



Demandante: Bernardo Alejandro Guerra Hoyos  
Demandados: Consejo de Estado – Sección Primera y otro  
Rad: 11001-03-15-000-2022-02466-01

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADA PONENTE: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación N.º:** 11001-03-15-000-2022-02466-01  
**Demandante:** BERNARDO ALEJANDRO GUERRA HOYOS  
**Demandados:** CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN PRIMERA Y OTRO

**Temas:** Tutela contra providencia judicial – Defecto sustantivo –  
Revoca improcedencia para negar

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide la Sala la impugnación formulada por el señor Bernardo Alejandro Guerra Hoyos contra la sentencia de 9 de junio de 2022, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que declaró la improcedencia de la petición de amparo constitucional.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

1. Mediante escrito enviado por correo electrónico el 3 de mayo de 2022 al buzón web de la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>1</sup>, el señor Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, por intermedio de apoderado judicial, instauró acción de tutela contra el Consejo de Estado – Sección Primera y el Tribunal Administrativo de Antioquia, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a elegir y ser elegido.

2. Tales garantías las consideró vulneradas con ocasión de la sentencia del 15 de diciembre de 2021 proferida por el Consejo de Estado – Sección Primera, que revocó parcialmente el fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 21 de marzo de 2019, mediante el cual decretó la pérdida de investidura<sup>2</sup> del concejal de Medellín elegido para el período constitucional 2016 – 2019 (ahora accionante), para en su lugar, negar la pretensión por la causal de violación de los topes máximos de financiación y, confirmar la decisión de decretarla por la violación del régimen de conflicto de intereses<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> El mismo día la acción de tutela fue remitida a la Secretaría General de la Corporación.

<sup>2</sup> Por las causales de violación de los topes máximos de financiamiento de campaña, vulneración del Régimen de Conflicto de Intereses

<sup>3</sup> Lo anterior sucedió al interior del medio de control de pérdida de investidura, identificado con el radicado N.º 05001-23-33-000-2018-02345-01, impetrado por el señor Jorge Hugo Elejalde López contra Bernardo Alejandro Guerra Hoyos.



## 1.2. Pretensiones

3. Con base en lo anterior, la parte actora solicitó el amparo de los derechos invocados y, en consecuencia, pidió:

*“Primero. Se declaren probadas las causales especiales de procedencia de la tutela (generales y específicas), sobre las decisión que dio origen al cargo de perdida (Sic) de investidura por parte del Tribunal Administrativo de Antioquia y del Consejo de Estado dentro de los radicados 05001233300020180234500 y 05001233300020180234501 respectivamente, a saber: “DECRÉTASE la PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA del Concejal de Medellín (Ant.), señor BERNARDO ALEJANDRO GUERRA HOYOS, identificado con la Cédula de Ciudadanía número [...], de conformidad con los razonamientos expuestos en la parte motiva de este proveído, por el período constitucional 2016 / 2019, reconociéndose la prosperidad a la causal consistente en la vulneración del Régimen de Conflicto de Intereses, al haber intervenido decisivamente desde su curul en el cabildo de Medellín, para que se aprobara una exención tributaria en favor de los damnificados de la constructora CDO, siendo uno de tales beneficiarios la propia hija del Concejal BERNARDO ALEJANDRO GUERRA HOYOS”.*

*Segundo. Como consecuencia de lo anterior, declare la invalidez y se deje sin efectos, el cargo enrostrado al Dr. Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, en el expediente identificado con el radicado 05001233300020180234501, tutelando el derecho fundamental al debido proceso y aquellos otros que de manera directa o indirecta resulten amenazados, violados y/o vulnerados, con el objeto de discusión”.*

## 1.3. Hechos

La Sala encontró demostrados los hechos que a continuación se relacionan, los cuales son relevantes para la decisión que se adoptará en la presente sentencia:

4. El señor Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, actuando como parte del Concejo Municipal de Medellín expidió el Acuerdo 048 de 2015, mediante el cual se estableció una exención al pago del impuesto predial unificado en relación con los inmuebles construidos y situados dentro de Medellín que habían sido evacuados temporalmente o definitivamente, acatando la recomendación técnica del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo, Emergencias y Desastres - DAGRD-, cuando las causas “(...) están relacionadas con posibles acciones humanas no atribuibles a los propietarios o poseedores con calidad de personas naturales (...)”. Dicho beneficio podía concederse hasta el 31 de diciembre de 2022.

5. Posteriormente, el Concejo Municipal de Medellín a través del Acuerdo 066 de 2017, amplió el término para conceder dicho beneficio hasta el 31 de diciembre de 2023.

6. El señor Jorge Hugo Elejalde López presentó demanda en ejercicio del medio de control de pérdida de investidura contra el señor Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, concejal electo de Medellín para el período constitucional 2016 – 2019, alegando las causales previstas en: i) los artículo 109 de la Constitución Política y 26 de la Ley 1475 de 2011, sobre violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, y violación de los límites al monto de gastos; ii) el numeral 2.º del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 y el numeral 1.º del



artículo 48 de la Ley 617 de 2000, sobre violación del régimen de incompatibilidades y de conflicto de intereses; y iii) el numeral 3.º del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 y numeral 4.º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, sobre indebida destinación de dineros públicos.

7. En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia de 21 de marzo de 2019, accedió parcialmente a las pretensiones, en el sentido de declarar la pérdida de investidura reconociendo la prosperidad de las causales consistentes en: (i) violación de los topes máximos de financiación de la campaña y, (ii) vulneración del régimen de conflicto de intereses, “(...) *al haber intervenido decisivamente desde su curul en el cabildo de Medellín, para que se aprobara una exención tributaria en favor de los damnificados de la constructora CDO, siendo uno de tales beneficiarios la propia hija del Concejal BERNARDO ALEJANDRO GUERRA HOYOS (...)*”.

8. Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, por medio de fallo de 15 de diciembre de 2021, revocó parcialmente la decisión del *a quo*, y en su lugar, negó la pretensión de pérdida de investidura por violación de los topes máximos de financiación. Adicionalmente, confirmó la decisión del juez de primera instancia de decretar la pérdida de investidura por la violación del régimen de conflicto de intereses, tras argumentar que:

*“(...) la norma generaba un beneficio particular, directo, actual, concreto e inmediato en favor de su hija como beneficiaria del Acuerdo 048 de 2015, que requería la declaratoria de impedimento, razón por la cual se puede concluir que el señor Guerra Hoyos no actuó en cumplimiento de una norma jurídica.*

*(...)*

*255. Todo lo anterior permite a la Sala concluir que el Concejal, al participar en el segundo debate y en la votación del proyecto de Acuerdo núm. 109 de 2017, que culminó con la aprobación del artículo 268 del Acuerdo núm. 066 de 2017, sin manifestar impedimento, incurrió en los elementos objetivo y subjetivo de la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses, razón por la cual procederá a confirmar el ordinal sexto de la parte resolutive de la sentencia proferida el 21 de marzo de 2019 por el Tribunal Administrativo de Antioquia”.*

9. Dicha decisión fue notificada el 12 de enero de 2022.

#### 1.4. Fundamentos de la vulneración

10. El apoderado judicial de la parte actora argumentó que la Sección Primera del Consejo de Estado incurrió en el **defecto sustantivo** al proferir la providencia del 15 de diciembre de 2021.

11. En primer lugar, recordó que la causal por la cual se declaró la pérdida de investidura del señor Guerra Hoyos fue la vulneración al régimen de conflicto de intereses, por haber presuntamente, “(...) *intervenido decisivamente desde su curul en el cabildo de Medellín, para que se aprobara una exención tributaria en favor de los damnificados de la constructora CDO, siendo uno de tales beneficiarios la propia hija del Concejal (...)*”.



12. Manifestó que en el caso estudiado en la solicitud de pérdida de investidura se debía determinar si una exención tributaria sobre el impuesto predial era o no un asunto de interés general que eximiera el reproche de su conducta.

13. Así, explicó que la exención tributaria se encontraba contenida en el numeral 15 del artículo 268 del Acuerdo 066 de 2017, el cual dispuso: “(...) *se concederá la exención en el pago del impuesto predial unificado hasta el 31 de diciembre del año 2023 a los propietarios de los siguientes inmuebles: (...) 15. Los bienes inmuebles establecidos en el Acuerdo 048 de 2015*”. A su vez, señaló el contenido del Acuerdo 048 de 2015.

14. Posteriormente, citó el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, frente al cual indicó que si bien la finalidad de la norma era la de evitar el abuso del poder en beneficio propio o de personas cercanas o afines, el ejercicio de las funciones por parte de los concejales podía mediar un criterio diferente de interpretación, en búsqueda de la protección de los intereses de la colectividad, razón por la cual el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 determinó que:

*“(...) 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 (...)”.*

15. Para efectos de lo anterior, afirmó que, de conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 y atendiendo a las consideraciones expuestas por el Consejo de Estado en diversas providencias: i) el hecho generador que da origen a la obligación tributaria se compone de la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble; ii) el impuesto predial es un gravamen de los denominados reales, que recae directamente sobre el valor de los inmuebles; y iii) que en el impuesto predial unificado el sujeto pasivo de la obligación es indeterminado y por ello las excepciones a dicho impuesto también lo son, en tanto no pueden ser entendidos con el propósito de beneficiar a una persona en particular.

16. Por consiguiente, concluyó que la exención tributaria sobre el impuesto predial se trataba de un asunto de interés general, que afectaba por igual a toda la comunidad.

17. Manifestó que los debates realizados por el concejal lo ubicaban en posición de igualdad a las de la ciudadanía en general, por lo cual no existía conflicto de interés real ni aparente. Además, expresó que la exención tributaria consagrada en el artículo 268 del Acuerdo 066 de 2017, no beneficiaba a un particular o grupo en específico y ubicaba al señor Guerra Hoyos en condiciones de igualdad frente a la comunidad.

18. Por otro lado, explicó que el impuesto predial es un gravamen de los denominados “*reales*”, que recae directamente sobre el valor de los inmuebles, sin tener en cuenta los titulares del dominio o poseedores. Así, indicó que la autoridad judicial accionada incurrió en **desconocimiento del precedente**, al olvidar que la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha señalado que “(...) *el impuesto predial unificado es un gravamen de tipo real que recae sobre el valor del inmueble sin*





*consideración a la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta<sup>4</sup>”.*

19. Finalmente, afirmó que en la providencia del 15 de diciembre de 2021, se configuró el defecto por **violación directa de la Constitución**, pues al “(...) *tratarse de una sanción que deviene en la pérdida de investidura de un concejal electo de manera popular, revierte un mayor interés, dado no solo se desconocen los derechos fundamentales al Dr. Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, sino que también impacta el ejercicio de la democracia directa de los electores, impidiendo tanto una futura postulación del candidato, como una posible anulación de la representación política de los ciudadanos*”.

### 1.5. Trámite de la acción de tutela

20. Mediante auto de 5 de mayo de 2022, el magistrado ponente de la Sección Cuarta admitió la demanda de tutela y dispuso su notificación a los magistrados de la Sección Primera de la Corporación, del Tribunal Administrativo de Antioquia y al accionante.

21. De igual forma se vinculó como tercero interesado al señor Jorge Hugo Elejalde López, que actuó como demandante en el medio de control de pérdida de investidura identificado con radicado N.º 05001-23-33-000-2018-02345-01.

22. Asimismo, reconoció al abogado Luis Fernando Álvarez Jaramillo como apoderado judicial de la parte actora.

### 1.6. Intervenciones

Realizadas las notificaciones ordenadas, de conformidad con las constancias visibles en el expediente, se presentaron las siguientes intervenciones:

#### 1.6.1. Jorge Hugo Elejalde López

23. Mediante escrito allegado el 16 de mayo de 2022, el tercero interesado indicó que en la acción de tutela presentada por el señor Guerra Hoyos se evidenciaba una inconformidad con las decisiones de primera y segunda instancia proferidas al interior del medio de control de pérdida de investidura, basado en una interpretación de las normas de conflicto de interés y del impuesto predial unificado que era propia de unos alegatos de conclusión o de un recurso de apelación, mas no de una acción constitucional, en tanto no demostraba una violación al debido proceso por una aplicación errada de las normas. Así, afirmó que lo pretendido por la parte actora era acceder a una tercera instancia.

24. Frente al desconocimiento del precedente alegado, puso de presente que solo se configuraba cuando el juzgador desconocía una sentencia previa de un tribunal de cierre donde se hubiera resuelto un caso similar. Cosa que no ocurría en el caso concreto, pues señaló que el accionante de manera genérica traía una definición de impuesto predial unificado dada por la jurisprudencia, pero de ningún

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Sentencia 22.09.16, Rad. 25000-23-27-000-2011-00323-01.



modo la referida sentencia resolvía un caso similar al del exconcejal Guerra Hoyos. De manera expresa advirtió:

*“Es tan alejado, inaplicable y descontextualizado el fallo traído por el accionante al caso concreto que (i) se trata de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho tributario en contra de la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá; (ii) versa sobre la liquidación del impuesto predial unificado y no sobre una exención del mismo; (iii) no se discute la aprobación por parte de los concejales del acuerdo que estableció el impuesto o las exenciones que se hayan producido. Es decir, no se dan ni siquiera los presupuestos para que se entre a revisar de fondo la acción presentada”.*

25. Posteriormente, adicionó que el accionante argumentó en su escrito inicial que el impuesto recae directamente sobre el valor de los inmuebles sin tener en cuenta los titulares del dominio o los poseedores, no obstante, *“(…) debe decirse que una cosa es la imposición de impuestos, tasas o contribuciones a través de un acuerdo municipal, las cuales, por norma, se establecen para una población general y no específicamente determinada y otra cosa muy distinta son las exenciones o exoneraciones tributarias, las cuales se dan para una población específica, identificada y determinada, como lo fue en el caso concreto, pues para ese momento concejal Guerra Hoyos participó en el debate, en la votación y en la aprobación de un artículo que establecía una exención en el pago no solo del impuesto predial unificado sino de la contribución por valorización que beneficiaba directamente a su hija como afectada de las obras del edificio Space construidas por CDO. Antes de este acuerdo, la hija del concejal era deudora del municipio de Medellín y con este acuerdo votado por el señor Bernardo Alejandro Guerra Hoyos su hija dejó de deberle al municipio impuesto predial por el apartamento que tenía en el edificio Space del proyecto Asensi”.*

26. Aunado a ello manifestó que, de las providencias recurridas podía avizorarse que (i) el exconcejal ya había advertido la situación y pidió que no se le tuviera en cuenta para la coordinación de la ponencia ni para la integración del mismo ni aun para la discusión; (ii) a pesar de lo anterior y a sabiendas de que sí se configuraba un conflicto de intereses – pues sabía que su hija era beneficiaria directa de la exención –, participó en los debates y, (iii), para el proyecto de acuerdo varios concejales se declararon impedidos y aun así, el señor Guerra Hoyos omitió hacerlo.

27. Por lo tanto, el señor Elejalde López solicitó que se declarara la improcedencia de la acción o en su defecto, que se negaran las pretensiones.

#### **1.6.2. Tribunal Administrativo de Antioquia**

28. Por medio de documento remitido el 13 de mayo del año en curso, el magistrado ponente de la decisión de primera instancia proferida al interior del medio de control de pérdida de investidura, argumentó que el proveído adoptado por la Sala Plena del tribunal fue construido atendiendo a los criterios jurisprudenciales desarrollados por el Consejo de Estado en relación con el tema de los regímenes de inhabilidades e incompatibilidades y de conflicto de intereses que rige para los concejales, cuando se predicen en su respecto situaciones generadoras de inhabilidad e incompatibilidad.



29. Por consiguiente, el análisis realizado obedeció exclusivamente a la valoración y análisis de las pruebas aportadas y practicadas en desarrollo del procedimiento judicial, así como, a la aplicación de las disposiciones legales y a los criterios jurisprudenciales pertinentes para el asunto puesto en conocimiento.

30. Finalmente, solicitó que se negara la prosperidad de la acción en atención a que no se desconocieron las normas que debían tenerse en cuenta para el caso, no se realizó una interpretación de la normatividad contraria a los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica, ni se omitió la aplicación de una regla definida por una sentencia con efecto *erga omnes*.

### 1.6.3. Consejo de Estado – Sección Primera

31. A través de memorial enviado el 17 de mayo del presente año por el magistrado ponente de la decisión de 15 de diciembre de 2021 recurrida, manifestó que el caso *sub examine* no cumplía con el requisito de relevancia constitucional, ya que los argumentos eran de mera legalidad y ya habían sido planteados en el proceso ordinario, el cual fue objeto de pronunciamiento por los jueces naturales.

32. No obstante lo anterior, manifestó que en caso de que se considerara superado el requisito mencionado, debían negarse las pretensiones, dado que no se configuraba ninguno de los defectos alegados.

33. En lo referente al defecto sustantivo, argumentó que la Sección Primera del Consejo de Estado no realizó una indebida interpretación de los artículos 70 de la Ley 136, 48, numeral 1° de la Ley 617 ni de los 13 y 14 de la Ley 44 de 1990. Por el contrario, consideró que teniendo en cuenta el mandato de esas normas, que, el pariente en primer grado de consanguinidad del concejal tenía un interés directo, particular, inmediato y concreto en relación con el proyecto de acuerdo, situación que daba lugar a que este manifestara su impedimento y, por ello, se configuraron los supuestos del elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura.

34. Sobre el desconocimiento del precedente, adujo que la sentencia de 22 de septiembre de 2016 no podía ser considerada como precedente aplicable al caso concreto, pues los presupuestos fácticos y jurídicos no guardaban relación con el proceso de pérdida de investidura. De forma específica indicó que:

*“Por un lado, en la sentencia de 22 de septiembre de 2016 se estudió la demanda de nulidad de las resoluciones: i) DDI-045779 del 9 de mayo de 2010, expedida por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, mediante la cual se expidió la liquidación de aforo de una empresa inmobiliaria por el impuesto predial del año 2006 e impuso sanción por no declarar; y ii) DDI-145257 del 30 de junio de 2011, que modificó parcialmente la liquidación oficial de aforo. Y, por el otro, el proceso de pérdida de investidura objeto de la presente acción de tutela tuvo como propósito determinar si se configuraban o no los elementos objetivo y subjetivo de, entre otras, la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses.*

*En todo caso, es importante resaltar que la Sala no desconoció que el impuesto predial unificado es un gravamen que recae sobre el valor del inmueble, sin consideración a la calidad del sujeto pasivo de la obligación ni de los gravámenes*



*o deudas que pueda soportar. En efecto, en la sentencia se consideró que el hecho generador del impuesto predial unificado está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto al tenor de lo dispuesto por los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990.*

*En ese orden de ideas, se aclara que el objeto del proceso de pérdida de investidura no estaba orientado a determinar la naturaleza del impuesto predial unificado sino si el Concejal había incurrido o no en la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses, en atención a que participó en el debate, votación y aprobación de un acuerdo que concedió y extendió la exención al impuesto predial y de valorización a las personas afectadas por órdenes policivas de evacuación, sin manifestar impedimento, pese a la existencia de un interés directo, particular, actual y concreto del pariente en primer grado de consanguinidad, propietario de un inmueble y beneficiario de la exención establecida por el Acuerdo 048 de 2015”.*

35. Finalmente, frente a la violación directa de la Constitución, resaltó que el actor no explicó la forma en que se incurrió en el defecto, bien sea por una interpretación de las normas jurídicas contraria a la Constitución, por la omisión en aplicar la excepción de inconstitucionalidad ni porque se hubiera desconocido los postulados de la Constitución Política; por ello, expuso que no se cumplió con la carga mínima.

### **1.7. Fallo impugnado**

36. Mediante sentencia de 9 de junio de 2022, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, declaró la improcedencia del amparo solicitado.

37. La Sala consideró que la acción de tutela no cumplía con el requisito de relevancia constitucional, toda vez que la parte actora se limitó a reiterar los argumentos que expuso en el proceso de pérdida de investidura y que fueron resueltos por las autoridades judiciales demandadas. Si bien el tutelante alegó la configuración de tres defectos, lo cierto es que, en últimas, lo pretendía era que se reabriera el debate sobre el contenido y alcance de la causal de conflicto de intereses.

38. Después de realizar una comparación entre los fundamentos expuestos en la apelación formulada por el señor Guerra Hoyos contra la sentencia de 21 de marzo de 2019 dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia y la demanda de tutela, concluyó que “(...) los argumentos referidos a la causal de conflicto de intereses se repiten en el recurso de apelación propuesto en el proceso de pérdida de investidura y en la demanda de tutela y esto evidencia que la parte actora simplemente pretende obtener un pronunciamiento diferente al adoptado por las autoridades judiciales demandadas”.

39. A su turno, se refirió sobre el desconocimiento del precedente, al señalar que era inaplicable al caso, pues se trataba de un pronunciamiento al interior del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que resolvía un cargo formulado contra liquidaciones oficiales del impuesto predial unificado. Mientras que en el presente caso se discutía una solicitud de pérdida de investidura derivada de un conflicto de intereses.



## 1.8. Impugnación

40. La parte actora impugnó el fallo de tutela<sup>5</sup> mediante escrito radicado el 24 de junio de 2022. En primera medida, argumentó que la acción de tutela presentada sí revestía de relevancia constitucional, en tanto se cuestionaba el derecho a la participación y esencialmente la discusión se trasladaba a los valores y principios democráticos que inspiraron el Estado Social de Derecho de 1991.

41. El apoderado judicial reiteró que el señor Guerra Hoyos intervino en la votación de un acuerdo de naturaleza tributaria, que estableció medidas universales relacionadas con alivios tributarios y beneficios para los habitantes con problemas en distintas edificaciones, dejando a sus moradores en situación de desventaja en términos de cargas públicas.

42. En consecuencia, adujo que la jurisprudencia había indicado que cuando se trataba de actos de carácter general y universal como la aprobación de un estatuto tributario e incluso una reforma constitucional, los integrantes del órgano colegiado no podían ser acusados de incurrir en conflicto de interés, a menos que se demostrara fehacientemente que su iniciativa, discusión, participación y decisión, se llevó a cabo para favorecer una persona determinada, aspecto que no había sucedido en el presente caso. Así indicó que:

*“Es claro, conforme a la Constitución y la Ley, las competencias regulatorias que tienen los concejos, frente a tributos del orden municipal. De aceptar el cargo de conflicto de intereses enrostrado al Dr. Guerra, podría llegarse a la conclusión, de que cualquier otro corporado (sic) que se manifieste frente a una situación de este tipo, estaría incurso de pérdida de investidura (sic), pues de manera directa o indirecta, cualquier concejal con su decisión, afectaría o beneficiaría a persona propia, familiar o cercana.*

(...)

*Por ello, lo que se discute es la naturaleza y alcance del impuesto predial, así como de las exenciones que pueden ser conferibles, destacando la naturaleza impersonal y abstracta que le son inherentes al impuesto, conforme a la jurisprudencia no solo del Consejo de Estado, sino también de la Honorable Corte Constitucional”.*

43. Asimismo, manifestó que los esfuerzos del fallador de segunda instancia no fueron superiores a lo exhibido en la valoración de la parte objetiva, pues simplemente se orientaron a señalar que el conocimiento previo que tuvo el señor Guerra Hoyos de otros asuntos en los que la Procuraduría Regional de Antioquia había considerado que no se presentaban conflictos de intereses (casos del exalcalde Aníbal Gaviria y el exconcejal Jefferson Miranda) no podían darle el beneficio de la buena fe (ni siquiera el de la duda), porque no se trataba de casos similares, dado que en consideración de la Sección Primera en esos otros casos no hubo beneficios directos y no eran casos equiparables, a pesar de que en esos la posibilidad del conflicto de intereses era mucho más razonable al tratarse de situaciones que promovían actividades económicas.

<sup>5</sup> El fallo de primera instancia constitucional fue notificado el 21 de junio de 2022.



44. Expresó que en el proceso ordinario se alegó oportunamente que el dolo necesario para la sanción que se discutía no significaba un simple conocimiento de los hechos realizados, sino además la convicción de obrar ilícitamente, pues en ausencia de ello, la conducta no podría reputarse tal. Así, los elementos de juicio del caso permitían concluir que las actuaciones del accionante no estaban precedidas de dicha convicción.

45. Finalmente, puso de presente frente al desconocimiento del precedente que no se había solicitado en el escrito de tutela aplicar a casos análogos una determinada providencia, “[L]o que se evidencia por el tutelante, es la extracción de elementos y principios jurídicos, incorporados en Sentencias de Unificación del Consejo de Estado y de Constitucionalidad por parte de la Corte constitucional para fundamentar las consideraciones de hecho y de derecho que se presentan el escrito de tutela”.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

46. Esta Sala es competente para resolver la impugnación presentada por el señor Bernardo Alejandro Guerra Hoyos contra la sentencia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 2591 de 1991, en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021 y en el artículo 2º del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

### 2.2. Legitimación en la causa

47. En primer lugar, la Sala advierte que el señor Bernardo Alejandro Guerra Hoyos está legitimado en la causa por activa, a la luz de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1º, 10, 46 y 49 del Decreto Ley 2591 de 1991, en la medida en que la acción de amparo puede ser desplegada por cualquier persona que encuentre vulnerados sus derechos fundamentales, bien sea (i) por sí misma; (ii) a través de representante; (iii) apoderado; o (iv) por medio de la agencia oficiosa cuando el titular de los derechos fundamentales no esté en condiciones de promover su defensa. También pueden interponer acción de tutela los defensores del pueblo y los personeros municipales.

48. En el caso concreto, se tiene que el tutelante fue la parte demandada en el medio de control de pérdida de investidura en el que se dictó la providencia objeto de censura, por lo que es claro que es el titular de los derechos fundamentales cuya vulneración alega.

49. Por otro lado, esta Sala de Decisión observa que el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Consejo de Estado, Sección Primera también están legitimados en la causa por pasiva, por ser las autoridades judiciales que profirieron las decisiones en el proceso que provocó la radicación de esta demanda de tutela.



### 2.3. Problema jurídico

50. Corresponde a la Sala determinar si se confirma, modifica o revoca la providencia de 9 de junio de 2022, dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en la acción de tutela del vocativo de la referencia, instaurada por la parte actora con el fin de reclamar el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a elegir y ser elegido.

51. Esta Sala de Decisión advierte que, dado que la parte actora solamente insistió frente al defecto sustantivo en el escrito de impugnación presentado, el análisis efectuado recaerá frente a este yerro en particular.

52. Por ello se deberá dar respuesta a los siguientes interrogantes:

- En primer lugar, se determinará si la presente solicitud de amparo cumple con los requisitos de procedencia adjetiva que hagan pertinente el análisis de fondo.
- Solo en el evento de superar tales requisitos, se determinará si ¿la sentencia de 15 de diciembre de 2021 proferida el Consejo de Estado, Sección Primera adolece del defecto sustantivo al no aplicar de forma conjunta las normas que establecen que la exención tributaria sobre el impuesto predial es un asunto de interés general, por lo cual situaba al señor Guerra Hoyos en una situación de igualdad con la ciudadanía?

53. Por razones de orden metodológico, se analizarán los siguientes asuntos: **i)** criterio de la Sección sobre procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; **ii)** de los requisitos de procedibilidad adjetiva; y de superarse, **iii)** generalidades del defecto sustantivo y; **iv)** caso concreto.

### 2.4. Razones jurídicas de la decisión

#### 2.4.1. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

54. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo del 31 de julio de 2012<sup>6</sup>, **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema<sup>7</sup>. Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente, en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>8</sup>. Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los *“fijados hasta el momento jurisprudencialmente”*.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, M.P. María Elizabeth García González, Sentencia 31.07.12, Rad. 2009-01328-01.

<sup>7</sup> El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

<sup>8</sup> Se dijo en la mencionada sentencia: *“DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia”*



55. Al efecto, en virtud de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014<sup>9</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, adoptó los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005<sup>10</sup>, para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales, como lo señala el artículo 86 Constitucional, y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

56. Sobre el tema, la Corte Constitucional se ha referido en forma amplia<sup>11</sup> a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho de amparo – procedencia sustantiva – y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto – procedencia adjetiva -.

57. Esta Sección ha determinado que, en primer lugar, se debe verificar que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de **procedibilidad adjetiva**, esto es: *i) que sea relevante constitucionalmente; ii) que no se trate de tutela contra tutela; iii) subsidiariedad, es decir, el agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado; e iv) inmediatez*. De modo que, de no observarse el cumplimiento de uno de estos presupuestos, se declara la **improcedencia** del amparo solicitado, sin que se analice el fondo del asunto.

58. Por el contrario, cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i) que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y ii) que la acción no intente reabrir el debate de instancia*.

59. Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural. Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

## 2.4.2. Estudio sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva

### 2.4.2.1. Relevancia constitucional

60. Para la Sala es necesario precisar que este requisito se encuentra superado por cuanto, en primer lugar, la parte actora cuestiona la razonabilidad de la sentencia de 15 de diciembre de 2021 proferida por el Consejo de Estado – Sección Primera, al interior del medio de control de pérdida de investidura, identificado con radicado N.º 05001-23-33-000-2018-02345-01.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta M. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Sentencia 05.08.14, Rad.11001-03-15-000-2012-02201-01.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>11</sup> Entre otras sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.





61. En segundo lugar, se observa que no se trata de un debate de orden exclusivamente legal, el cual basado en la tutela judicial efectiva no admite que el titular del derecho o el interesado legítimo quede en un estado de indefensión, pues en efecto, la parte actora consideró vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y a elegir y ser elegido, por cuanto la autoridad judicial accionada decidió confirmar la pretensión de pérdida de investidura por violación del régimen del conflicto de intereses.

62. En ese sentido, los argumentos que, en sentir de la parte tutelante, son irrazonables y contrarios al ordenamiento jurídico, llevaron a la autoridad judicial a desconocer el alcance y aplicación de sus garantías constitucionales al debido proceso y a elegir y ser elegido, omitiendo el deber del juez ordinario de actuar tanto como juez de legalidad, como de constitucionalidad y de convencionalidad en la causa ordinaria.

63. Luego, es de relevancia constitucional cuando subsiste violación o amenaza a los derechos fundamentales, después de haber agotado el procedimiento legal administrativo o judicial establecido por la ley para su protección, lo que implica que el mecanismo constitucional no fue utilizado como una instancia adicional que busque reabrir el debate procesal.

64. Ello quiere significar que el asunto de la acción de tutela de la referencia tiene importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación, para su eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales y libertades públicas, concretamente el debido proceso. Lo anterior por cuanto la providencia atacada decidió una demanda de pérdida de investidura, en la cual se interpretaron normas de raigambre constitucional que trascienden al ámbito meramente legal.

#### **2.4.2.2. Tutela contra decisión de tutela**

65. En el caso objeto de estudio, es imperioso concluir que no existe reparo alguno en cuanto hace referencia a este requisito de procedibilidad, toda vez que no se trata de una tutela contra una decisión de la misma naturaleza, pues la providencia de 15 de diciembre de 2021 fue proferida al interior del medio de control de pérdida de investidura, identificado con radicado N.º 05001-23-33-000-2018-02345-01.

#### **2.4.2.3. Inmediatez**

66. No se advierte reproche alguno frente a este requisito, puesto que la providencia del Consejo de Estado – Sección Primera fue proferida el 15 de diciembre de 2021 y notificada el 12 de enero siguiente. Mientras que la solicitud de tutela fue presentada el 3 de mayo de 2022, es decir menos de 6 meses, tiempo que esta Sala ha considerado razonable para uso de este mecanismo



excepcional<sup>12</sup>, con ocasión de los criterios fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005<sup>13</sup>.

#### 2.4.2.4. Subsidiariedad

67. Este requisito se encuentra superado, pues la providencia dictada por el Consejo de Estado – Sección Primera, que se cuestiona en sede de tutela puso fin al medio de control de pérdida de investidura y frente a tal providencia no procede recurso ordinario alguno.

68. Tampoco los extraordinarios, pues los motivos que sustentan esta solicitud de amparo no se enmarcan en las causales que hacen procedente el recurso extraordinario de revisión ni el de unificación de jurisprudencia.

69. Analizados los requisitos adjetivos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala advierte que los mismos han sido superados, motivo por el cual se realizará el estudio del caso concreto.

#### 2.5. Generalidades del defecto sustantivo

70. Acerca del defecto sustantivo, en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional<sup>14</sup>, ha sentado criterios para el reconocimiento de este, delimitando su aparición cuando las autoridades judiciales entran a desconocer las disposiciones de rango legal o infralegal aplicadas a un determinado caso. Específicamente, una providencia adolece de un defecto sustantivo cuando la autoridad jurisdiccional:

*“(i) aplica una disposición en el caso, que perdió vigencia por cualquiera de las razones previstas por la normativa, por ejemplo, su inexequibilidad; (ii) aplica un precepto manifiestamente inaplicable al caso, por ejemplo porque el supuesto de hecho del que se ocupa no tiene conexidad material con los presupuestos del caso; (iii) a pesar del amplio margen hermenéutico que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, realiza una interpretación contraevidente - interpretación contra legem- o claramente irrazonable o desproporcionada; (iv) **se aparta del precedente judicial –horizontal o vertical- sin justificación suficiente**; (v) omite motivar su decisión o la motiva de manera insuficiente; o (vi) se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución, siempre que su declaración haya sido solicitada por alguna de las partes en el proceso<sup>15</sup>” (negrilla propia).*

71. Es importante recalcar que la interpretación del juez de tutela se circunscribe a evitar la arbitrariedad que se presenta, cuando sin motivación alguna, el juez de conocimiento decide en los términos expuestos en líneas atrás.

72. Desde esta óptica, quien alegue que una providencia ha incurrido en defecto sustantivo o material susceptible de tutela no puede limitarse a expresar su parecer sobre la norma que debe ser aplicada, o sobre el significado y el sentido que a ella

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta, M. P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Sentencia 05.09.14, Rad: 11001-03-15-000-2012-02201-01.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>14</sup> Entre ellas la Sentencia T-781 de 2011.

<sup>15</sup> Sentencia SU-635 de 2015.



deba dársele, pues tiene la carga de demostrar la arbitrariedad en que ha incurrido la sentencia que ataca.

73. Ya se ha indicado de manera contundente la razón por la cual tal providencia se funda en norma indiscutiblemente aplicable al caso concreto, o poniendo de presente la sentencia con efecto *erga omnes* que definió el alcance de la norma aplicable de manera distinta a como lo hace la sentencia cuestionada; o detallando las disposiciones que fueron desatendidas y que eran necesarias para efectuar una interpretación sistemática; o exponiendo de manera inobjetable las razones por las cuales la norma indiscutiblemente pertinente fue inobservada y por ende inaplicada, o finalmente, los efectos que el legislador expresamente ha dado a la norma y que son distintos a la situación fáctica planteada<sup>16</sup>.

## 2.6. Caso concreto

74. Mediante sentencia de 15 de diciembre de 2021, la Sección Primera del Consejo de Estado, revocó la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, en el sentido de negar la pretensión de pérdida de investidura por la causal de violación a los topes máximos de financiación, para en su lugar, confirmar la pérdida de investidura del concejal Bernardo Alejandro Guerra Hoyos por incurrir en violación del régimen de conflicto de intereses, en atención a que participó de los debates y no se declaró impedido para conocer de un proyecto que discutía una norma que generaba un beneficio de manera particular, directo, actual, concreto e inmediato en favor de su hija como beneficiaria del Acuerdo 048 de 215.

75. Inconforme con la decisión, presentó acción de tutela alegando la configuración de los defectos sustantivo, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución en la providencia referida.

76. Frente al primer defecto manifestó que se debió determinar si la exención tributaria sobre el impuesto predial era o no un asunto de interés general que eximiera el reproche de su conducta, razón por la cual citó el numeral 15 del artículo 268 del Acuerdo 066 de 2017<sup>17</sup>, el Acuerdo 048 de 2015<sup>18</sup> y los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990.

<sup>16</sup> Sentencia T-781 de 2011.

<sup>17</sup> “Artículo 268. Contribuyentes exentos: se concederá la exención en el pago del impuesto predial unificado hasta el 31 de diciembre del año 2023 a los propietarios de los siguientes inmuebles:

15. Los bienes inmuebles establecidos en el Acuerdo 048 de 2015”.

<sup>18</sup> “Artículo 1. Que modifica el numeral 15 del artículo 146 del acuerdo municipal 64 del 2012, el cual quedará así:

15. Los inmuebles construidos y situados dentro de la jurisdicción del Municipio de Medellín que han sido evacuados temporal o definitivamente, acatando la recomendación técnica del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo, Emergencias y Desastres –DAGR–, por causas naturales imprevisibles, irresistibles y ajenas a sus propietarios o poseedores, cuando se aporte o demuestre por parte de los mismos, lo siguiente:

a. Acta de demolición o evacuación levantada por la autoridad competente.

b. La propiedad o posesión del bien objeto de la solicitud de exención, al momento de la evacuación.



77. De igual forma, puso de presente el artículo 70 de la Ley 136 de 1994<sup>19</sup> y señaló que si bien la finalidad de la norma era la de evitar el abuso del poder en beneficio propio o de personas cercanas o afines, el ejercicio de las funciones por parte de los concejales podía mediar un criterio diferente de interpretación, en búsqueda de la protección de los intereses de la colectividad, razón por la cual el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000<sup>20</sup> determinó que no existiría conflicto de intereses cuando el concejal estuviera en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.

78. Sobre el desconocimiento del precedente, adujo que de acuerdo con la sentencia del 22 de septiembre de 2016 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado<sup>21</sup>, el impuesto predial es un gravamen de los denominados “reales”, que recae directamente sobre el valor de los inmuebles, sin tener en cuenta los titulares del dominio o poseedores.

79. En lo referente al último defecto alegado, afirmó que la consecuencia del fallo de 15 de diciembre de 2021, no solo era el desconocimiento de sus derechos

---

*c. La licencia de construcción, incluyendo lo relativo al cumplimiento de normatividad sobre retiros obligatorios de ríos y quebradas, con la prueba de la ubicación del inmueble en zona apta para la construcción, no declarada de alto riesgo por autoridad competente.*

*Si las causas que originaron la evacuación temporal o definitiva o la demolición, según el concepto técnico del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo, Emergencias y Desastres – DAGRD-, están relacionadas con posibles acciones humanas no atribuibles a los propietarios o poseedores con calidad de personas naturales, la exención referida aplicará, además de lo consagrado en los literales b. y c. del inciso anterior, siempre que los propietarios o poseedores del bien evacuado:*

*a. Hayan ejercido acciones legales en contra de los presuntos responsables de la afectación; b. No hayan recibido indemnizaciones respecto de las consecuencias dañinas producidas por el hecho que condujo a la situación de evacuación.*

*c. No tengan relación parental, societaria, accionaria, de propiedad o laboral; con las empresas constructoras, con los titulares de las licencias de urbanización de los inmuebles evacuados ni con los presuntos causantes de la situación de evacuación.*

*d. Se mantenga la orden de evacuación del bien objeto de la exención. Este beneficio podrá concederse hasta el 31 de diciembre de 2022, siempre y cuando se conserven las condiciones que dieron origen al mismo. Parágrafo primero. En aplicación del principio irretroactividad de las normas tributarias, el presente beneficio tributario regirá a partir del periodo gravable 2016”.*

<sup>19</sup> “**ARTÍCULO 70.- Conflicto de interés.** Cuando para los concejales exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

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

<sup>20</sup> “**ARTICULO 48. PERDIDA DE INVESTIDURA DE DIPUTADOS, CONCEJALES MUNICIPALES Y DISTRITALES Y DE MIEMBROS DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.** <Ver Notas del Editor> Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:

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

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Sentencia 22.09.16, Rad. 25000-23-27-000-2011-00323-01.





fundamentales, sino también el impacto en el ejercicio de la democracia directa de los electores “(...) *impidiendo tanto una futura postulación del candidato, como una posible anulación de la representación política de los ciudadanos*”.

80. En primera instancia constitucional, la Sección Cuarta de la Corporación declaró la improcedencia del mecanismo por no evidenciar superado el requisito de relevancia constitucional al evidenciar la reiteración idéntica de los argumentos utilizados ante el juez ordinario.

81. Al no encontrarse de acuerdo con dicha decisión, el señor Guerra Hoyos presentó impugnación, en la que como primera medida indicó que su escrito de tutela sí revestía de relevancia constitucional, en tanto se cuestionaba el derecho a la participación y esencialmente la discusión se trasladaba a los valores y principios democráticos que inspiraron el Estado Social de Derecho de 1991.

82. Argumentó que la situación que desencadenó la decisión de pérdida de investidura se debió a que intervino en la votación de un acuerdo de naturaleza tributaria, no obstante, en este se establecieron medidas universales relacionadas con alivios tributarios y beneficios para los habitantes con problemas en distintas edificaciones, dejando a sus moradores en situación de desventaja en términos de cargas públicas.

83. En consecuencia, adujo que la jurisprudencia había indicado que cuando se trataba de actos de carácter general y universal como la aprobación de un estatuto tributario e incluso una reforma constitucional, los integrantes del órgano colegiado no podían ser acusados de incurrir en conflicto de interés, a menos que se demostrara fehacientemente que su iniciativa, discusión, participación y decisión, se llevó a cabo para favorecer una persona determinada, aspecto que no había sucedido en el presente caso.

84. Asimismo, expresó que en el proceso ordinario se alegó oportunamente que el dolo necesario para la sanción que se discutía no significaba un simple conocimiento de los hechos realizados, sino además la convicción de obrar ilícitamente, pues en ausencia de ello, la conducta no podría reputarse tal. Así, los elementos de juicio del caso permitían concluir que las actuaciones del accionante no estaban precedidas de dicha convicción.

85. Finalmente, puso de presente que no invocó el defecto por desconocimiento del precedente en su escrito de tutela, sino que “[L]o que se evidencia por el tutelante, es la extracción de elementos y principios jurídicos, incorporados en Sentencias de Unificación del Consejo de Estado y de Constitucionalidad por parte de la Corte constitucional para fundamentar las consideraciones de hecho y de derecho que se presentan el escrito de tutela”.

86. Una vez observados los fundamentos presentados en el escrito de impugnación, se encuentra que a pesar de que la parte actora no expuso expresamente los argumentos correspondientes a los tres defectos alegados, sí puede entenderse de lo mencionado que su inconformidad va dirigida a reiterar el defecto sustantivo únicamente, razón por la cual no serán estudiados el desconocimiento del precedente y la violación directa a la Constitución.



87. Dentro del análisis se tendrán en cuenta las normas mencionadas por la parte actora, para efecto de determinar si fueron aplicadas de forma correcta por la Sección Primera del Consejo de Estado, a saber:

- Artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990.
- Artículo 70 de la Ley 136 de 1994.
- Numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000.
- Acuerdo 048 de 2015.
- Numeral 15 del artículo 268 del Acuerdo 066 de 2017.

88. Así pues, de la revisión efectuada a la providencia objeto de tutela, debe advertirse como primer punto que la Sección Primera del Consejo de Estado previo a analizar cada una de las causales de pérdida de investidura acusadas de forma específica, realizó un estudio del marco normativo y jurisprudencial para dar claridad sobre estas. Así en relación con la causal por violación al régimen de conflicto de intereses que nos interesa utilizó como base lo siguiente:

89. En primer lugar, refirió el artículo 55 de la **Ley 136 de 1994** y el **artículo 48 de la Ley 617 de 2000** para advertir que no existiría conflicto de intereses cuando se consideraran asuntos que afectaban al concejal en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general. Cabe advertir que estas mismas normas fueron alegadas como aplicadas indebidamente, de acuerdo con el accionante.

90. De igual forma, citó el **artículo 70 de la Ley 136 de 1994**, para indicar que cuando los concejales tuvieran un interés directo sobre la decisión porque lo podía afectar a él o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil o a sus socios de derecho o de hecho, debía declararse impedido para participar de los debates y votaciones respectivas.

91. Posteriormente, puso de presente que la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, definió la figura del conflicto de interés y la configuración de la causal de violación a dicho régimen, como se observa:

*“Asimismo, es indiferente para la configuración de la causal que la participación tenga lugar únicamente durante la etapa de discusión o en la etapa de votación en la medida en que la sola participación en cualquiera de esas etapas estructura el conflicto de intereses y, en consecuencia, la causal de pérdida de investidura.*

*Por último, para que se estructure la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de interés se deben probar los siguientes elementos: i) que se demuestre la calidad de concejal; ii) que se demuestre la existencia de un interés particular, actual y directo en cabeza del concejal o de su cónyuge, compañero permanente o parientes, en los grados establecidos por ley, en un asunto que el concejal conozca en razón de sus funciones constitucionales y legales; y iii) que no haya manifestado impedimento frente al asunto que configura el interés”.*

92. Con base en lo anterior, la autoridad judicial accionada procedió a hacer el estudio del elemento objetivo en el caso en concreto, en particular sobre su participación y votación del proyecto que concluyó con la aprobación del **numeral 15 del artículo 268 del Acuerdo 066 de 2017**. En este punto, afirmó que no se declaró impedido, sabiendo que la *“(…) normativa generaba un beneficio directo y personal en favor de su hija, en su condición de propietaria de un apartamento construido*



por la Constructora CDO, que fue objeto de una medida policiva de desalojo, y beneficiaria del Acuerdo 048 de 2015”.

93. En atención a los documentos y pruebas obrantes en el expediente, la Sección Primera mencionó que la situación generó una colisión entre el interés público que representaba su condición de concejal y el interés privado por el beneficio que dicho proyecto traía a su hija.

94. De forma fehaciente la autoridad demandada, probó que en el Acta de la Sesión Plenaria N.º 375 de 20 de noviembre de 2017 el señor Guerra Hoyos participó, sin manifestar impedimento, en el debate, votación y aprobación. Igualmente, se hizo parte en el segundo debate, del proyecto de Acuerdo N.º 109 de 2017, posteriormente **Acuerdo N.º 066 de 2017**. En especial, en relación con el **artículo 275**, sobre contribuyentes exentos del impuesto predial, manifestó lo siguiente:

*“(…) Finalmente, en el articulado considero que en el Artículo 275 que es uno de los más nombrados por los corporados, **quiero poner un ejemplo especial y es el tema de Space, Asensi, Continental Towers y 14 proyectos de CDO y de otras constructoras que están afectados por sus diseños iniciales y que no son habitables por determinación de Dagrd.***

*Creo que es necesario, Secretaria General, esto más que de un aspecto jurídico es de justicia.*

*Próximamente Bancolombia comenzará a activar nuevamente los préstamos que han hecho los diferentes ciudadanos y afectados por CDO y tendrán que comenzar a pagar, pagar un apartamento que no tienen. **Pero no se compadece tampoco que continúa ejerciéndose el cobro de predial para habitar donde no puedo habitar.***

***La solicitud en la modificación del Artículo 275 lo dejaré nuevamente plasmado, es para que la Administración evalúe una exoneración, exención de esos predios que no puede habitar la gente por problemas de diseños iniciales durante un tiempo prudencial,** cuando la gente pueda retornar a su lugar de vivienda que fue afectado por planos que no llenaban las condiciones de sismorresistencia ni mucho menos el tema de la hiperoptimización en el material. Disminuir costos para generar mayores riesgos para los compradores (...). (Subrayado y negrilla del texto)*

95. Por consiguiente, concluyó que el señor Guerra Hoyos “(…) participó en el debate, votación y aprobación de un artículo que establecía una exención en el pago del impuesto predial unificado pese a que se encontraba incurso en conflicto de intereses porque dicho artículo establecía un beneficio directo, particular, inmediato y concreto en favor de un pariente en primer grado de consanguinidad, propietario de un predio que, mediante Resolución SH18-368 de 3 de mayo de 2016, había sido declarado previamente y, en principio, como beneficiario de la exención establecida por el Acuerdo 048 de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2022”.

96. Adicionalmente, explicó que la expedición de la norma implicó que el beneficio establecido inicialmente, del cual era beneficiaria la hija del señor Guerra Hoyos, ya no finalizaría el 31 de diciembre del año 2022 (como lo establecía el **Acuerdo 048 de 2015**) sino que se prorrogó por un año más; es decir, hasta el 31 de diciembre de 2023, lo cual significó la modificación de la situación particular de su hija.



97. Una vez se comprobó la configuración del elemento objetivo de la conducta, se procedió al estudio del elemento subjetivo, con el objeto de determinar si la conducta del concejal era dolosa o gravemente culposa.

98. En lo referente al mencionado acápite, la autoridad judicial accionada determinó que el señor Guerra Hoyos conocía muy bien la normativa consagrada en las **Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000**, dada su extensa trayectoria política, al desempeñarse como concejal en más de un periodo, diputado del departamento de Antioquia y senador de la República. Además, contaba con las condiciones para comprender las dimensiones de la causal de pérdida de investidura endilgada.

99. Aunado a lo anterior, la Sección Primera del Consejo de Estado exaltó que el señor Guerra Hoyos le solicitó al Concejo Municipal de Medellín *“(…) que no lo tuvieran en cuenta “[...] para la coordinación de la ponencia ni para la integración del mismo ni aun para la discusión [...], en relación con el proyecto de acuerdo que posteriormente se convirtió en el Acuerdo 048 de 2015, dada la situación particular de su hija, y que posteriormente decidiera participar en forma libre y espontánea, sin manifestar impedimento, (...) lo cual evidencia claramente que el Concejal debía conocer que estaba incurso en un conflicto de intereses por la colisión entre el interés general que debía regir sus actuaciones como concejal y el interés privado de un pariente, en primer grado de consanguinidad, lo cual imponía la declaratoria de impedimento”*.

100. Asimismo, el despacho accionado advirtió en su providencia que para el momento de discusión del proyecto, varios concejales manifestaron su impedimento por diversas situaciones que si bien no eran idénticas, sí eran similares por tratarse de exenciones tributarias, lo cual a su juicio *“(…) debió generar una duda en el señor Guerra Hoyos que desembocara en la manifestación del impedimento, o en la realización de indagaciones con el objeto de lograr la certeza sobre si debía manifestar impedimento o no”*. Sin embargo, el accionante no allegó ninguna prueba que le permitiera concluir que actuó con el cuidado requerido.

101. Por otro lado, en relación con el caso, la autoridad judicial accionada resaltó los conceptos referidos en los **artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990**, al manifestar que *“(…) el hecho generador del impuesto predial unificado está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto al tenor de lo dispuesto por los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 18 de diciembre de 1990, salvo las excepciones establecidas en la normativa correspondiente”*.

102. En consecuencia, por todo lo precedente, la Sección Primera del Consejo de Estado consideró que la conducta del señor Guerra Hoyos era gravemente culposa y se configuraba igualmente el elemento subjetivo de la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses.

103. Con base en lo anterior, es posible advertir que la Sección Primera del Consejo de Estado realizó un completo análisis fundamentado en las normas aplicables que, por demás, fueron las mismas referidas por el accionante.





104. De forma clara, a lo largo de todo el fallo, la autoridad judicial demandada adujo que la situación versaba sobre una exención tributaria que, si bien era de interés general, lo cierto es que beneficiaba a su hija de manera directa. Sin embargo, el señor Guerra Hoyos no manifestó impedimento en el debate, votación y aprobación del acuerdo que extendía el beneficio tributario, a pesar de saber o por lo menos intuir que podía incurrir en la causal de violación al régimen de conflicto de intereses.

105. Asimismo, la autoridad fue acertada en mencionar que cuando se presentaran choques entre el beneficio para la comunidad en general y el particular, debía declararse impedido, tal como lo ha avalado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

106. Además, en relación con lo anterior, la Sección Primera del Consejo de Estado acreditó suficientemente que la ampliación del término del beneficio consagrado en el **Acuerdo 048 de 2015**, no se trataba de un asunto que afectara al concejal en igualdad de condiciones como a la ciudadanía, al no ser una discusión en relación con el impuesto predial unificado en general.

107. Por el contrario, con la expedición del Acuerdo 066 de 2017, se amplió a un año la exención al pago para los propietarios de los inmuebles construidos y situados dentro de la jurisdicción del municipio de Medellín que habían sido evacuados temporalmente o definitivamente, acatando la recomendación técnica del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo, Emergencias y Desastres –DAGR, entre los cuales estaba su hija, en condición de propietaria de un apartamento construido por la Constructora CDO, que había sido declarado objeto de dicha medida.

108. En consecuencia, teniendo en cuenta la argumentación robusta y razonable realizada por la autoridad judicial accionada, en la que además dio debida aplicación a las normas pertinentes, esta Sala de Decisión no encuentra configurado el defecto sustantivo alegado. Diferente es que el actor haya dado un alcance e interpretación diferente a la otorgada por la autoridad judicial accionada en el fallo objeto de reproche.

## 2.7. Conclusión

109. Así las cosas, se observa que en el caso que nos ocupa hay lugar a revocar la decisión del *a quo*, en atención a que se encontró superado el requisito de relevancia constitucional, para en su lugar negar la solicitud de amparo, dado que no se encuentran configurados los defectos alegados.

## III. DECISIÓN

Por lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,



Demandante: Bernardo Alejandro Guerra Hoyos  
Demandados: Consejo de Estado – Sección Primera y otro  
Rad: 11001-03-15-000-2022-02466-01

### **FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** el fallo de 9 de junio de 2022 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que declaró la improcedencia de la acción presentada por el señor Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, para en su lugar, **NEGAR** el amparo, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**TERCERO:** Remitir el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión, en los términos del artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Firmado electrónicamente)  
**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

(Firmado electrónicamente)  
**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

(Firmado electrónicamente)  
**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

(Firmado electrónicamente)  
**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.