



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	70-001-23-33-000-2019-00308-00
DEMANDANTE:	ADOLFO JOSÉ SIERRA IRIARTE
DEMANDADO:	ACTO DE ELECCIÓN DEL SEÑOR WILLIAM RAFAEL JARABA VELÁSQUEZ COMO CONCEJAL DEL MUNICIPIO DE SINCÉ – SUCRE PERÍODO 2020 – 2023
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL

Procede la Sala, a emitir pronunciamiento sobre la admisibilidad¹ de la referenciada demanda e igualmente, resolver la solicitud de suspensión provisional puesta en conocimiento.

1. DE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA.

El señor ADOLFO JOSÉ SIERRA IRIARTE, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, contra el acto de elección del señor WILLIAM RAFAEL JARABA VELÁSQUEZ como Concejal del Municipio de Sincé, para el periodo 2020-2023.

Pues bien, por cumplir los requisitos formales, presentarse oportunamente y siendo este Tribunal competente para avocar conocimiento, se procederá a la admisión de la presente demanda.

2. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

El accionante, con la presentación de la demanda, solicita a este Tribunal se decrete la suspensión provisional de los efectos legales del acto demandado, porque a su juicio el señor WILLIAM RAFAEL JARABA VELÁSQUEZ incurrió en doble militancia.

2.1 Generalidades de las medidas cautelares. Las medidas cautelares desde su contenido material, son entendidas como *“aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional y mientras dura el*

¹ Es de anotarse, que el presente asunto surte los trámites propios del **proceso de única instancia**, en tanto, el municipio de Sincé– Sucre, cuenta con menos de setenta mil habitantes (art. 151.9 del CPACA). Cfr. para el efecto <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#!/>

proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada"².

En el medio de control de nulidad electoral, se ha de manifestar, que la procedencia y particularidades de las medidas cautelares, se encuentran consignadas en la reglas del procedimiento ordinario contentivo en el CPACA (Arts. 296; 229 y ss); sin embargo el procedimiento en asuntos electorales prevé, que cuando se solicita la suspensión provisional del acto de elección, la Sala deberá resolver dicha solicitud al momento de admitir la demanda (Inciso final del Art. 277 ibídem), sin que haya lugar a clasificar, como lo hace el demandante, en medidas de urgencia y ordinarias, pues, se insiste, es el inciso final del art. 277 del CPACA, de manera particular, el que regula tal figura para los procesos electorales.

Sobre la medida en mención el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo³, señaló:

“La fuerza ejecutiva y ejecutoria que tienen los actos administrativos una vez quedan en firme como prerrogativa y pilar fundamental de la actuación pública, determinan su impostergable cumplimiento así sean demandados judicialmente; pero al mismo tiempo y como contrapartida y garantía de los administrados implica que éstos puedan solicitar ante el juez la suspensión de sus efectos mientras se tramita el correspondiente proceso donde se cuestiona su legalidad.

La herramienta fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico en 1913 con la Ley 130 y perfilada posteriormente con las leyes 80 de 1935 y 167 de 1941 y el Decreto 01 de 1984. Sin embargo, constitucionalmente sólo fue consagrada hasta 1945 con el Acto Legislativo 01 en su artículo 193.

Con el cambio constitucional en el año 1991 es el artículo 238 el que establece la posibilidad de aplicar la suspensión como medida provisoria frente a la efectividad de los actos administrativos, disposición desarrollada ahora en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011- (arts. 229 y siguientes).

El Estado de derecho supone por antonomasia el acatamiento de las normas jurídicas tanto por parte de la administración como de los particulares y nuestra tradición jurídica nos reconduce al cumplimiento de estas reglas jurídicas a través de la coherencia y congruencia normativa que implica, dentro del sistema jerárquico y piramidal, la no contradicción entre unas y otras y en caso de

² Corte Constitucional. Sentencia C- 379 de 2004.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto de 13 de agosto de 2014. Expediente 11001-03-28-000-2014-00057-00. C. P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

presentarse tal fenómeno, la posibilidad de desactivar, definitiva o transitoriamente, la disposición transgresora en garantía del principio de legalidad. Pues es precisamente esa posibilidad de dejar sin efecto temporal la norma, el objeto de la denominada "suspensión provisional".

Encuentra la Sala, que la directriz normativa adoptada por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, entorno a la suspensión provisional, no es más que el resultado de un interés dirigido a la efectividad de derechos y garantías en riesgo, por la producción de decisiones administrativas; sin embargo, se ha de anotar, que para que proceda la declaratoria o aceptación de dicha medida cautelar, es menester que el operador judicial ejerza una valoración razonable del caso, de los fundamentos relacionados en el concepto de violación, descrito en la demanda y de cada uno de los elementos probatorios, allegados con el pedimento -en este caso, el libelo genitor-.

2.2. Generalidades de la doble militancia.

A la hora de ser ejercido el medio de control de nulidad electoral, es menester la delimitación de la causal de nulidad predicable sobre el acto de elección, catálogo dispuesto de manera restrictiva, por el Ar. 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que reza:

"ARTÍCULO 275. CAUSALES DE ANULACIÓN ELECTORAL. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:

- 1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales.*
- 2. Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.*
- 3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.*
- 4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer.*
- 5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad.*
- 6. Los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges, compañeros permanentes o*

parientes de los candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.

7. Tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción.

8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política".

Dentro de las anteriores causales, se erige la denominada **doble militancia**, prohibición que fue implementada por la reforma política de 2003 y reiterada en la reforma del año 2009, que según la jurisprudencia, fue "adoptada como una medida que, junto con (i) requisitos más exigentes para la creación de partidos, (ii) la inclusión de la figura del umbral electoral, (iii) la limitación del derecho de postulación y (iv) la posibilidad para el legislador de imponer requisitos para la inscripción de candidaturas o listas, **propendían por partidos estables, organizados, disciplinados, con mecanismos de democracia interna que les permitieran aumentar su capacidad de convocatoria**"⁴.

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-234 de 2014, manifestó:

"En lo que respecta a esta decisión, es especialmente pertinente detenerse en las implicaciones que el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, previsto por la reforma política de 2003, tiene en la prohibición de la doble militancia y del denominado transfuguismo político. Es claro que ante la evidente intención del Constituyente y de las reformas constitucionales subsiguientes de fortalecer los partidos políticos, tal empresa quedaría incompleta sin la consagración constitucional de la imposibilidad de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político, pues carecería de todo sentido que se exija la sujeción del miembros de las corporaciones públicas a las directrices de la agrupación que ha avalado la lista a la que pertenecen, la que a su vez obtuvo legitimidad democrática por el sufragio de los electores, si estos pudieran decidir discrecionalmente hacer parte de un partido o movimiento político distinto al que permitió su elección. En ese orden de ideas, encuentra plena justificación lo dispuesto por la reforma política de 2003, cuando adicionó el artículo 107 C.P. al prever que en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica...

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 20 de noviembre de 2015. Expediente con radicación 11001-03-28-000-2014-00091-00. C. P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

A efectos de aplicar la prohibición de doble militancia es necesario distinguir entre los distintos destinatarios del precepto. De un lado están los ciudadanos, titulares de derechos políticos y quienes frente al sistema de partidos se encuadran exclusivamente en el ejercicio del derecho al sufragio. De otro, están los miembros de partidos o movimientos, también denominados militantes, quienes hacen parte de la estructura institucional de esas agrupaciones y, por ende, están cobijados por algunos de los derechos y deberes que las normas estatutarias internas le imponen, en especial la posibilidad de participar en sus mecanismos democráticos internos. Finalmente, están los integrantes de los partidos o movimientos, quienes además de pertenecer a la agrupación política, ejercen cargos de elección popular, bien sea uninominales o corporativos. Estos ciudadanos están vinculados jurídicamente tanto con la totalidad de las normas estatutarias del partido, como con los preceptos constitucionales y legales que establecen las distintas esferas de la disciplina de partidos, en especial el régimen de bancadas, aplicables a los integrantes de corporaciones públicas

Para la Corte, son los integrantes de los partidos los destinatarios particulares de la prohibición de doble militancia, puesto que (i) una concepción diferente configuraría una interdicción desproporcionada al derecho político al voto libre; y (ii) son esos integrantes, en virtud del régimen jurídico que les es aplicable, quienes tienen un deber más específico y de mayor peso en lo que refiere a la disciplina de partido. Ello en el entendido que la vinculación con los objetivos programáticos, principios ideológicos y decisiones políticas internas democráticamente adoptadas, tiene una mayor vinculación para los servidores elegidos como parte de listas avaladas por partidos y movimientos políticos que se definen –y obtienen respaldo electoral entre los ciudadanos-, en razón de su adscripción a tales parámetros. Igualmente, vistas las condiciones deliberativas que impone el régimen de bancadas, la vocación de permanencia en un solo partido o movimiento político es un presupuesto ineludible para el normal funcionamiento de las corporaciones públicas y, en últimas, para el ejercicio ordenado y eficiente de la democracia participativa en dichas instancias de decisión política. (...)

Para la jurisprudencia, en el orden de ideas propuesto, el transfuguismo político se muestra incompatible con los principios constitucionales que prefiguran en régimen de partidos y movimientos políticos, en tanto afecta gravemente la disciplina al interior de esas organizaciones y, como se ha explicado insistentemente, entorpece el fortalecimiento de las mismas, presupuesto para la garantía de la democracia participativa y pluralista. Es así, que la Corte ha calificado al transfuguismo una modalidad de “deslealtad democrática”, pues se basa en un fraude a la voluntad del elector. En tal sentido, insiste en que “las claras relaciones existentes entre los partidos políticos y la

conformación y funcionamiento de los grupos parlamentarios explican el rechazo a la práctica del transfuguismo, entendido, en términos amplios, como una deslealtad democrática. En efecto, dicho fenómeno perverso, constante en partidos políticos latinoamericanos y que ha conducido a aquello que la doctrina denomina "electoral volatility", denota en el elegido una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores. (...) De tal suerte que dicho fenómeno ha de reconducirse a la actuación de los representantes en sede institucional, y por ende, no se presenta, en estricto sentido, en relación con el funcionamiento interno de los partidos políticos o respecto a la conducta de sus militantes. Así mismo, es necesario precisar que el rechazo que produce la práctica del transfuguismo político no puede ser entendido en términos absolutos, en el sentido de que igualmente resulte reprochable el comportamiento de quien, movido por sus íntimas convicciones ideológicas decida abandonar una agrupación política y vincularse a otra. En este orden de ideas, las prohibiciones de la doble militancia, en el sentido de pertenecer simultáneamente a dos bancadas, y del transfuguismo político parten de entender que no se trata simplemente de una discrepancia entre el parlamentario y la formación política que avaló su candidatura en las anteriores elecciones o el grupo parlamentario surgido de aquélla, sino que su rechazo se apoya en el fraude que se le comete a los electores, quienes votaron por un determinado programa al cual se comprometió a defender el elegido mediante su bancada en una determinada Corporación Pública."

Las implicaciones perjudiciales del transfuguismo político, a la luz del mismo precedente, se evidencian cuando se contrastan sus efectos con instituciones claves para la disciplina de partidos, como el régimen de bancadas. Este modelo de deliberación democrática, según se explicó en precedencia, cumple el doble propósito de racionalizar la actividad de las corporaciones públicas y vincular la actuación de los representantes a las líneas de acción política definidas por su partido o movimiento, restringiéndose correlativamente que la actividad de los miembros de corporaciones públicas sea una variable dependiente de sus intereses personales, actitudes basadas en el abuso del pragmatismo u otros incentivos diferentes a la conservación de la disciplina al interior del partido o movimiento. Estas funciones resultarían nugatorias si se aceptara la legitimidad constitucional de la doble militancia y del transfuguismo político...

En síntesis, la prohibición de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento con personería jurídica obedece a los principios de democracia participativa y de soberanía popular, que son dos ejes definitorios de la Constitución, busca fortalecer a

los partidos políticos, que tienen un carácter nodal en la democracia constitucional, y resulta más gravosa cuando se trata de militantes de estos partidos, sean miembros de corporaciones públicas, participantes en consultas internas o directivos de los mismos".

Del anterior extracto jurisprudencial, es claro, que la prohibición de la doble militancia se asume como una directriz constitucional, dirigida a fortalecer una democracia de partidos, siendo estos últimos, grandes protagonistas de las deliberaciones y debates, en escenarios representativos.

En este sentido, es indispensable la verificación de las modalidades del fenómeno pluricitado, valiéndose la Sala, de lo señalado por el Honorable Consejo de Estado, quien mediante sentencia de 28 de septiembre de 2015⁵, preceptuó:

"En resumen, en la actualidad la doble militancia comporta 5 modalidades⁶, así:

- **En el Acto Legislativo 01 de 2009**

La doble militancia según la norma constitucional vigente, se materializa en tres situaciones:

La primera, una prohibición dirigida a los ciudadanos de manera general: *"En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica"*.

La segunda, que no está dirigida a los ciudadanos de manera general, sino a quienes participen en consultas de partidos o movimientos políticos o en consultas interpartidistas: *"Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro, en el mismo proceso electoral"*.

La tercera prevista en el último inciso del artículo 107 en los siguientes términos. *"Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.*

- **En la Ley 1475 de 2011**

En el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, se definió la doble militancia, se adicionaron otras dos conductas prohibitivas para los

⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente con radicación N° 1001-03-28-000-2014-00057-00. C. P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁶ Sentencia del 1 de noviembre de 2012. C. P. Mauricio Torres Cuervo, Exp. 2011-0311. Actor. Jesús Antonio González.

directivos de los partidos y movimientos políticos y, finalmente, **se previó la forma como sería sancionada la transgresión de la norma.**

La cuarta prevista en la ley estatutaria relacionado con la doble militancia consagrado como: "Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones"

Y una **quinta** situación relacionada también con los directivos así: Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos".

2.3. Pruebas aportadas con la demanda.

Teniendo en cuenta lo señalado y con miras a emitir una decisión sobre la declaratoria o no de la medida cautelar solicitada, se destacan los siguientes elementos probatorios:

- a. Acto (E-26 CON) de elección del señor William Rafael Jaraba Velásquez, como Concejal del Municipio de Sincé, para el periodo 2020-2023⁷.
- b. Copia de investigación disciplinaria adelantada por la veeduría del Partido Conservador Colombiano en contra del señor William Rafael Jaraba Velásquez ⁸.
- c. Copia de formulario de inscripción (E-6CO) de candidatos por el movimiento político Movimiento Alternativo Indígena y Social "MAIS", para el concejo del Municipio de Sincé⁹.
- d. Copia de registro civil de nacimiento de la joven María Isabel Jaraba Meza¹⁰.

⁷ Folios 15 - 23.

⁸ Folios 24 - 220.

⁹ Folios 221 - 222.

¹⁰ Folio 223.

e. Fotografías en las que aparecen murales pintados de color azul, alusivos a la candidatura del señor William Rafael Jaraba Velásquez¹¹.

