuaciones de los congresistas, con prescindencia de los intereses privados, personales o familiares, que de una u otra manera puedan incidir en las distintas funciones del Congreso de la República. En el mismo sentido el artículo 133 constitucional, precisa que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común. Por su parte, el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, aclara que 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.

Las normas constitucionales y legales no pueden precisar in extenso las situaciones que impliquen un conflicto de intereses, porque se trata de un concepto jurídico indeterminado, lo cual implica que el ejercicio hermenéutico de las situaciones de carácter moral o económico que puedan inhibir a un congresista de participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, deberá observar las coordenadas de la realidad o las circunstancias que rigen cada caso concreto. Por esta potísima razón, no es pertinente inferir reglas generales cuando se trata de conflicto de intereses (...). (Destacado por la Sala)

En suma, para que se configure la causal de violación al régimen de conflicto de intereses, debe existir un interés directo, particular, concreto e inmediato del demandado, 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.

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹³ ha establecido los presupuestos para que se estructure la pérdida de investidura por violación del

¹² Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre de 2016. Expediente radicación nro. 11001-03-15-000-2014-03117-00 (PI). C.P. William Hernández Gómez.

¹³ Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Bogotá, D.C., primero (1) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 66001-23-33-000-2017-00089-01(PI).



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

régimen de conflicto de intereses, para el caso de los congresistas, las que por extensión igualmente se aplican a los concejales: *i)* La calidad de concejal del demandado, *ii)* La concurrencia de un interés directo, particular e inmediato en cabeza del mismo, *iii)* Su no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación, *iv)* Conformar 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 concejal.

En lo que tiene que ver con el segundo de los presupuestos mencionados, esto es, la existencia de un interés en cabeza del concejal que pueda generar un conflicto de intereses, debe ser directo, esto es, que resulte inmediato, sin consideración o intervención de elementos externos a la decisión y que se produzca de en forma especial, particular y concreta, ya sea para su perjuicio o beneficio personal; precisándose que de acuerdo con la Ley 617 de 2000, 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.

5. CASO CONCRETO

Descendiendo al caso concreto reitera la Sala Plena que el problema jurídico que debe abordar en esta oportunidad tiene que ver con determinar si el concejal demandado, Rómulo Marroquín Sanabria en su condición de víctima, violó el régimen de conflicto de intereses al haber participado en la discusión y aprobación de proyectos de acuerdo municipal dentro de los cuales se destinaron recursos a favor de la población víctima de la violencia del Municipio de La Victoria.

El cargo fundamental que se plantea en la demanda para obtener la pérdida de investidura del concejal demandado, se orienta a señalar que éste violó el régimen de conflicto de intereses previsto en el numeral 2º del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 y numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2001, por cuanto en su condición de miembro de la población víctima de la violencia del Municipio de La Victoria, no se declaró impedido para participar y aprobar los proyectos de Acuerdo que destinaron recursos a favor de dicha población, siendo luego beneficiario de los proyectos productivos que ha entregado el municipio.



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Inestidura-Concejal

La Sala Plena sostendrá la siguiente tesis: La pretensión de pérdida de investidura NO tiene vocación de prosperidad, por cuanto, en el presente asunto no se logró probar que el concejal Rómulo Marroquín Sanabria en su condición de víctima de la violencia del Municipio de La Victoria violó el régimen de conflicto de intereses al participar en la discusión y aprobación de Acuerdos municipales, en los cuales se dispuso la destinación de recursos para dicha población, toda vez que su participación no le comportó un beneficio directo particular e inmediato, sino que por el contrario, lo que se aseguró fue un interés propio de la función pública y del interés general, como lo es la atención de la población registrada como víctima de la violencia en el municipio.

