TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
SALA PLENA DE DECISIÓN

Sincelejo, veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	**70-001-23-33-000-2016-00050-00**
ACCIONANTE:	**NORELVIS CARO MORALES**
ACCIONADO:	**SEBASTIÁN JOSÉ GONZÁLEZ BERTEL**
NATURALEZA:	**PÉRDIDA DE INVESTIDURA**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, a emitir pronunciamiento sobre la admisibilidad de la acción pública de Pérdida de Investidura, ejercida por la señora **NORELVIS CARO MORALES,** contra el señor **SEBASTIÁN JOSÉ GONZÁLEZ BERTEL.**

I.- ANTECEDENTES

La señora **NORELVIS CARO MORALES,** en nombre propio y en calidad de ciudadana, interpuso acción pública de pérdida de la investidura, contra el señor **SEBASTIÁN JOSÉ GONZÁLEZ BERTEL**, esbozando como causal, la consignada en el numeral 2 del Art. 55 de la Ley 136 de 1994, esto es, violación del régimen de inhabilidades, por configurarse a su sentir, el fenómeno de la doble militancia, de conformidad con el Art. 2 de la Ley 1475 de 2011.

Como sustento fáctico del medio de control deprecado, aduce que el pasado 31 de octubre de 2011, el señor **SEBASTIÁN JOSÉ GONZÁLEZ BERTEL,** fue elegido como Concejal electo del Municipio de San Antonio de Palmito – Sucre, con el aval del Partido Político ASI (Alianza Social Independiente), con una votación de trescientos sesenta y cinco (365) votos.

Posteriormente, el día 23 de junio de 2014, el señor González Bertel, presentó ante el Concejo Municipal de San Antonio de Palmito - Sucre, renuncia a su curul, como también al Partido ASI, del que era militante.

No obstante, se precisa, que el día 24 de junio de 2014, el Concejo Municipal de San Antonio de Palmitos, entró en sesión, donde participó el señor González Bertel, como vicepresidente de la Corporación e inclusive, votó en las deliberaciones que se efectuaron.

Se ilustra, que las sesiones del Concejo se siguieron presentando, con la participación del accionado, donde inclusive, le fueron reconocidos los honorarios respectivos, pese a su renuncia.

Adujo la accionante, que el 7 de agosto de 2014, mediante Resolución No. 039 emanada por el Concejo Municipal de San Antonio de Palmito, le es aceptada la renuncia al señor González Bertel.

Finalmente sostiene, que en las elecciones del pasado mes de octubre del año 2015, el señor **SEBASTIÁN JOSÉ GONZÁLEZ BERTEL,** se lanzó como candidato al Concejo Municipal de San Antonio de Palmito, pero bajo el aval del partido Conservador Colombiano, resultando electo y dando cabida al fenómeno de la doble militancia, ya que, según la accionante, "*es aquí, en este aspecto donde se denota el conflicto para con este demandado, pues al aspirar a un segundo periodo como Concejal, y al hacerlo por otro partido (Partido Conservador), es evidente que casi que estaba militando para ambos partidos sin reparo alguno, a sabiendas de que tal hecho a la luz de la legalidad y la ética, no es prudente y además que eso mismo lo hace acreedor de una posible sanción, tal y como lo demuestra el artículo segundo de la Ley 1475 de 2011*" (Sic).

Estudiada la demanda y los aspectos jurídicos – facticos de la misma, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, procederá a su *rechazo in limine*, bajo las siguientes

CONSIDERACIONES:

La acción de pérdida de investidura, fue establecida con un fin eminentemente ético y con el objeto de mantener la dignidad, de quienes integran los cuerpos colegiados de elección popular, cuya conducta debe siempre caracterizarse por el decoro, honradez, probidad y transparencia, inherentes a quienes la voluntad popular, les ha encargado su representación[1]. Constitucionalmente encuentra sustento, en los artículos 110 y 291, siendo regulada en la Ley 144 de 1994, donde se estableció, específicamente para los Congresistas y sólo a partir de la expedición de la Ley 617 de 2000, se hizo extensiva para los actos de diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales[2].

Doctrinariamente, se ha definido como:

> *"Una acción pública constitucional de carácter judicial, temporal, imprescriptible, directa, disciplinaria, de interés público o general, principal y autónoma, a través de la cual cualquier ciudadano, a nombre propio, sin necesidad de apoderado, o la mesa directiva de las cámaras, puede solicitar a las autoridades competentes de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la sanción que lleva su nombre, cuando concurran algunas de las precisas causales señaladas en las normas aplicables al caso, en congresistas, diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales.*
>
> *(…)*
>
> *Se trata de un mecanismo procesal que se caracteriza por la aplicación directa de los principios básicos de nuestra convivencia como una organización política, democrática, reconducidos a través de la violación o el desconocimiento del*

[1] Ver sentencia C -247 de 1995 Sala Plena Corte Constitucional. M. P. José Gregorio Hernández Galindo

[2] En sentencia del 22 de noviembre de 2012, el Consejo de Estado, Sección Primera, C. P, MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, Expediente No. 2012-230, expreso: "*Cabe señalar que la figura de la pérdida de investidura tiene fundamento constitucional, pues basta leer el inciso primero del artículo 291 de la Constitución Política, que dispuso que "Los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales no podrán aceptar cargo alguno en la administración pública, y si lo hicieren perderán su investidura"; también se harán acreedores a dicha sanción los que desempeñen funciones públicas e incumplan las prohibiciones contenidas en el artículo 110, ibídem, esto es, que contribuyan con los partidos, movimientos o candidatos, o induzcan a otros a que lo hagan*".

> *régimen de inhabilidades e incompatibilidades, conflicto de intereses, y demás hipótesis establecidas en las normas reguladoras (…) por quienes fueron elegidos para una corporación de representación popular, como Congreso, Asamblea o Concejo"*[3].

Para el caso especial de los concejales, las causales a través de las cuales se ejerce la acción de la pérdida de investidura, son verificables en la interpretación sistemática de las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, según sus artículos 55 y 48, respectivamente, estableciéndose un marco normativo de la siguiente forma:

> *"Artículo 55°.- Pérdida de la investidura de concejal. Los concejales perderán su investidura por:*
>
> *1. La aceptación o desempeño de un cargo público, de conformidad con el artículo 291 de la Constitución Política, salvo que medie renuncia previa, caso en el cual deberá informar al Presidente del Concejo o en su receso al alcalde sobre este hecho.*
>
> *2. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses.*
>
> *3. Por indebida destinación de dineros públicos.*
>
> *4. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.*
>
> *5. La pérdida de investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la respectiva jurisdicción, siguiendo el procedimiento establecido para los congresistas, en lo que corresponda."*[4]
>
> *"Artículo 48.- Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:*
>
> *1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.*

---

[3] Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Tratado de Derecho Administrativo. Contencioso Administrativo. Tomo III. Universidad Externado de Colombia. Primera Edición. Diciembre de 2004.
[4] Ley 136 de 1994.

2. Por la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de instalación de las asambleas o concejos, según el caso, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

6. Por las demás causales expresamente previstas en la ley.

Parágrafo 1°- Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

Parágrafo 2°- La pérdida de la investidura será decretada por el tribunal de lo contencioso administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento de acuerdo con la ley, con plena observancia del debido proceso y en un término no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la asamblea departamental o del concejo municipal o por cualquier ciudadano. La segunda instancia se surtirá ante la sala o sección del Consejo de Estado que determine la ley en un término no mayor de quince (15) días."[5]

Ahora, si bien la pérdida de investidura contiene una sanción para el funcionario[6], "*tanto la Jurisprudencia de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, han precisado la autonomía de la acción de pérdida de investidura frente a las demás acciones que puedan originarse por los hechos que se encuadren en las causales previstas para ella. De ahí que no se hayan consultado los principios del derecho penal o disciplinario, que reclama el demandado, para establecer si la violación del régimen de inhabilidades continuaba siendo causal de pérdida de investidura para los Concejales, pues la sanción que se impone no tiene el carácter de*

[5] Ley 617 de 2000.
[6] El Consejo de Estado, ha señalado que, "*la acción de pérdida de investidura, fundamentalmente constituye una sanción para los miembros de las corporaciones públicas, dado que implica la separación definitiva, permanente y vitalicia de dicha condición, se halla fundamentada en causales taxativamente señalados, de carácter esencialmente jurisdiccional-disciplinario.* Ver sentencia 25 de mayo de 2004. Expediente 11001-03-15-000-2003-1463-01 y 11001-03-15-000-2004-00132-01

disciplinaria (correctivo), sino de índole política, cuyo fin primordial es la de procurar moralidad y que el comportamiento ético de quienes ejercen poder político a través de las corporaciones públicas de elección popular se ajuste al interés general y al bien común"[7]

En cuanto a los requisitos de la demanda de pérdida de investidura, se tienen aquellos relacionados en el Art. 4 de la Ley 144 de 1994[8], así:

> *"ARTÍCULO 4o. Cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un ciudadano, ésta deberá formularse por escrito y contener, al menos:*
>
> *a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio de quien la formula;*
>
> *b) Nombre del Congresista y su acreditación expedida por la Organización Electoral Nacional;*
>
> ***c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y; su debida explicación;***
>
> *d) La solicitud de práctica de pruebas, si fuere el caso;*
>
> *e) Dirección del lugar en donde el solicitante recibirá las notificaciones a que haya lugar.*
>
> *PARÁGRAFO. No será necesario formular la solicitud a través de apoderados.*

Presupuestos que de no acatarse, darían al traste la admisión de la demanda y al rechazo, si el juez constitucional así lo considera, en aquellos eventos en los cuales, es evidente la inconducencia e infructuosa necesidad, de dar curso a la actuación.

Sobre lo afirmado, en providencia del 30 de octubre de 2014[9], se sostuvo:

---

[7] Ídem 1.
[8] Bajo los parámetros de la Ley 617 de 2000 –Art. 48-. Sobre los requisitos de la demanda de pérdida investidura, ver Corte Constitucional. Sentencia C-237 de 2012. M. P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.
[9] Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11001-03-15-000-2014-03008-00(PI). M. P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

> *"Ahora, si bien el rechazo in limine no está expresamente autorizado en materia de pérdida de investidura, lo cierto es que se trata de un mecanismo judicial plenamente válido cuando de entrada el juez advierte la abierta improcedencia de la demanda.*
>
> *El juez de la pérdida de investidura tiene plena competencia para examinar la admisibilidad de las demandas y determinar si está razonablemente fundada la pretensión, pues está siempre obligado a observar los principios de eficacia celeridad y economía procesal, que justamente podrían desconocerse si se obliga al órgano judicial a tramitar una demanda que se anticipa infundada."*

De esta forma y aterrizando lo discurrido a los parámetros del libelo genitor, encuentra esta Colegiatura, que pese a la suma generalidad de la causal invocada por la parte accionante, que contraría la especificidad de la carga argumentativa en su cabeza[10], tan solo es verificable como problemática a proveer, el acaecimiento de la doble militancia, bajo un esfuerzo interpretativo de la violación del régimen de inhabilidades.

Por lo cual, es menester puntualizar, que la jurisprudencia consolidada, ha sido unánime en señalar, que la doble militancia no es traducible en una

---

[10] En la Sentencia C-237 de 2012, referida en el pie de página N° 8, se indicó, sobre el requisito de la demanda consignado en el literal c) del Art. 4 de la Ley 144 de 1994, lo siguiente: "*De esta forma, la exigencia de debida explicación de la forma en que para el caso concreto opera la causal invocada, no sólo i) no resulta una exigencia desproporcionada para quien solicita el levantamiento de la investidura de un miembro del Congreso; sino que, además, ii) supone una **garantía** al derecho de defensa del sujeto pasivo de dicha solicitud, pues sabrá de forma específica cómo, en concepto del demandante, una situación fáctica dada encuadra dentro de una causal de pérdida de investidura.*

*Contrario sensu, la indeterminación de **cómo** unos hechos expuestos en el escrito de demanda implican la concreción de una causal de pérdida de investidura, obligaría al demandado a suponer, a presumir e, incluso, adivinar las razones, los matices y el camino argumentativo de la posible acusación y, además, a defenderse de la misma. Esto a todas luces ubica al derecho a la defensa ante un riesgo desproporcionado, no sólo por el doble trabajo de hacer cábalas sobre la acusación y responderlas en la contestación de la demanda, sino, además, porque es posible que el juez natural de la causa entienda de forma diferente el sentido de la acusación y, por consiguiente, convierta en fútil la defensa del sujeto pasivo en el proceso de pérdida de investidura.*

Por estas razones la Corte entiende que la exigencia del literal c) del artículo 4° de la ley 144 de 1994 no vulnera derecho alguno al demandante y, por el contrario, sirve para garantizar el derecho de defensa del acusado. En consecuencia, la Corte desecha el cargo presentado y declarará exequible la expresión "su debida explicación" del literal c) del artículo 4° por los cargos ahora estudiados."

causal de pérdida de investidura, sin que le sea dable al accionante, recurrir a supuestos ajenos, a aquellos consignados por el ordenamiento constitucional y legal, predominando al respecto, una caracterización taxativa/*numerus clausus* de las causales de este tipo de medio de control.

En proveído de 17 de enero de 2012[11], el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, manifestó:

> *"Dicho ello, conviene observar que la "doble militancia", tiene su génesis en nuestro derecho constitucional en el Acto Legislativo 01 de 2003 que modificó el artículo 107 superior, al prever que en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. Pero al introducir esta prohibición, el constituyente, como ha reiterado una y otra vez esta Corporación, no dispuso que su desobediencia configurara causal de pérdida de investidura, su propósito no era ese. En otras palabras, incurrir en la prohibición contenida en el inciso segundo del artículo 107 superior, no estructura una inhabilidad para ser congresista, y por lo mismo de ella no puede derivarse causal de pérdida de investidura. (…) Serán pues los partidos y movimientos políticos, como lo ha dicho esta Corporación, quienes mediante sus reglamentos internos ejercerán el control para evitar que sus afiliados incurran en doble militancia. O lo que es igual, según lo pregona el artículo 108 constitucional será en los estatutos de los partidos políticos, donde se regule el régimen disciplinario interno y es allí donde se establecerán las sanciones por las faltas en que incurran los miembros de los partidos, entre ellas las concernientes a la doble militancia".*

Apreciación jurídica reiterada en decisión de fecha 5 de febrero de 2015[12], donde se precisó:

> *"La Sala en sentencias de 1° de octubre de 2004 y 30 de octubre de 2008, entre otras, precisó que la prohibición contenida en el artículo 107 de la Constitución Política consistente en ejercer la doble militancia, no constituye causal de pérdida de investidura sino que constituye una prohibición dirigida a los ciudadanos en general con el fin primordial de lograr el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos*

[11] Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 11001-03-15-000-2011-00708-00(PI). M. P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.
[12] Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 13001233100020120000 5-02. M. P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

(…)

En ese mismo sentido, la Sala en sentencia de 15 de septiembre de 2011 (Expediente: 2011-00239, M.P. Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta) replicó las razones expuestas en las citadas sentencias y reiteró que la doble militancia no es causal de pérdida de investidura

(…)

De los anteriores pronunciamientos, se sigue que a los partidos políticos les corresponde ejercer mediante sus reglamentaciones internas el control y la vigilancia para evitar que sus afiliados incurran en doble militancia, con las consecuencias que ello les acarrearía. La doble militancia no configura causal de pérdida de investidura.

***Así, no viene a lugar entrar a analizar las circunstancias específicas del caso, es decir, si el Diputado Sigifredo Enrique Tapia Buendía incurrió o no en doble militancia, por haber apoyado a la Alcaldía del municipio de Arjona –Bolívar- a un candidato distinto al de su partido político Cambio Radical, pues en todo caso, ello no le acarrearía la consecuencia de la pérdida de su investidura**.*

Las causales de pérdida de investidura son taxativas y deben estar expresamente señaladas en la Constitución Política."

En conclusión, al detonarse la insuficiencia argumentativa, en la invocación de la causal predicable de la acción, a más que al preverse que esta solo es sustentable, según los lineamientos del accionante, en el escenario de la doble militancia, la cual como se advirtió, no se erige como una causal de pérdida de investidura, este Tribunal, procederá a rechazar el presente mecanismo de orden constitucional; dándose preeminencia a los *principios de eficacia, celeridad y economía procesal,* que como lo sostiene la jurisprudencia contencioso administrativa, *"justamente podrían desconocerse si se obliga al órgano judicial a tramitar una demanda que se anticipa infundada"*[13].

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre,

[13] Supra, nota 9.

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR DE PLANO la demanda de pérdida de investidura ejercida por la señora **NORELVIS CARO MORALES,** contra el señor **SEBASTIÁN JOSÉ GONZÁLEZ BERTEL,** por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE al interesado o a su apoderado, la demanda y sus anexos, sin necesidad de desglose.

TERCERO: En firme este auto, **CANCÉLESE** su radicación y **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones correspondientes en los libros radicadores y el sistema de información judicial JUSTICIA XXI.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado por la Sala, según consta en el acta No. 005/2016

Los magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Magistrado

TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS
Magistrada

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS
Magistrado

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado