

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente, MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014).

Ref.:Expediente 66001233300020130022201

PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL

Actor: OSCAR AUGUSTO SUCRE RUIZ

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Risaralda de 5 de agosto de 2013, que denegó la pérdida de la investidura de los ciudadanos Fernando José Muñoz Duque, José Arles Rivera Cano, Jhon Jairo Llanos Zapata, Manuel Leonel Rojas Hurtado, Julián Alonso Chica Londoño, Héctor Hincapié Escobar, Marco Aurelio Ramírez Cuervo, Héctor Jaime Trejos Montoya, Henry Rincón Alzate, Alexánder García Morales, Miguel Ángel Rave Rojo Y Carlos Alberto Velásquez Echeverry como Concejales del municipio de Dosquebradas (Risaralda), para el período 2008-2011.

**I. ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA**

El ciudadano OSCAR AUGUSTO SUCRE RUIZ solicitó el 24 de junio de 2013 la pérdida de investidura de los Concejales Fernando José Muñoz Duque, José Arles Rivera Cano, Jhon Jairo Llanos Zapata, Manuel Leonel Rojas Hurtado, Julián Alonso Chica Londoño, Héctor Hincapié Escobar, Marco Aurelio Ramírez Cuervo, Héctor Jaime Trejos Montoya, Henry Rincón Alzate, Alexander García Morales, Miguel Ángel Rave Rojo Y Carlos Alberto Velásquez Echeverry, con los siguientes fundamentos:

### **1.1. La causal invocada**

Es la prevista en el artículo 48 numeral 4º de la Ley 617 de 2000, que preceptúa:

«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:

[...]

4.- Por indebida destinación de dineros públicos.

[...]»

### **1.2. Hechos**

En los comicios de 28 de octubre de 2007, los ciudadanos FERNANDO JOSÉ MUÑOZ DUQUE, JOSÉ ARLES RIVERA CANO, JHON JAIRO LLANOS ZAPATA, MANUEL LEONEL ROJAS HURTADO, JULIÁN ALONSO CHICA LONDOÑO, HÉCTOR HINCAPIÉ ESCOBAR, MARCO AURELIO RAMÍREZ CUERVO, HÉCTOR JAIME TREJOS MONTOYA, HENRY RINCÓN ALZATE, ALEXÁNDER GARCÍA MORALES, MIGUEL ÁNGEL RAVE ROJO y CARLOS ALBERTO VELÁSQUEZ

ECHEVERRY resultaron elegidos Concejales del municipio de Dosquebradas, para el período 2008-2011.

El 26 de noviembre de 2008, la Alcaldesa de Dosquebradas presentó al Concejo Municipal el proyecto de Acuerdo No. 30, con el fin de adicionar el presupuesto de rentas y gastos del municipio, en la sección correspondiente al “*INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL*”, dentro de la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y 31º de diciembre de 2008.

El objeto principal del proyecto de Acuerdo No. 30 consistía en la adición de doscientos millones de pesos (\$200'000.000,00), que ingresarían al IDR por transferencia que realizaría el municipio, pasando de un 3.34% a un 5% de los ingresos corrientes de libre destinación. En el proyecto de acuerdo se establece que dichos recursos serían destinados al presupuesto de ingresos como al de gastos de la entidad.

El 29 de noviembre de 2008, la comisión segunda del Concejo Municipal estudió y aprobó el proyecto de Acuerdo No. 30 “*por el cual se efectúan unas adiciones al presupuesto de rentas y gastos del municipio de Dosquebradas, Sección Instituto de Desarrollo Municipal, vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y 31 de diciembre de 2008*”.

El 10 de diciembre de 2008, el Secretario de Hacienda y Finanzas Públicas del municipio de Dosquebradas certificó que mediante Decreto 617 de 2008 (26 de noviembre) se incorporó a la partida presupuestal 0409.1101.2320405003, denominada OBRAS DE RENOVACIÓN URBANA Y TRANSFERENCIAS IDM, la suma de doscientos millones de pesos (\$200.000.000), los cuales era provenientes del presupuesto del municipio y expidió el correspondiente certificado presupuestal.

El 11 de diciembre de 2008, el Concejo de Dosquebradas aprobó la adición presupuestal solicitada por la Alcaldesa mediante el Acuerdo 016, el cual fue sancionado el 15 de diciembre del mismo año.

El Tribunal Administrativo de Risaralda mediante sentencia de 15 de abril de 2009<sup>1</sup>, declaró la nulidad de la imputación presupuestal 2.1.1 del artículo 2 del Acuerdo No. 16 de 2008 (11 de diciembre), por la cual se adicionó el rubro de cien millones de pesos (\$100'000.000) a la partida presupuestal de Gastos de Personal, por considerar que ésta violaba los artículos 6, 121 y 315 (numeral 7) de la Constitución Política y 91 literal d) numeral 4 de la Ley 136 de 1994, toda vez que al adicionar recursos al presupuesto de gastos de personal se generó un incremento presupuestal por encima del monto máximo autorizado por el Concejo Municipal de Dosquebradas en el presupuesto anual de rentas y gastos del municipio, para la vigencia comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2008.

El actor sostuvo que los concejales demandados incurrieron en la causal prevista en el numeral 4º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, por indebida destinación de dineros públicos, al haber aprobado el proyecto de Acuerdo No. 16 de 2008 (11 de diciembre), pues asignaron recursos provenientes del presupuesto de inversión del ente territorial, para sufragar gastos de funcionamiento del IDM, cuando lo cierto es, que solo podían ser destinados para cubrir gastos de inversión de la entidad.

Adicional a lo anterior, los concejales asignaron recursos para el financiamiento de los gastos de funcionamiento del IDM, pese a que conforme a lo señalado en las ponencias del proyecto de Acuerdo, el objeto de la adición presupuestal era financiar el programa de “Reubicación de Zonas de Riesgo”. Al respecto, puso de

---

<sup>1</sup> Tribunal Administrativo de Risaralda. Sentencia de 15 de abril de 2009, Rad.: 6600123310001200900030-00, actor: Gobernador del Departamento de Risaralda, M.P. Carlos Arturo Jaramillo Ramírez.

presente que el Acuerdo No. 16 de 2008 asignó la suma de setenta millones de pesos (\$70.000.000), para la inversión en el programa de reubicación señalado anteriormente, los cuales no fueron ejecutados.

## **2. LAS CONTESTACIONES**

2.1. El Concejal HÉCTOR HINCAPIÉ ESCOBAR se opuso a las pretensiones de la demanda, pues consideró que no se encuentra incurso en la causal prevista en el numeral 4º del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, toda vez que no se logró demostrar que los doce (12) concejales se hubieran distanciado de los fines estatales establecidos en la Constitución Política y en la Ley, con el propósito de destinar dineros públicos a objetivos no autorizados por el ordenamiento jurídico.

Afirmó que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>2</sup>, el actor debió individualizar y demostrar la responsabilidad de cada uno de los demandados de forma específica, pues las pruebas allegadas no demuestran que efectivamente todos y cada uno de los miembros del Concejo Municipal hubieran incurrido en la causal imputada, sino que, por el contrario, el actor sólo se limitó a hacer señalamientos generalizados.

2.2. Los Concejales MARCO AURELIO RAMÍREZ CUERVO, JULIÁN ALONSO CHICA LONDOÑO, JOSÉ ARLÉS RIVERA CANO, HENRY RINCÓN ALZATE y ALEXÁNDER GARCÍA MORALES, por intermedio de apoderado, se opusieron a las pretensiones de la demanda y propusieron la excepción de inexistencia de causal de pérdida de investidura.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 26 de octubre de 2006, rad.: 080012331000200400456-01, actor: Renzo Efraín Montalvo Jiménez.

Afirmaron que el actor erró al manifestar que los recursos provenientes del municipio tienen una destinación específica, pues conforme a los certificados emitidos por el Secretario de Hacienda, estos recursos son de libre destinación y corresponden a la sección INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL.

Manifestaron que lo que ocurrió en el caso presente, es que la partida presupuestal por la que se otorgaban las transferencias al sector INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL, tenía la denominación de “OBRAS DE RENOVACIÓN URBANA Y TRANSFERENCIAS IDM”, lo que llevó al actor a creer que los recursos de la mencionada partida eran de destinación específica.

Sostuvieron que el Acuerdo No. 16 de 2008 se expidió en razón a que el Acuerdo No. 15 de 2007, por el cual se aprobó el presupuesto de rentas y gastos del 2008, fue modificado de tal forma que se generó un incremento en el monto de las transferencias sobre los ingresos de libre destinación, por lo que en la medida en que el municipio recibía mayores ingresos, éstos debían trasladarse a la sección INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL, tal como sucedió en el caso presente.

Manifestaron que se debe tener en cuenta que la sección INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL certificó que los recursos asignados mediante el Acuerdo No. 16 de 2008, no fueron ejecutados ni destinados para la partida presupuestal de gastos personales, pues para ese gasto específico se expidió la Resolución 183 de 17 diciembre de 2008.

2.3. Los demandados FERNANDO JOSÉ MUÑOZ DUQUE y JHON JAIRO LLANOS ZAPATA, por intermedio de apoderado, se opusieron a las pretensiones de la demanda, por considerar que carecen de respaldo fáctico y jurídico.

Manifestaron que no se encuentran incursos en la causal establecida en el numeral 4° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, en la medida en que aprobaron el Acuerdo No. 30 de 2008, respetando el límite presupuestal del municipio sin obtener algún tipo de interés ilícito o beneficio lucrativo.

Afirmaron que de la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo No. 30 de 2008 y la intervención del Secretario de Hacienda, se evidencia que el traslado de recursos que se estaba aprobando era el que por ley correspondía a la sección INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL, por lo que es claro que la actuación de los demandados se realizó bajo el marco jurídico correspondiente.

Sostuvieron que si bien es cierto que mediante Acuerdo No. 16 de 2008 se realizó una adición al presupuesto de rentas del municipio de Dosquebradas, sección INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL, también lo es, que no se ejecutaron los recursos previstos para gastos de personal ante la declaratoria de nulidad del acto en cuestión.

Por último, aclararon que si bien dentro de la adición presupuestal se asignaron recursos a una partida presupuestal denominada "INVERSIONES", el mismo no se cubre con recursos de destinación específica, sino que se financia con recursos propios del municipio los cuales son de libre destinación y, como su nombre lo dice, pueden ser destinados a satisfacer las necesidades de funcionamiento del ente territorial.

2.4. El demandado HÉCTOR JAIME TREJOS MONTOYA, por intermedio de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso la excepción de inexistencia de causal de pérdida de investidura.

Manifestó que no incurrió en la causal de pérdida de investidura endilgada, pues conforme a lo señalado por el Certificado de Disponibilidad Presupuestal 282498 de 5 de diciembre de 2008, los recursos asignados al Instituto de Desarrollo Municipal, tienen naturaleza de libre destinación y no de destinación específica como consideró el actor.