Para efectos de sustenta lo antes mencionado, en primer lugar, de acuerdo con los elementos de prueba antes referidos, se encuentran acreditados los siguientes hechos:

- Se encuentra probado que el señor Rómulo Marroquín Sanabria fue elegido como concejal del Municipio de La Victoria, para el periodo 2016-2019.
- Igualmente se encuentra acreditado que el señor Rómulo Marroquín Sanabria junto con su núcleo familiar, se encuentra incluido desde el año 2015, dentro del registro de víctimas de la violencia de la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas y a nivel local, se encuentra incluido dentro de las familias víctimas del conflicto armado del Municipio de La Victoria.
- Así mismo, se probó que en el año 2018, el Concejo Municipal de La Victoria realizó sesiones, en las que participó el concejal aquí demandado, en las cuales se discutieron, entre otros, asuntos relacionados con la política pública de atención a las víctimas de la violencia registradas en el municipio y en algunas de ellas, se dispuso la modificación, adición o aprobación del presupuesto general de rentas y gastos para los años 2018 y 2019 incluido el rubro “*atención y apoyo a las víctimas*”, tal como a continuación se describe:



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

En efecto, según el Acta No. 007 del 12 de febrero de 2018, el Concejo municipal sesionó a efectos de tratar el tema de los proyectos productivos para las víctimas; de acuerdo con lo consignado en dicha acta, la discusión se centró en los inconvenientes presentados en la ejecución de tales proyectos tal como lo manifestó el concejal Rómulo Marroquín Sanabria; a su turno, el Secretario de gobierno municipal quien participó en el debate, no sólo reconoció los inconvenientes en la ejecución de los proyectos productivos, sino que se comprometió a adelantar las acciones necesarias a efectos de lograr su materialización a favor de las víctimas.

Posteriormente, el Concejo municipal conforme a las Actas No. 010 del 15 de febrero, No. 013 de 20 de febrero y No. 017 de 27 de febrero de 2018, adelantó las sesiones en las cuales, se discutió y aprobó por todos los concejales, el proyecto de Acuerdo No. 002 de 2018 “*Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo No. 024 de noviembre de 2017*”, dentro de las cuales, no aparece en la discusión, ninguna mención en relación con las víctimas.

Sin embargo, en el contenido del Acuerdo No. 002 de 27 de febrero de 2018, el cual tuvo como propósito modificar el presupuesto de gastos y apropiaciones para la vigencia fiscal 2018 del Municipio de La Victoria, se advierte que dentro de los gastos de inversión se destinó un rubro por valor de \$12.000.000, a favor de la población víctima de la violencia para atender programas en educación, salud, vivienda, atención inmediata, entre otros. Es decir, que a través del referido Acuerdo lo que se realizó fue una modificación al presupuesto en general del municipio, incluyéndose efectivamente el rubro de atención a las víctimas.

Así mismo, en el mes de abril, conforme a las Actas No. 019 del 09 de abril, No. 20 del 27 de febrero, No. 021 de 20 de 11 de abril, No. 022 del 16 de abril, No. 023 del 17 de abril de 2018, se adelantaron las sesiones a través de las cuales el Concejo en pleno discutió y aprobó el proyecto de Acuerdo No. 005 de 17 de abril de 2018 “*Por el cual se adicionan los recursos del balance al presupuesto de rentas, gastos y recursos de capital del Municipio de La Victoria Boyacá, para la vigencia fiscal dos mil dieciocho (2018)*”, dentro de las cuales, tampoco aparece mención expresa en relación con el tema de las víctimas.

Ahora bien, de la lectura del referido Acuerdo No. 005 del 17 de abril de 2018, que dispuso adicionar el presupuesto de rentas, gastos y recursos de capital del



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Inversión-Concejal

Municipio de La Victoria para la vigencia 2018, en lo que tiene que ver con la atención y apoyo a las víctimas se advierte una adición de \$50.000.

De igual forma, de acuerdo con las Actas No. 065 y 066, el Concejo Municipal de La Victoria adelantó sesiones extraordinarias los días 21 y 22 de octubre de 2018, a efectos de discutir las modificaciones al presupuesto que fueron presentadas por el Alcalde del municipio y que se concretaban, según se indica en las actas, en el proyecto de Acuerdo No. 018 de 2018 “*Por medio del cual se realizan unos traslados dentro del presupuesto de rentas, gastos y recursos de capital, del Municipio de La Victoria Boyacá para la vigencia fiscal 2018*”.

En las sesiones allí realizadas, intervino el concejal Rómulo Marroquín Sanabria en la cual pone de presente los diversos inconvenientes presentados con los recursos destinados para la atención a las víctimas, frente a lo cual el Alcalde municipal Anatolio José Benito Alvarado manifestó que de acuerdo con las reuniones realizadas con la población víctima de la violencia, se comprometía a realizar la ejecución de los recursos en los proyectos productivos. No obstante, por parte del Concejo municipal, no fue allegada copia del Acuerdo que se originó como consecuencia de dichas sesiones.