2.4. Resolución de la solicitud de la medida cautelar.

A partir de las pruebas aportadas y los fundamentos jurídicos expuestos en la demanda, no es posible proferir la medida cautelar deprecada, pues:

Los documentos aportados, no acreditan que efectivamente el señor William Rafael Jaraba Velásquez haya incurrido en algún supuesto constitutivo de doble militancia y en especial, el hecho de haber *"acompañado a un(a) candidato(a) a la Alcaldía del Municipio de Sincé, distinto al del Partido Conservador"*, como se alega en la demanda.

Es importante resaltar, que la investigación disciplinaria adelantada por la veeduría del Partido Conservador Colombiano en contra del señor William Rafael Jaraba Velásquez, por una presunta doble militancia, aún no ha culminado. Además, de la documentación aportada y tomada de dicha investigación, tampoco se llega a un convencimiento pleno de hechos generadores de doble militancia.

También hay que puntualizar, que en este momento procesal no hay certeza sobre el origen y fuente de las fotografías aportadas. Las fotografías allegadas, no llenan los requisitos legales para ser valoradas probatoriamente, como quiera que no se tiene certeza de la persona que las tomó, en qué condiciones, la fecha en que ello sucedió y demás circunstancias, que permitan considerar que corresponden a la realidad que se narra en la demanda, es decir, sobre algún tipo fáctico generador de doble militancia.

El simple hecho de la inscripción de la joven María Isabel Jaraba Meza, hija del demandado, como candidata al concejo Municipal de Sincé, por un partido distinto al que se encuentra militante su padre, tampoco resulta indicativo de una causal de doble militancia, pues, al ser mayor de edad, puede escoger libremente el partido político al que quisiera pertenecer¹². Aunado a ello, tampoco hay prueba que acredite algún acto de incitación, constreñimiento o diligenciamiento de parte del señor William Rafael Jaraba Velásquez que haya contribuido para el otorgamiento del aval de la joven María Isabel Jaraba Meza.

Siendo así, hasta el momento no existe prueba suficiente que indique la prosperidad de la medida cautelar, en tanto, no se ha demostrado que la causal de nulidad invocada se verifique.

En mérito de lo considerado, se **RESUELVE:**

PRIMERO: ADMITIR la demanda de nulidad electoral promovida por el señor ADOLFO JOSÉ SIERRA IRIARTE contra el acto de elección del señor WILLIAM

¹¹ Folios 224 - 226

¹² Sin perjuicio de la inhabilidad prevista en la Ley 136 de 1994.

RAFAEL JARABA VELÁSQUEZ como Concejal del Municipio de Sincé, para el periodo 2020-2023, por lo que se dispone:

1. **NOTIFÍQUESE** al señor WILLIAM RAFAEL JARABA VELÁSQUEZ, de conformidad con el literal a) del numeral 1° del artículo 277 del C.P.A.C.A.

Para el efecto, se comisiona atentamente al señor Juez Promiscuo o Civil del Circuito de dicho municipio, para que de **manera inmediata**, notifique esta determinación al mencionado señor, observando las reglas ya descritas.

La Secretaría del Tribunal, de **manera inmediata**, librará atento Despacho Comisorio, con los insertos del caso, por el medio más expedito posible, medio por el cual, el comisionado devolverá las diligencias, una vez evacuadas.

2. **NOTIFÍQUESE** personalmente al Registrador Municipal del Estado Civil de Sincé -Sucre, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 277 del C.P.A.C.A.
3. **NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público Delegado ante este Tribunal, como lo dispone el numeral 3° del artículo 277 del C.P.A.C.A.
4. **NOTIFÍQUESE** por estado a la parte actora.
5. **INFÓRMESE** a la comunidad la existencia del proceso, como lo ordena el numeral 5° del artículo 277 del C.P.A.C.A.
6. **INFÓRMESE** al Presidente del Concejo Municipal de Sincé, sobre la existencia del proceso.

SEGUNDO: NO DECRETAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL solicitada por la parte accionante, conforme lo anotado.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión de la fecha, conforme acta No. 0194/2019

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

ANDRÉS MEDINA PINEDA