Señaló que la adición presupuestal aprobada mediante Acuerdo No. 16 de 2008 (11 de diciembre), se fundamentó en lo establecido en el Acuerdo No. 15 de 2007, en tanto que modificó el porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación asignados al INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL, del 3.34% al 5%, y producto del ejercicio de políticas financieras del ente territorial, se procedió al correspondiente traslado presupuestal.

Afirmó que se encuentra probado que el INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL certificó que los recursos asignados mediante el Acuerdo No. 16 de 2008, no fueron ni ejecutados ni destinados para la partida de gastos personales, pues para asumir dicho gasto se expidió la Resolución 183 de 2008 (17 de diciembre).

Finalmente, indicó que los rubros objeto de controversia por parte del actor, en el presente proceso, no fueron ejecutados conforme lo demuestra el informe de ejecución del gasto del INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL.

2.5. Los demandados MIGUEL ÁNGEL RAVE ROJO, MANUEL LEÓN ROJAS HURTADO y CARLOS ALBERTO ECHEVERRY, se opusieron a las pretensiones de la demanda y propusieron la excepción de inexistencia de causal de pérdida de investidura.

Manifestaron que el actor se equivocó al afirmar que los recursos que se destinaron al INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL eran de destinación específica, pues de acuerdo a las pruebas allegadas se encuentra demostrado que los mencionados recursos eran de libre destinación y, por tal motivo, no se configuró una indebida destilación de recursos públicos.

Resaltaron que el INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL certificó que los recursos asignados mediante el Acuerdo No. 16 de 2008, no fueron ni ejecutados ni destinados para la partida de gastos personales, toda vez que para ello se expidió la Resolución 183 de 17 diciembre de 2008.

#### **4. LA AUDIENCIA**

El 24 de julio de 2013 se celebró la audiencia pública, con asistencia del Procurador 37 Judicial II en lo Contencioso Administrativo, el demandante OSCAR AUGUSTO SUCRE RUIZ y los demandados con sus apoderados.

4.1. El ciudadano OSCAR AUGUSTO SUCRE RUIZ no intervino en la audiencia pública.

4.2. El Procurador 37 Judicial II en lo Contencioso Administrativo consideró que no está probado que los concejales demandados hubieran incurrido en la causal establecida en el numeral 4° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000,

pues la adición realizada por medio del Acuerdo No. 16 de 2008 se generó respecto de los recursos de libre destinación, respetando los límites establecidos en la Ley.

Solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda, pues de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las causales de pérdida de investidura son de interpretación restrictiva y la conducta no se encuentra dentro de los preceptos normativos, por lo que no se probó que los concejales incurrieron en la causal alegada por el demandante.

4.3. El apoderado de los demandados, FERNANDO JOSÉ MUÑOZ DUQUE, JOHN JAIRO LLANOS ZAPATA y HÉCTOR HINCAPIÉ ESCOBAR, reiteraron los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y manifestaron que mediante certificado expedido por la Secretaria de Hacienda, se demostró que el dinero que se adicionó mediante el Acuerdo No. 16 de 2008, proviene de los ingresos de libre destinación, razón por la cual es evidente que el actor se equivocó al equiparar la causal de indebida destinación de dineros públicos, con un error presupuestal en el cálculo y asignación de unas rentas destinadas a gastos de funcionamiento.

Indicaron que en la demanda no se hace mención alguna a que con la adición presupuestal en cuestión se haya obtenido algún tipo de beneficio o de interés ilegítimo, todo lo contrario, de las pruebas allegadas se demuestra que con el Acuerdo No. 16 de 2008, se buscó que el INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL superara la crisis presupuestal en la que se encontraba.

4.4. Los apoderados de los demandados, MARCO AURELIO RAMÍREZ CUERVO, JULIÁN ALONSO CHICA LONDOÑO, ALEXÁNDER GARCÍA

MORALES, JOSÉ ARLES RIVERA CANO, HENRY RINCÓN ALZATE, HÉCTOR JAIME TREJOS MONTOYA, MIGUEL ÁNGEL RAVE ROJO, MANUEL LEONEL ROJAS HURTADO y CARLOS ALBERTO VELÁSQUEZ ECHEVERRY reiteraron los argumentos expuestos en las contestaciones de las demandas.

## II. LA SENTENCIA APELADA

En sentencia de 5 de agosto de 2013, el Tribunal Administrativo de Risaralda denegó la pérdida de investidura de los Concejales FERNANDO JOSÉ MUÑOZ DUQUE, JOSÉ ARLES RIVERA CANO, JHON JAIRO LLANOS ZAPATA, MANUEL LEONEL ROJAS HURTADO, JULIÁN ALONSO CHICA LONDOÑO, HÉCTOR HINCAPIÉ ESCOBAR, MARCO AURELIO RAMÍREZ CUERVO, HÉCTOR JAIME TREJOS MONTOYA, HENRY RINCÓN ALZATE, ALEXÁNDER GARCÍA MORALES, MIGUEL ÁNGEL RAVE ROJO y CARLOS ALBERTO VELÁSQUEZ ECHEVERRY, por estimar que no existen en el proceso suficientes elementos probatorios para establecer que los recursos destinados al INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL, mediante el proyecto de Acuerdo No. 16 de 2008, fueran de destinación específica, por lo cual no se configuran los supuestos de pérdida de investidura previstos en el numeral 4° del artículo 40 de la Ley 617 de 2000.

Afirmó que el Concejo Municipal de Dosquebradas expidió el Acuerdo No. 16 de 2008, en cumplimiento de los numerales 4 y 5 del artículo 313 de la Constitución Política, que disponen que son funciones de los Concejos Municipales *“la votación de los tributos y gastos locales”* y *“dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”*, respectivamente, razón por la que no era dable sostener que la actuación de los concejales vulneró el ordenamiento constitucional y legal.

Sostuvo que de acuerdo con los artículos 27 del Decreto 111 de 1996; 3° de la Ley 617 de 2000 y el Acuerdo No. 15 de 2007, los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con recursos provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación, tal y como se desprende de la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo No. 30 de 2008, al manifestar que *“era necesario adicionar el presupuesto de rentas y gastos del INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL por la suma de doscientos millones de pesos (\$200.000.000), correspondientes a la modificación efectuada al artículo 44 del Decreto 015 de 2007, en el cual se incrementó del 3,34% al 5% la transferencia de recursos de los ingresos corrientes de libre destinación para la mencionada institución”*.

Consideró que no se demostró en el proceso que los recursos destinados al INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL, tuvieran el carácter de recursos del presupuesto de inversión municipal, pues por el contrario se evidenció que los recursos que se designaron a la mencionada institución, provenían de los ingresos corrientes de libre destinación.

Sostuvo que si bien es cierto que por sentencia de 15 de abril de 2009 se decretó la nulidad del numeral 2.1.1. del artículo 2 del Acuerdo No. 16 de 2008, también es cierto que dicha circunstancia no acarrea *per se* una indebida destinación de dineros públicos, ni constituye prueba fehaciente de tal conducta, pues para que la misma se configure se requiere que los dineros en cuestión hayan sido entregados a los demandados en administración o custodia y que su actuación se enmarque en una de las circunstancias configurativas de la pérdida de investidura.

### III. EL RECURSO

El actor reiteró los argumentos expuestos en la demanda y sostuvo que se encuentra probado que los recursos adicionados al presupuesto municipal tenían como fin, de acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo No. 30 de 2008, que el Instituto de Desarrollo Municipal cumpliera con el proyecto de reubicación de familias localizadas en zonas de alto riesgo, inversión que nunca se ejecutó, pues dichos recursos se destinaron a la financiación del déficit fiscal y a la generación de excedentes de la mencionada institución, por lo cual se evidencia que en efecto sí acaeció una indebida destinación de recursos.

Precisó que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, los demandados al incrementar los recursos destinados para financiar la partida presupuestal denominada GASTOS DE PERSONAL, por medio del proyecto de Acuerdo No. 30 de 2008, vulneraron los artículos 315 (numeral 7) de la Constitución Política y 91 literal d) (numeral 4) de la Ley 136 de 1994, ya que al adicionar recursos al presupuesto de gastos de personal se genera un incremento presupuestal por encima del monto máximo autorizado por el Concejo Municipal de Dosquebradas en el presupuesto anual de rentas y gastos del municipio, para la vigencia comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2008, razón por la cual se encuentran incursos en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 4° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

Manifiestó que pese a que los recursos que se adicionaron al presupuesto del Instituto de Desarrollo Municipal, por medio del proyecto de Acuerdo No. 30 de 2008, son ingresos corrientes de libre destinación provenientes del municipio, los mismos fueron asignados a la partida presupuestal 0409.1101.2320405003, denominada OBRAS DE RENOVACIÓN URBANA Y TRANSFERENCIAS IDM, la cual es de destinación específica y corresponde a la partida de gastos de inversión

municipal de conformidad con el Decreto 592<sup>3</sup> de 31 de diciembre de 2007, razón por la cual los recursos en mención no podían ser utilizados para financiar el déficit presupuestal del INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL, como en efecto sucedió por medio del proyecto de Acuerdo No. 30 de 2008.

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

4.1. El actor reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación.

4.2. Los demandados guardaron silencio.

#### **IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa omitió rendir concepto.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **5.1. Competencia**

La Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer de las apelaciones de las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de Concejales, de una parte, en virtud del artículo 48 parágrafo 2º de la Ley 617 de 2000, que estableció la segunda instancia para estos procesos y, de otra, por decisión adoptada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 25 de enero de 2005, que la adscribió a esta Sección.

---

<sup>3</sup> Por el cual se regula la liquidación del presupuesto municipal de Dosquebradas..

## **5.2. Marco constitucional y legal de la indebida destinación de dineros públicos como causal de pérdida de investidura de los concejales.**

La Sala estima pertinente para el presente caso reseñar el marco constitucional y legal de la pérdida de investidura de los Concejales, así:

«[...] Constitución Política

Artículo 312

[...]

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales [...].»

«[...] LEY 136 DE 1994

Artículo 55. PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONCEJAL. Los concejales perderán su investidura:

[...]

3. Por indebida destinación de dineros públicos.

[...]»

«[...] LEY 617 DE 2000

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:

[...]

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

[...]».

## **5.3. El caso concreto**

Está demostrada la calidad de Concejales del Municipio de Dosquebradas, ostentada por los ciudadanos FERNANDO JOSÉ MUÑOZ DUQUE, JOSÉ

ARLES RIVERA CANO, JHON JAIRO LLANOS ZAPATA, MANUEL LEONEL ROJAS HURTADO, JULIÁN ALONSO CHICA LONDOÑO, HÉCTOR HINCAPIÉ ESCOBAR, MARCO AURELIO RAMÍREZ CUERVO, HÉCTOR JAIME TREJOS MONTOYA, HENRY RINCÓN ALZATE, ALEXÁNDER GARCÍA MORALES, MIGUEL ÁNGEL RAVE ROJO y CARLOS ALBERTO VELÁSQUEZ ECHEVERRY, para el período 2008-2011.

Se imputa a los concejales la causal de pérdida de investidura establecida en el artículo 48 numeral 4º de la Ley 617 de 2000, del siguiente tenor:

«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:

[...]

4.- Por indebida destinación de dineros públicos.

[...].»

Como la causal de indebida destinación de dineros públicos no se encuentra definida en la Constitución ni en las normas legales que regulan el ejercicio de la acción de pérdida de investidura, resulta pertinente consignar el sentido y alcance con que esta Corporación le ha definido. En efecto, en sentencia de 3 de octubre de 2000<sup>4</sup> la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a este respecto precisó:

«[...]

La causal de indebida destinación de dineros públicos se configura cuando el congresista destina los dineros públicos a unas finalidades y cometidos estatales distintos a los establecidos en la Constitución, en la ley o en los reglamentos, como ocurre en los siguientes casos:

---

<sup>4</sup> C.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla. Expediente AC-10529 y AC-10968. Actores: Emilio Sánchez Alsina y Pablo Bustos Sánchez.

- a) Cuando destina los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados;
- b) Cuando los destina a objetos, actividades o propósitos autorizados pero diferentes a los cuales esos dineros se encuentran asignados;
- c) Cuando aplica los dineros a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento.
- d) Cuando esa aplicación se da para materias innecesarias o injustificadas.
- e) Cuando la destinación tiene la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros.
- f) Cuando la destinación tiene la finalidad de derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o en el de terceros.

[...]»

El actor considera que los concejales demandados incurrieron en la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos, al haber aprobado el Acuerdo No. 16 de 2008 (11 de diciembre) *“por la cual se efectúa unas adiciones al presupuesto de rentas y gastos del municipio de Dosquebradas, Sección Instituto de Desarrollo Municipal, vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2008”*, sin tener en cuenta que los recursos adicionados tenían como fin, de acuerdo con la exposición de motivos del proyecto, que el Instituto de Desarrollo Municipal cumpliera con la reubicación de familias localizadas en zonas de alto riesgo; inversión que nunca se ejecutó, pues dichos recursos se destinaron a la financiación del déficit fiscal y a la generación de excedentes de la mencionada institución.

Afirma que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, los concejales demandados al haber aprobado el mencionado acuerdo, en el que se incrementan los recursos de la partida presupuestal denominada GASTOS DE PERSONAL del IDM, vulneraron los artículos 315 (numeral 7) de la Constitución Política y 91 literal d) (numeral 4) de la Ley 136 de 1994,

toda vez que el monto adicionado está por encima del monto máximo autorizado por el Concejo Municipal de Dosquebradas en el presupuesto anual de rentas y gastos del municipio, para la vigencia comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2008.

Manifiestó que pese a que los recursos que se adicionaron al presupuesto del Instituto de Desarrollo Municipal, por medio del proyecto de Acuerdo No. 30 de 2008, son ingresos corrientes de libre destinación provenientes del municipio, los cuales fueron asignados a la partida presupuestal 0409.1101.2320405003, denominada OBRAS DE RENOVACIÓN URBANA Y TRANSFERENCIAS IDM, la cual es de destinación específica y corresponde a la partida de gastos de inversión municipal de conformidad con el Decreto 592<sup>5</sup> de 31 de diciembre de 2007, razón por la que los recursos en mención no podían ser utilizados para financiar el déficit presupuestal del INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL, como en efecto sucedió por medio del proyecto de Acuerdo No. 30 de 2008.

Obran en el expediente las siguientes pruebas:

- Copia del Acuerdo No. 015 de 30 de noviembre de 2007 “por el cual se acuerda el presupuesto de rentas y gastos del municipio de Dosquebradas –Risaralda para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del año 2008” (fl 370 y ss.)

- Copia de la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo No. 030 de 24 de noviembre de 2008 (fl. 231), por el cual se efectúa unas adiciones al presupuesto de rentas y gastos del municipio de Dosquebradas, Sección Instituto de Desarrollo Municipal, vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2008.

---

<sup>5</sup> Por el cual se regula la liquidación del presupuesto municipal de Dosquebradas..

- Copia del proyecto de Acuerdo No. 030 de 24 de noviembre de 2008 (fl. 233), por el cual se efectúa unas adiciones al presupuesto de rentas y gastos del municipio de Dosquebradas, Sección Instituto de Desarrollo Municipal, vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2008
- Copia de la ponencia del proyecto de Acuerdo No. 030 por parte del concejal Julián Alonso Chica Londoño (fl. 236)
- Copia del Acta de Comisión Segunda No. 014 de 29 de noviembre de 2008, correspondiente a la sesión en la que se estudió, discutió y aprobó en primer debate el proyecto de Acuerdo No 030.
- Copia de las Actas de sesión Nos. 174, 175, 176 y 177 (fl. 242 y siguientes), correspondientes a las sesiones en las que se estudió, discutió y aprobó el proyecto de Acuerdo No 030.
- Copia de la certificación de 10 de diciembre de 2008 suscrita por el Secretario de Hacienda y Finanzas Públicas del municipio (fl 287), en la que consta que mediante Decreto No. 617 de 26 de noviembre de 2008, se incorporó en el rubro 0409.1101.2320405003, obras de renovación urbana y transferencias IDM, la suma de \$200.000.000,00 y se expidió el certificado de disponibilidad presupuestal No. 282498 de 5 de diciembre de 2008 (fl. 290).
- Copia del Acuerdo No. 016 de 2008 “por el cual se efectúan unas adiciones al presupuesto de rentas y gastos del municipio de Dosquebradas, Sección Instituto de Desarrollo Municipal, vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2008”, con su respectiva sanción por parte de la Alcaldesa (fl. 294-295)

Para resolver, la Sala procede a hacer las siguientes precisiones:

El artículo 313 de la Constitución Política dispone en su numeral 5, que corresponde a los Concejos Municipales dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

Por su parte, el numeral 5º del artículo 315 de la C.P. establece que al Alcalde le corresponde presentar oportunamente al Concejo, los proyectos de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos del municipio.