Finalmente, el Concejo municipal conforme a las Actas No. 079 del 21 de noviembre, No. 080 del 22 de noviembre, No. 82 del 27 de noviembre, No. 85 del 30 de noviembre de 2018, adelantó las sesiones en las cuales se discutió y aprobó el Acuerdo No. 023 de 2018 “*Por el cual se fija el presupuesto de rentas, gastos y recursos de capital del Municipio de La Victoria Boyacá para la vigencia fiscal 2019*”.

En dichas sesiones, en lo que tiene que ver con el presupuesto a destinar para la atención a las víctimas, se advierte la intervención particularmente de dos concejales; de una parte, el concejal Yimer Daniel Álvarez quien solicita la disminución de los recursos para dicho rubro, en tanto el concejal Rómulo Marroquín Sanabria propone que se deje el mismo presupuesto de la vigencia anterior incrementado en el IPC. Adicionalmente se advierte que fueron discutidos los recursos a destinar en otros sectores.

En esa medida, se puede concluir que las discusiones adelantadas los días 21, 22, 27 y 30 de noviembre de 2018, se orientaron a definir y aprobar los recursos que en general, se destinarían para los diferentes sectores que



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Inversión-Concejal

conforman el presupuesto del Municipio de La Victoria para la vigencia fiscal 2019, dentro de los cuales se fijó como rubro para la atención y apoyo a las víctimas, la suma de \$10.000.000,00. Ha de precisarse que el Acuerdo No. 023 de 2018 fue aprobado por unanimidad por todos los concejales, dentro del cual se encuentra el voto favorable del concejal Rómulo Marroquín Sanabria.

Con fundamento en lo hasta aquí expuesto, evidencia la Sala que las sesiones adelantadas por el Concejo Municipal de la Victoria en el año 2018 referidas en precedencia, salvo la celebrada el día 9 de febrero, tuvieron como propósito general el estudio de proyectos de Acuerdo que buscaban la modificación y adición del presupuesto de la vigencia fiscal 2018, así como su aprobación para el año 2019, dentro de las que efectivamente se discutió y aprobó con la participación del concejal aquí demandado, los recursos que se deberían destinar a la población registrada como víctima de la violencia en el municipio.

Precisamente dado ese carácter general de los asuntos que se discutieron, es que en ninguno de los proyectos de Acuerdo que fueron discutidos y aprobados por el Concejo municipal, esto es, los Acuerdos No. 002, No. 005 y No. 023 de 2018, fueron destinados recursos de manera particular y específica a favor del concejal demandado o sus familiares; por el contrario, lo que allí se dispuso fue destinar unos recursos para la atención de toda la población de víctimas dentro del presupuesto general del Municipio de La Victoria, lo cual, por sí mismo, no comporta un beneficio directo para el demandado. A este respecto ha de señalarse que el Consejo de Estado en sentencia del 18 de marzo de 2010¹⁴, indicó lo siguiente:

“(…) En ningún momento se advierte, que con motivo del debate y aprobación del Acuerdo que aprobó el Plan de Desarrollo del municipio de Restrepo, se hubiera propuesto, discutido o aprobado en el Concejo Municipal un posible beneficio o favorecimiento para la Asociación Provienda El Progreso, de la cual es representante legal y miembro de la junta directiva la concejal demandada.

Del Plan de Desarrollo del municipio de Restrepo, concretamente de la parte relacionada con los proyectos de vivienda, no se observa que contenga proyectos concretos y particulares de vivienda de interés social que favorezcan a la Asociación Provienda El Progreso, como para poder afirmar que la concejal se benefició de manera directa, pues el ítem de vivienda, como se desprende de la parte transcrita

¹⁴ Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejera ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO (E). Bogotá, D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 76001-23-31-000-2009-00791-01 (PI).



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

del Plan de Desarrollo del municipio de Restrepo, comprende proyectos generales, no individualizados, que afectan a la concejal en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía y por lo tanto en la decisión y votación del Acuerdo N° 07 de 2008, la demandada obró en ejercicio de sus funciones (...). (Destacado por la Sala)

En este punto, ha de precisar la Sala que la condición de víctima de la violencia del concejal Rómulo Marroquín Sanabria y su participación en las sesiones en las que se discutieron los proyectos de Acuerdo que modificaron, adicionaron y aprobaron el presupuesto general del Municipio de la Victoria, no configura un beneficio directo e inmediato a favor del concejal demandado, toda vez que para efectos de concretar y ejecutar los recursos destinados para la atención de las víctimas, se hace necesaria la intervención del Alcalde, el que a través de la Secretaría correspondiente, finalmente concretará el destino de tales recursos.

En tal sentido, si bien el concejal Rómulo Marroquín Sanabria participó en los debates a fin de asegurar la asignación de recursos en el presupuesto general del municipio a favor de las personas registradas como víctimas de la violencia, lo cierto es que tales recursos corresponde ejecutarlos finalmente al Alcalde, el cual será el que determine las necesidades a atender de dicha población (salud, vivienda, proyectos productivos, etc.) así como fijará el monto de la ayuda. Es por ello que se arriba a la conclusión de que en el evento en que el concejal demandado en su condición de víctima, reciba alguna ayuda económica, necesariamente la recibirá en igualdad de condiciones a las demás personas que conforman la población víctima de la violencia del municipio, conforme a los criterios fijados por el Alcalde a través de sus Secretarías.

Es precisamente por la necesidad de intervención del Alcalde en la liquidación y ejecución del presupuesto que el parágrafo del artículo quinto del Acuerdo No. 023 de 30 de noviembre de 2018 dispuso expresamente lo siguiente "(...) es deber del Alcalde liquidar el presupuesto de rentas y gastos para cada vigencia fiscal que se ejecutará conforme al Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, que corresponde al detalle de inversiones por fuentes, distribuidos entre los diferentes ejes estratégicos, sectores, programas y subprogramas del Plan de Desarrollo Municipal "La Victoria Agrícola, Competitiva y de Paz 2016-2019", discriminado con sus respectivos indicadores y metas, por la Secretaría de Planeación del municipio". (Destacado por la Sala)

Así las cosas y como quiera que a efectos de materializar la ejecución de los recursos destinados a favor de las víctimas se requiere la intervención del Alcalde, no se actualiza el interés directo que evidencie el conflicto de



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

intereses del concejal demandado, por cuanto para que ello ocurra, tal como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado se requiere que “el interés (...) de que se trate debe ser directo al punto de que el efecto que pueda tener sobre las personas relacionadas en el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, resulte inmediato, sin consideración a circunstancias o elementos externos a la decisión y que se produzca de forma especial, particular y concreta, respecto de las mismas, ya sea en su beneficio o en su perjuicio (...)”¹⁵. (Destacado por la Sala)

En efecto, en el presente asunto, de acuerdo con las pruebas allegadas al proceso, particularmente del informe presentado por el Enlace municipal de víctimas de la Victoria con fecha 20 de junio de 2019, se indicó que el señor Rómulo Marroquín fue beneficiario de un proyecto productivo consistente en la entrega de “cuarenta (40) gallinas, tres (3) bultos de concentrado para ponedoras, dos (2) unidades de bebederos grandes, dos (2) unidades de comedores grandes”, que fueron entregados en el mes de enero de 2019; así mismo se indicó que en dicha oportunidad, fueron entregados otros proyectos productivo a otras personas víctimas del desplazamiento forzado, conforme a lo indicado por la Secretaría de gobierno municipal.

De lo anteriormente señalado se pueden extraer dos conclusiones: *i)* a efectos de lograr la ejecución de los recursos previstos en el presupuesto general del municipio a favor de las víctimas, se hace necesaria la intervención posterior del Alcalde a través de sus secretarías, en éste caso la Secretaría de gobierno, lo cual descarta la configuración de un interés directo e inmediato del concejal demandado y *ii)* en todo caso, los recursos de que pueda ser beneficiario el concejal demandado los recibirá en igualdad de condiciones con la demás personas que conforman la población víctima de la violencia del municipio.

Ahora bien, ha de señalar la Sala que la destinación de recursos para la atención y ayuda a las víctimas del conflicto armado, corresponde a un interés propio de la función pública, en tanto es una obligación prevista en la ley y radicada en cabeza de los municipios, circunstancia que ratifica que las intervenciones del concejal aquí demandado se orientaban a la consecución de un interés general, representado en el bienestar de éste sector de la población

¹⁵ Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Bogotá, D.C., nueve (9) de marzo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 73001-23-33-001-2016-00180-01(PI).



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Inversión-Concejal

que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad; en efecto, el Decreto 2460 de 2015¹⁶, dispuso lo siguiente:

“Artículo 2.2.8.3.1.4. Incorporación de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno en los planes territoriales de desarrollo. En cumplimiento del artículo 174 de la Ley 1448 de 2011, en la formulación y aprobación de sus planes de desarrollo, las entidades territoriales incluirán como componentes fundamentales la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Para ello, de acuerdo con sus competencias, en la parte estratégica del Plan, especificarán el diagnóstico de la población víctima y definirán los programas y metas de la política pública para las víctimas. Además, en el plan plurianual de inversiones, establecerán los recursos con los cuales se financiarán y ejecutarán dichos programas y se alcanzarán esas metas”.
(Destacado por la Sala)

Aunado a lo anterior, de la lectura de las intervenciones del concejal Rómulo Marroquín Sanabria en las sesiones en donde se discutía el presupuesto general del municipio, no se advierte que en su condición de víctima de la violencia, estuviera buscando un beneficio personal directo e inmediato como sería la asignación específica a su favor de recursos y que fueran consecuencia de la aprobación de los referidos proyectos de acuerdo, sino que por el contrario, lo que se evidencia es que sus manifestaciones se orientaban a asegurar la asignación en general de recursos para toda la población que se encontrara registrada como víctima de la violencia en el Municipio de La Victoria, que como se indicó en precedencia, corresponde a una obligación que la ley radicó en cabeza de los municipios.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la sesión del Concejo realizada el 12 de febrero de 2018, en la que de acuerdo al Acta No. 007 se trató el tema de los proyectos productivos para las víctimas en la que intervino el concejal aquí demandado, se evidencia que su participación se orientó en señalar los inconvenientes presentados en la ejecución de tales proyectos, sin que se hiciera mención alguna a recursos en particular a favor del señor Rómulo Marroquín Sanabria o que a partir de tal sesión se fijara un monto a entregarle por dicho concepto. Por el contrario, se evidencia que el Secretario de gobierno municipal, quien participó en el debate, se comprometió a adelantar

¹⁶ Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

las acciones necesarias a efectos de lograr su materialización a favor de todas las víctimas.

En suma, conforme al material probatorio allegado al plenario no se puede evidenciar que el concejal demandado haya violado el régimen del conflicto de intereses por cuanto no se acreditó un interés directo e inmediato en la discusión y aprobación de los proyectos de acuerdo que dispusieron la adición, modificación y aprobación del presupuesto general del Municipio de La Victoria para las vigencias fiscales 2018 y 2019, en el rubro relacionado con la atención a las víctimas, sino que su participación se orientó a lograr la destinación de recursos para dicha población lo cual corresponde a un interés propio de la función pública, recursos que corresponde ejecutar al Alcalde y en caso de resultar beneficiario, el concejal recibirá en igualdad de condiciones a las demás víctimas.

Luego, de conformidad con el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, el concejal no estaba obligado a declararse impedido para participar en los debates o votaciones respectivas en tanto no se probó la existencia de un interés directo e inmediato, razón por la cual, ante el incumplimiento de dicho requisito, la Sala se abstendrá de analizar los demás presupuestos fijados por el Consejo de Estado para la configuración de un conflicto de intereses y en consecuencia, se negará la demanda de desinvestidura instaurada por el señor Anatolio José Benito Alvarado en su condición de Alcalde del Municipio de La Victoria en contra del señor Rómulo Marroquín Sanabria.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de pérdida de investidura formulada por el señor Anatolio José Benito Alvarado en contra del concejal del municipio de La Victoria Rómulo Marroquín Sanabria, por violación a la causal de conflicto de intereses.

SEGUNDO: En firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso.



Demandante: Anatolio José Benito Alvarado
Demandado: Rómulo Marroquín Sanabria
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00277-00
Pérdida de Investidura-Concejal

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Magistrado.

CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ

Magistrada.

FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Magistrado.

LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA

Magistrado.

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado.

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
NOTIFICACION POR ESTADO

el auto anterior se notifica por estado
No. 106 de hoy 27 JUN 2019

EL SECRETARIO