Por disposición de los artículos 352 y 353 de la Carta, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que le compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313 ibidem.

Estas normas disponen:

“Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)”

“Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio. (...)”

“Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”

“Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.”

En efecto, el artículo 104 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996 (15 de enero), dispone que las entidades territoriales deberán ajustar las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto. El tenor de la norma es el siguiente:

“**ARTÍCULO 104.** A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación, y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto (L. 225/95, art. 32).”

El 5 de junio de 2008<sup>6</sup>, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación precisó el alcance de los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84 del Estatuto Orgánico del Presupuesto e identificó las competencias de los concejos y los alcaldes, frente a tres (3) situaciones que implican modificaciones al presupuesto, como parte de la ejecución al mismo, a saber: a) la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales; b) las adiciones al presupuesto o créditos adicionales y; c) los traslados presupuestales. Dijo la Sala:

“El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones: a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto;

---

<sup>6</sup> C.P. Dr. William Zambrano Cetina, Expediente: 2008-00022

pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial. **b) Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida. En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó.** El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción. c) Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales internos”. Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión. (...) Valga aclarar que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal.”

Conforme a lo anterior, la competencia para modificar o adicionar el presupuesto de rentas del municipio radica en el Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, teniendo en cuenta los principios constitucionales y los principios contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto.

En efecto, los concejales demandados aprobaron el Acuerdo No. 016 de 2008 “*por el cual se efectúan unas adiciones al presupuesto de rentas y gastos del municipio de Dosquebradas, Sección Instituto de Desarrollo Municipal, vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2008*”; de la siguiente manera:

“ARTÍCULO PRIMERO: Adiciónese el presupuesto de rentas del municipio de Dosquebradas, Sección Instituto de Desarrollo Municipal, para el

periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2008, en la suma de Doscientos Millones de pesos (\$200'000.000,00) de la siguiente manera:

| IMPUTACIÓN     | DENOMINACIÓN              | VALOR         |
|----------------|---------------------------|---------------|
| 1              | INGRESOS                  | 200.000.000   |
| 112            | TRANSFERENCIAS ORDINARIAS | 200.000.000   |
| 112001         | RECURSOS ORDINARIOS       | 200.000.000   |
| TOTAL INGRESOS |                           | \$200.000.000 |

ARTÍCULO SEGUNDO: Adiciónese el presupuesto de Gastos del municipio de Dosquebradas, Sección Instituto de Desarrollo Municipal, para el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2008, en la suma de Doscientos Millones de pesos (\$200'000.000,00) de la siguiente manera:

| IMPUTACIÓN   | DENOMINACIÓN       | VALOR        |
|--------------|--------------------|--------------|
| 2            | GASTOS             | 200.000.000  |
| 2.1          | FUNCIONAMIENTO     | 130.000.000  |
| 2.1.1        | Gastos de Personal | 100.000.000  |
| 2.3.2        | Gastos Generales   | 30.000.000   |
| 2.3.         | INVERSIÓN          | 70.000.000   |
| 2.3.9        | Inversión Física   | 70.000.000   |
| TOTAL GASTOS |                    | 200.000.000" |

Está probado en el expediente que los recursos de libre destinación del municipio fueron transferidos al IDM y contaban con el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal expedido por el Secretario de Hacienda Municipal el 5 de diciembre de 2008 (fl. 290).

Asimismo se observa en la exposición de motivos del Acuerdo No. 016 de 2008 (fl. 231) lo siguiente:

“En virtud de lo contemplado en el artículo 313 de la constitución política de Colombia numeral 5 y del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, me permito someter a estudio y consideración de la Honorable Corporación Edilicia del Municipio, el presente Proyecto de Acuerdo que tiene por objeto efectuar modificaciones y adiciones al presupuesto de rentas y gastos del municipio de la actual vigencia fiscal, en su sección correspondiente al Instituto de Desarrollo Municipal

Se hace necesario adicionar al presupuesto de Rentas y Gastos del Instituto de Desarrollo Municipal la suma de DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$ 200.000.000), los cuales serán percibidos por el Instituto, por transferencia que realizará el Municipio correspondiente a la modificación del Acuerdo No 015 de 2007, en su Artículo 44, donde se incrementa la transferencia de recursos ordinarios de un 3.34% para el Instituto de Desarrollo Municipal a un 5% de los Ingresos Corrientes de Libre destinación, es de anotar que la transferencia de este incremento estará sujeta a los ingresos percibidos por el Municipio, que según las proyecciones realizadas (Anexo), los Recursos adicional tiene el objeto de suplir Gastos tanto de Inversión como de funcionamiento según los parámetros de la ley 819 de 2003, ya que debido a la crisis financiera por la que atraviesa el Instituto de Desarrollo Municipal conocida por la Junta Directiva, por múltiplex factores como el compromiso adquirido con la infraestructura del proyecto de Reubicación de Familias de zonas de alto riesgo, el no pago del consorcio Gestión Urbana, y la cancelación de cuentas por pagar de la vigencia anterior entre otros; es de anotar que el esfuerzo que ha realizado el instituto con respecto a la reducción y austeridad del gasto es notable, como se puede observar en los informes mensuales a los entes de control, cabe resaltar que el instituto implemento una estrategia de cobro persuasivo y coactivo de la cartera por valorización existente, gestiones de las cuales reposa documentación en el área jurídica y administrativa, pero aun así, se hace necesario subsanar gastos y compromisos que por Ley y según el Decreto 015 de 2007 en su artículo 14 debemos cumplir.

De acuerdo a lo anterior se hace necesario adicionar el presupuesto de Rentas y gastos del año 2008, en las siguientes partidas:

- \$200.000.000 Incremento de Transferencia de ICLD por parte del Municipio para el instituto de Desarrollo Municipal de un 3.34% a un 5%.

Por lo anterior dejo para su estudio y consideración del Honorable Concejo Municipal.

Atentamente,

LUZ ENSUEÑO BETANCUR BOTERO

Alcaldesa Municipal”

El Tribunal Administrativo de Risaralda mediante sentencia de 15 de abril de 2009 (fl. 219) declaró la nulidad del numeral 2.1.1 del artículo 2 del Acuerdo No. 016 de 11 de diciembre de 2008 expedido por el Concejo Municipal de Dosquebradas, en cuanto adicionó la suma de \$100'000.000,00 en el rubro de gastos de personal del presupuesto del Instituto de Desarrollo Municipal. Las razones que tuvo el Tribunal para declarar la nulidad de la norma demandada fueron las siguientes:

“Al hacer un análisis comparativo del Acuerdo acusado con la normatividad invocada como violada, claramente observa el Tribunal que la actuación del Concejo Municipal de Dosquebradas es ostensiblemente violatoria del principio de legalidad, el cual es columna vertebral del Estado de Derecho, como garante de la protección y efectividad de los derechos y garantías públicas, propósito éste que solo puede materializarse con el sometimiento de las autoridades y funcionarios públicos al bloque jurídico vigente, lo cual les impone la obligación de sujetar su actuación a las normas que regulan su competencia, pues sólo puede hacer lo que le señala la constitución y la ley, con observancia en todo caso de las prohibiciones allí contenidas y/o con el cuidado en la extralimitación de sus funciones.

Analizadas las normas jurídicas superiores citadas por la primera autoridad del Departamento de Risaralda, se colige sin mayores dificultades que el Concejo Municipal de Dosquebradas al adicionar el presupuesto de Gastos de Funcionamiento, concretamente el rubro de **Gastos de Personal** del Instituto de Desarrollo Municipal a través del Acuerdo No. 016 de 2008, transgrede lo señalado en las disposiciones legales y constitucionales mencionadas, toda vez que esta operación presupuestal implica que los Gastos personales se acrecienten incluso por encima del monto máximo autorizado por el Concejo Municipal al momento de proferir el presupuesto anual de rentas y gastos del municipio.

Es preciso puntualizar, que en razón del Acuerdo No. 015 del 30 de noviembre de 2008 se profirió el Presupuesto General de Rentas y Recursos de capital y Apropriaciones para Gastos del Municipio de Dosquebradas, fijándose para el Instituto de Desarrollo Municipal la suma

de \$ 1.070.000.000, como puede observarse a folio 57 del cuaderno principal, encuentra este Tribunal que a la luz del numeral 4 literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 no puede establecerse obligaciones que sobrepasen el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado, por tanto la parte demandada infringe evidentemente el principio de legalidad del gasto público.

Aprecia esta sala que tanto el Concejo Municipal como la Alcaldesa Municipal de Dosquebradas, desbordaron el ámbito de sus competencias con la operación presupuestal contenida en el Acuerdo 016 de 11 de diciembre de 2008, atendiendo a que con la aludida adición se están creando gastos que exceden el monto global fijado para los gastos del instituto de Desarrollo Municipal en el presupuesto inicialmente aprobado, ello se desprende de lo anotado en el Acuerdo demandado en su artículo 2 de este acuerdo al establecer “2.1.1 Gastos de Personal \$100.000.000”.

En el caso sujeto a examen, para esta Corporación es evidente que en estas condiciones el acto habrá de ser invalidado en el aparte a que se refiere a gastos de personal, por cuanto desconoce la prescripción contenida en el numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Nacional, ya que si bien durante la vigencia fiscal se pueden hacer cambios y modificaciones al presupuesto inicialmente aprobado, esta facultad se encuentra limitada en cuanto prohíbe el aumento del monto global para gastos de personal como se hizo en el presente caso, y no de la totalidad del acuerdo como se pretende.

La razón de ser de lo anteriormente afirmado se basa, como es apenas obvio en los contenidos del Estado Social de derecho y el imperio de la ley, el cual supone, como bien lo dice el escrito de impugnación presentado por el señor gobernador, la responsabilidad de los servidores públicos no solo por el desconocimiento de la Constitución y la leyes, sino por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, así como la prohibición de las autoridades a ejercer funciones distintas a las señaladas en la constitución y la Ley. (Artículos 6 y 121 de la C.P.)

Partiendo tanto de los argumentos expuestos de la lectura y análisis de las normas citadas y de la comparación de éstas con el aparte del acto demandado, encuentra este Tribunal que le asiste razón al señor Gobernador de Risaralda cuando manifiesta que el incremento realizado al rubro de **Gastos De Personal** correspondiente a Gastos de Funcionamiento, contenido en el artículo 2° del Acuerdo No. 016 de 2008, vulnera las disposiciones superiores y legales invocadas, ante lo cual se declarará la invalidez del mismo.”

Para la Sala los presupuestos fácticos del caso presente, no se encuadran en ninguno de los criterios fijados por la jurisprudencia para que se configure la indebida destinación de dineros públicos y, por ende, tampoco la pérdida de investidura de los demandados, pues se trató de una función constitucional, como lo es la aprobación de la adición de una partida del presupuesto municipal.

La Sala en sentencia de 1º de agosto de 2002 <sup>7</sup>, precisó que el ejercicio de una función constitucional no puede conllevar a indebida destinación de dineros públicos, cosa distinta es que si al ejercerla se incurre en violación de la Constitución Política o de la Ley los actos respectivos sean susceptibles de la acción de nulidad y acarreen responsabilidad disciplinaria o fiscal.

En esa oportunidad sostuvo:

«Análogos razonamientos caben respecto de los concejales cuando fijan la escala salarial del alcalde, pues como quedó visto, los preceptos constitucionales y legales antes citados, atribuyen privativamente al concejo esa función. Si se acogiese el entendimiento que a esta causal le da el actor, ocurriría que el concejo nunca podría fijar la remuneración del alcalde, pues todos sus miembros estarían inhabilitados y, por ende, en imposibilidad de cumplir con sus funciones constitucionales y legales. Ello explica porqué **el ejercicio de esta función constitucional no implica conflicto de intereses o indebida destinación de dineros públicos. Cosa diferente es que si al ejercerla se incurre en violación de la Constitución Política o de la Ley los actos respectivos sean susceptibles de la acción de nulidad y acarreen responsabilidad disciplinaria y fiscal.** Por ello, se ordenará compulsar copias de esta providencia a la Procuraduría Regional y a la Contraloría del Meta para lo de su competencia.» (negrilla fuera de texto)

Del anterior pronunciamiento, se sigue que el ejercicio de una función constitucional y legal, como en el caso presente, es decir la prevista en el artículo 313 de la Carta Política citado y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, que asigna a los concejos la función de modificar o adicionar el presupuesto de rentas del municipio a iniciativa

---

<sup>7</sup> Expediente: 2001-0278. Actor: PEDRO VICENTE CUBILLOS CAICEDO. C.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade.

del alcalde, no es posible establecer la existencia de *indebida destinación de dineros públicos*. Reitera la Sala que cosa diferente sucede cuando el concejal o los concejales al ejercer dicha función constitucional o legal, incurren en violación de la Constitución Política o de la Ley, pues los actos respectivos son susceptibles de la acción de nulidad y acarreen responsabilidad disciplinaria y fiscal.

Si bien es cierto que el Tribunal Administrativo de Risaralda declaró la nulidad del numeral 2.1.1 del artículo 2 del Acuerdo No. 016 de 11 de diciembre de 2008, también es cierto que en un caso similar al presente, la Sala<sup>8</sup> fue enfática al precisar que los dineros públicos indebidamente destinados deben haber sido entregados al congresista (concejal) en administración o en custodia y que la acción prohibida debe enmarcarse dentro del ejercicio de competencia funcional. Dijo la Sala en esa oportunidad lo siguiente:

“La actora articula su pretensión de pérdida de investidura a la declaración de nulidad del Acuerdo 031 de 1998 por sentencia de 25 de octubre de 2001, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En sus consideraciones está inmerso el supuesto de nulidad del Acuerdo, implica necesariamente que la destinación de los dineros era indebida y por ende, se les debe sancionar con pérdida de investidura a los Concejales de Girardot. La jurisprudencia es concluyente para esos efectos al considerar que “ (...) aparece como uno de sus elementos el que los dineros públicos indebidamente destinados deben haber sido entregados al congresista (concejal) en administración o en custodia y que la acción prohibida debe enmarcarse dentro del ejercicio de competencia funcional. La nulidad del Acuerdo 031 de 1998 transcrito no configura indebida destinación de dineros públicos, pues los supuestos fácticos que configuran tampoco se comprobaron en el transcurso del proceso con respecto a este segundo presupuesto de hecho. Yerra la actora al sostener que el proceso ordinario contencioso que tramitó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para decretar la nulidad del Acuerdo comporta de suyo pérdida de investidura. Es de tener en cuenta que no toda irregularidad que pueda predicarse de la aprobación de un Acuerdo que implique gasto configura indebida destinación de dineros públicos ni acarrea la pérdida de investidura. Las propias consecuencias jurídicas del Acuerdo 031 de 1998 ya tuvieron

---

<sup>8</sup> Sentencia de 25 de junio de 2004, Expediente: 2002-03005, M.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade.

acaecimiento con su revocación y la nulidad decretada por el Tribunal de Cundinamarca.”

Cabe reiterar que no toda irregularidad que pueda predicarse de la aprobación de un Acuerdo que implique gasto configura indebida destinación de dineros públicos ni acarrea la pérdida de investidura. Las propias consecuencias jurídicas del Acuerdo No. 016 de 2008 ya tuvieron acaecimiento con su revocación y la nulidad decretada por el Tribunal de Risaralda.

Por lo anterior, se concluye que la conducta de los Concejales demandados no se subsume en ninguna de las hipótesis que constituyen indebida destinación de dineros públicos.

Es, pues, del caso confirmar la sentencia apelada, que denegó la pérdida de investidura solicitada, y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **F A L L A**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 5 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual denegó las pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

GUILLERMO VARGAS AYALA

Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO