Cartagena de Indias D.T. y C veintisiete (27) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	**PERDIDA DE INVESTIDURA**
Radicado	**13001-23-33-000-2018-00738-00**
Demandante	**JIMMY JOSÉ CRUZATE RAMÍREZ**
Demandado	**RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN Y HORACIO ÁVILA MEJÍA EN SU CONDICIÓN DE CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE ZAMBRANO.**
Magistrado Ponente	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**
Tema	Violación del régimen de conflicto de interés, que establece el artículo 48 numeral 1° de la Ley 617 de 2000- Causal del articulo 11 Num. 14 de la Ley 1437 de 2011 – inscripción de los demandados por una persona que fue elegida posteriormente por la Corporación a la que pertenecen como Personera Municipal

I. ASUNTO A DECIDIR

La parte demandante solicita que se declare la pérdida de investidura de los señores RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN y HORACIO ÁVILA MEJÍA, quienes resultaron elegidos como Concejales del Municipio de Zambrano- Bolívar, para el período 2016-2019, invocando como causal la contenida en el Art. 48 numeral 1° de la Ley 617 de 2000, en concordancia con el articulo 11 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011.

II. ANTECEDENTES

2.1. Demandante

La presente acción fue instaurada por JIMMY JOSÉ CRUZATE RAMÍREZ, quien actúa en nombre propio.

2.2. Demandados

La acción está dirigida en contra de los Concejales RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN y HORACIO ÁVILA MEJÍA, en su condición de concejales del municipio de Zambrano.

2.3. La demanda[1].

El señor JIMMY JOSÉ CRUZATE RAMÍREZ, actuando en nombre propio y en ejercicio de la Acción Pública de Pérdida de Investidura, presentó demanda en contra los señores RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN y HORACIO ÁVILA MEJÍA, en su condición de Concejales del Municipio de Zambrano (Período 2016-2019), por considerar que éstos, se encuentran inhabilitados por estar incursos en la causal de violación del régimen de conflictos de interés, que establece el artículo 48 numeral 1° de la Ley 617 de 20004, en concordancia con el artículo 11 numeral 14 del CPACA.

Como consecuencia de la anterior declaración depreca lo siguiente

2.4 Pretensiones

> *" Se declare la perdida de investidura de los señores RAFAEL ANTONIO TEHERAN LORA, LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN y HORACIO AVILA MEJIA, en su condición de miembros del CONCEJO MUNICIPAL DE ZAMBRANO BOLIVAR, elegidos para el periodo 2016-2019, en representación del partido político CENTRO DEMOCRATICO , por la violación del régimen de CONFLICTO DE INTERESES, que establece el artículo 48 numeral 1° de la Ley 617 de 2000, en concordancia con el artículo 11, numeral 14 de la ley 1437 de 2011.(sic)"*

2.5 Hechos

Como soporte fáctico de sus pedimentos, la parte demandante estimó los siguientes:

Explica la parte demandante que la Abogada ZAIRA STEFFANNY JABBA VERGARA, actuó como inscriptora de la lista de aspirantes al Concejo

[1] Folios 1-8 del C. Ppal No. 1

Municipal de Zambrano de Bolívar, en representación del partido Centro Democrático para el periodo 2016-2019, en las elecciones de autoridades territoriales realizadas en octubre de 2015, lista dentro de la cual resultaron elegidos como concejales del mencionado municipio, los señores RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN y HORACIO ÁVILA MEJÍA, quienes se posesionaron en su cargo a partir del 1° de Enero de 2016 y actualmente se desempeñan como miembros del Concejo de Zambrano.

Que el Concejo Municipal de Zambrano, a través del presidente del Concejo Municipal de aquella época, presentó propuesta para que la plenaria autorizara a la mesa directiva que adelantara las etapas correspondientes y llevara a cabo el concurso de méritos para la elección del Personero Municipal, en consecuencia, se expidió la Resolución número 070 del 13 de Noviembre de 2015, por medio de la cual se convocó a concurso de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Zambrano Bolívar, período 2016 a 2020.

Expresa el demandante que la Universidad Sur Colombiana como operadora del concurso de méritos abierto para la elección del Personero Municipal de Zambrano Bolívar, expidió el listado definitivo de admitidos y no admitidos, quedando dentro de listado de admitidos las señora ZAIRA STEFFANNI JABBA VERGARA.

Indica el actor, que para el periodo constitucional correspondiente al año 2016, se posesionó el concejo municipal elegido popularmente en las elecciones celebradas en el año inmediatamente anterior, el cual quedó conformado por 11 miembros y por el partido Centro Democrático las siguientes personas:

- HORACIO ANTONIO ÁVILA MEJÍA 1049.347.591 con 527 votos
- RAFAEL ENRIQUE PALMERA SULBARAN 73.375.961 con 338 votos
- RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA 73.375.127 con 224 votos
- LIBARDO RAFAEL VEGA PACHECO 73.377.074 con 144 votos

Que el señor LUÍS ESCOBAR ASIS en su condición de Presidente del Concejo Municipal de Zambrano Bolívar elegido para el año 2016, expidió la Resolución número 002 de 7 de Enero de 2016, por medio de la cual se modificó la Resolución número 070 de 2015, mediante la cual se convocó al concurso de mérito para elegir personero municipal de Zambrano, para el periodo constitucional 2016-2020.

Que como resultado de la finalización del proceso concursal, resultó elegida como personera del municipio de Zambrano la abogada ZAIRA STEFFANNY JABBA VERGARA, habiendo sido nombrada mediante Resolución 005 de enero 12 de 2016, expedida por el Concejo Municipal.

Resalta el demandante que en la sesión en la que resultó elegida la Doctora ZAIRA JABBA VERGARA como Personera Municipal de Zambrano, para el periodo 2016-2020, participaron activamente los Concejales RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN Y HORACIO ÁVILA MEJÍA, en su condición de servidores públicos miembros del Concejo Municipal de Zambrano, en representación del partido Centro Democrático, de tal forma que fueron llamados a lista, estuvieron presentes, conformaron el quórum y tomaron decisiones, sin que nunca se hayan declarado impedidos con ocasión del conflicto de intereses que se suscitó en razón a que la Doctora ZAIRA STEFFANNY JABBA VERGARA quien resultó elegida como Personera Municipal de Zambrano Bolívar, fue quien inscribió la lista del mencionado partido político, que les permitió ocupar una curul al interior del CONCEJO MUNICIPAL DE ZAMBRANO - BOLIVAR. (Subrayas de la Sala)

Explica que posteriormente el ciudadano LUIS ALBERTO BARRETO JATAR instauró acción de nulidad electoral contra el Acto de nombramiento de la señora Zaira Stefanny Jabba Vergara como Personera Municipal de Zambrano (período 2016-2020), la cual fue radicada bajo el número 13001-33-40-015-2016-00115-00, ante el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena.

Que el juzgado anterior, profirió la Sentencia de primera instancia N° 011 de fecha 24 de julio de 2017, por medio de la cual se declaró la nulidad del acto de nombramiento de Zaira Steffanny Jabba Vergara como personera municipal de Zambrano (período 2016-2020).

Que la Doctora Zaira Steffanny Jabba Vergara, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia N° 011 de fecha 24 de julio de 2017, proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, el cual fue resuelto en sentencia de segunda instancia No. 026 proferida el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR de fecha 15 de febrero de 2018, donde se confirmaba parcialmente la decisión de primera instancia.

Que para el período correspondiente al año 2018, resultaron elegidos como miembros de la mesa directiva para dicha vigencia 2018, los señores

Concejales RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA como Presidente del Concejo Municipal de Zambrano Bolívar, LIBARDO VEGA PACHECO como Primer Vicepresidente del Concejo Municipal de Zambrano y RAFAEL ENRIQUE PALMERA SULBARAN como Segundo Vicepresidente del Concejo Municipal de Zambrano, para el periodo 2018, todos en representación del partido político Centro Democrático.

Que el señor Rafael Antonio Teherán Lora en su condición de Presidente del Concejo Municipal de Zambrano Bolívar, finalmente expidió la Resolución No. 115 de 10 de agosto de 2018, *"Por medio de la cual se selecciona una empresa de consultoría y asesoría de una invitación pública y se convoca y reglamenta el concurso publico de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Zambrano."*

Que en razón a la nueva convocatoria ordenada por la Resolución 115 de Agosto de 2018, expedida por la actual mesa directiva del Concejo Municipal de Zambrano Bolívar, se conformó el listado de admitidos, para proveer el cargo de Personero Municipal de Zambrano Bolívar, quedando entre los admitidos la señora Zaira Jabba Vergara, quien realizó el examen y cuando estaba pendiente la entrevista, presentó renuncia a la aspiración de ser elegida Personera Municipal, sin que los demandados se hayan declarados impedidos.

2.6. Normas Violadas y Concepto de Violación

Constitución Política	Art. 312
Ley 136 de 1994	Art. 55 y 70
Ley 617 de 2000	Art. 48
Ley 1437 de 2011	Art. 11 numeral 14 y 143

Invoca como causal la violación del régimen de conflicto de interés, que establece el artículo 48 Numeral 1° de la Ley 617 de 2000, que establece:

> *"**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"*

Lo anterior en concordancia con el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, numeral 14; el cual se transcribe a continuación:

> *"Artículo 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por: (...)*
>
> *14) Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores"*

Indica la parte actora, que los señores RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN Y HORACIO ÁVILA MEJÍA, en su condición de servidores públicos miembros del Concejo Municipal de Zambrano, violan el régimen de Conflicto de Intereses, que establece el artículo 48 numeral 1° de la Ley 617 de 2000, al no declararse impedidos dentro del proceso que culminó con la elección de la Doctora ZAIRA STEFFANNY JABBA VERGARA como Personera Municipal de Zambrano para el período 2016-2020, por cuanto esta fungió como inscriptora de la lista del partido político Centro Democrático de la cual hacen parte los concejales demandados y que resultaron elegidos en representación del partido político antes mencionado, como concejales del municipio de Zambrano, todo ello de conformidad con la Ley 1437 de 2011 Articulo 11, numeral 14.

Concluyendo que los señores RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, RAFAEL PALMERA SULBARAN, LIBARDO VEGA PACHECO y HORACIO ÁVILA MEJÍA, violaron el régimen de conflicto de intereses, por cuanto el interés general propio de la función pública entró en conflicto con el interés particular y directo de ellos como servidores públicos, sin que se hayan declarado impedidos. Por el contrario, participaron, fueron llamados a lista, conformaron el quorum, en la sesión en las que en primera instancia resultó electa la Doctora ZAIRA STEFFANNY JABBA VERGARA como Personera Municipal de Zambrano, y posteriormente también participaron activamente en la sesión realizada el día 11 de Septiembre de 2018, en la que fueron llamados a

lista y conformaron el quorum decisorio, que tuvo como finalidad realizar la entrevista a quienes aspiraban a ocupar el cargo de Personero Municipal de Zambrano, dentro de la convocatoria en la que también la Dra. ZAIRA STEFFANNY JABBA VERGARA, concursaba nuevamente para aspirar a ocupar el cargo de Personera Municipal de Zambrano - Bolívar.

Así las cosas los señores RAFAEL ANTONIO TEHERÁN, LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN y HORACIO ÁVILA MEJÍA, en su condición de concejales del Municipio de Zambrano, omitieron cumplir con su obligación de declararse impedidos, ante el hecho de que la Doctora ZAIRA STEFFANNY JABBA VERGARA habría sido la persona que los inscribió en la lista conformada en representación del partido Centro Democrático y que finalmente les permitió ocupar una curul al interior del Concejo municipal de Zambrano.

Debe entonces, declararse la pérdida de su investidura de los aquí denunciados como concejales del municipio de Zambrano, toda vez que como servidores públicos adelantaron actuaciones administrativas y pronunciaron decisiones denro de sendos procesos concursales desarrollados por el Concejo Municipal de Zambrano, con la finalidad de designar a la persona que ocuparía el cargo de Personera Municipal de Zambrano, sin manifestar su impedimento; a pesar de que conocían de que la Doctora ZAIRA STEFANNY JABBA VERGARA fue la persona que los inscribió como miembros de la lista del partido Centro Democrático.

2.7. Contestación de la Demanda[2]

Con relación a los hechos indican que el demandante falta a la verdad, cuando afirma que la abogada Zaira Jabba Vergara, actuó como inscriptora de la lista de aspirantes al Concejo Municipal de Zambrano, en representación del partido Centro Democrático para el período 2016-2019, pues para el día dè la inscripción de la lista, ella jamás estuvo allí, debiendo existir un documento que asevere que ella fue la inscriptora, puesto que la nómina inscrita aparece refrendada por el señor Argelino Meza Medina, tal como consta en el formato de información de candidatos por el partido Centro Democrático.

[2]Folios 38-49

Explican que en la sesión donde resultó elegida la Dra. Jabba Vergara como Personera Municipal, participaron activamente los concejales LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN, HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, todos en su condición de servidores públicos miembros del Concejo Municipal de Zambrano, en representación del partido Centro Democrático, de tal forma que los llamaron a lista, estuvieron presentes, conformaron el quorum y tomaron decisiones, pero sabían que actuaban libres de cualquier prejuicio.

En lo relativo a las pretensiones se oponen a ellas, ante la ausencia de elementos que configuran la causal alegada.

Como excepción de mérito propone la siguiente:
IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE PERDIDA DE INVESTIDURA POR NO HABERSE CONFIGURADO TAL TRANSGRESIÓN DISCIPLINABLE, DADO QUE LOS DEMANDADOS, NO FUIMOS INSCRITOS POR LA SEÑORA ZAIRA JABBA VERGARA, LO CUAL CONSTITUYE EL ESPÍRITU O ESENCIA DE LA DEMANDA.

La parte demandada indica que ante la ausencia de prueba para iniciar el proceso de perdida de investidura, que según la parte demandante consiste en el acto de inscripción a candidatos a cuerpo colegiados por el partido de Centro Democrático, lo cual no es posible acreditar con documentos refrendados por la supuesta inscriptora, por lo que consideran que las pretensiones de la demanda no deben prosperar y deben ser rechazadas, puesto que la causal invocada no se configura.

III. TRÁMITE PROCESAL.

La demanda se presentó el día 1 de noviembre 2018[3]; por auto del 2 de noviembre de 2018[4] se admite la demanda, practicándose las notificaciones de rigor a la parte demandada y al Ministerio Público[5], mediante auto de 18 de diciembre de 2018[6] se abre el período probatorio, señalándose el 31 de enero

[3] Ver folio 24 Acta de Reparto C. Ppal No.1.
[4] Folio 26
[5] Folios 27-37
[6] Folios 101-103

de 2019 para la práctica de las pruebas decretadas[7] y se señaló el día 7 de marzo de 2019 a las 2:00 pm[8], para la audiencia de alegatos.

VI. PRUEBAS DEL EXPEDIENTE

Las pruebas obrantes en el expediente y relevantes para el caso que nos ocupa, son las siguientes:

- **Aportadas por el demandante:**

1. Copia de respuesta del derecho de petición donde el Registrador Municipal de Zambrano, informa que la señora Zaira Steffani Jabba Vergara, fue la persona que inscribió la lista de Concejo Municipal por el partido del Centro Democrático. (folio 12).

2. Copia del acto de delegación otorgado por el señor Fernando Araujo Rumie a la Señora Zaira Stefanni Jabba Vergara para postulación (folio 13).

3. Copia del Acta No. 057 de 11 de septiembre de 2018, donde en el orden del día se encontraba la entrevista de los participantes al concurso público de mérito al cargo de Personero Municipal de Zambrano (folio 14-22 y folios 121-129).

4. Disco Compacto que contiene copias del medio de control de nulidad electoral promovido por Luis Alberto Barreto contra el nombramiento de la señora Zaira Jabba Vergara y todo lo relacionado con la nueva convocatoria para el concurso de mérito para proveer el cargo de personero municipal de Zambrano (folio 23)

- **Aportadas por los demandados**

1. Documento donde el representante legal del partido Centro Democrático, le otorga aval a los demandados como candidatos al Concejo Municipal de Zambrano (folio 50)
2. Copia del Formato E – 6 denominado "Partidos o movimiento con personería jurídica del Consejo Nacional Electoral, solicitud para la

[7]Folios 142-145
[8] Folios 181 -182

inscripción de lista de candidatos y constancia de aceptación de candidatura" (folio 51-53)

3. Acta de posesión No. 028 de 23 de abril de 2018 del Personero Municipal, señor Rodrigo Orcasita Mendoza, en reemplazo de la señora Zaira Jabba Vergara (folio 71-72)

4. Listado de admitidos y no admitidos a la convocatoria para proveer el cargo de Personero Municipal de Zambrano, dando cumplimiento a la Resolución No. 115 de 10 de Agosto de 2018 (folio 97-98)

5. Copia del escrito de fecha 10 de septiembre de 2018, donde los aspirantes al cargo de Personero Municipal de Zambrano renuncian por falta de transparencia e idoneidad de la Corporación y de la sociedad ECAT Ltda (folio 99)

6. Copia del Acta No. 001 de 1 de enero de 2016, donde se instala el Concejo Municipal de Zambrano y se tomó el juramento a los 11 concejales que se posesionaron, estando los demandados entre ellos (folios 116-120)

7. Disco compacto (CD) contentivo de la sentencia de primera instancia dentro del proceso de Nulidad electoral radicado bajo el No. 13001-33-33-015-2016-00115-00 siendo demandante Luis Alberto Barreto Jatar y demandado el acto de nombramiento de la señora Zaira Jabba Vergara como Personera Municipal de Zambrano – período 2016-2019. (folio 141)

8. Copia del Acta No. 005 de 10 de enero de 2016, donde en el orden del día se encontraba la elección de Personero Municipal de Zambrano (folios 150-153)

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1. Alegatos de la parte demandante: No asistió a la audiencia de alegatos.

5.2 Alegatos de la parte demandada[9]: Se reitera en los argumentos de la contestación de la demanda y en la excepción propuesta, principalmente en la falta de prueba sobre el hecho que la señora Zaira Jabba Vergara, fue quien

[9]Folios 181 – 183 minuto 4.00-18.05

hizo la inscripción de la lista de candidatos al Concejo del municipio de Zambrano, por el partido Centro Democrático, siendo integrantes de la misma los demandados, explicando que el acto no fue refrendado por la mencionada señora, por el contrario, quien aparece refrendando es el señor Argelino Meza Medina, tal como aparece en el formato de información de candidatos .

Agrega que la causal invocada es el numeral 14 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, pero no se cumplen los requisitos o elementos para que se configure la misma, toda vez que el demandante asevera que ser el inscriptor de lista es hacer parte de ella, pero la señora Zaira Jabba Vergara nunca hizo parte de la lista de candidatos a concejal por el partido Centro Democrático.

5.3 Ministerio Público[10]: El Agente del Ministerio Público emitió concepto favorable a la pretensión de la demanda, explicando lo siguiente: Que los demandados debieron declararse impedidos para participar en el proceso de elección de personero municipal, donde inicialmente fue elegida la señora Zaira Jabba Vergara y también cuando se inició nuevamente el proceso, como consecuencia de la nulidad de la elección de la mencionada señora Jabba, toda vez que los concejales fueron inscritos por esta última en la lista de candidatos al concejo del Municipio de Zambrano, configurándose un conflicto de interés de carácter moral que al no constituirse como un impedimento, da lugar a la declaratoria de perdida de investidura de los demandados, en razón de lo anterior, concluye que deben prosperar las pretensiones de la demanda.

Así las cosas, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes

VI. CONSIDERACIONES

6.1. Competencia.

Este Tribunal es competente por lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, por cuanto se trata de autoridad del respectivo departamento donde ejerza su jurisdicción en primera instancia.

[10]Folio 181-183 minuto 22.22- 29.23

6.2. Problemas jurídicos

De acuerdo a lo plateando en la demanda y en la contestación, se estable como problema jurídico el siguiente:

¿Se encuentran los señores RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN y HORACIO ÁVILA MEJÍA, incursos en la causal de pérdida de investidura por violar el régimen de conflicto de interés, consagrado en el artículo 11 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011?

De cara a lo anterior, se entrará a analizar, ¿si los concejales demandados, debían declararse impedidos para la elección de la señora Zaira Stefanny Jabba Vergara, como Personera Municipal de Zambrano, por el hecho de haber sido la persona que los inscribió en la lista a Concejo por el partido Centro Democrático?

6.3. Tesis

Al respecto, la Sala Plena desestimará las pretensiones de la demanda, debido a que la causal invocada (Artículo 11 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011), no se configura, atendiendo que la señora Zaira Jabba Vergara, *no integró, ni fue inscrita* en la lista de candidatos a Concejo del municipio de Zambrano por el partido Centro Democrático, por el contrario, fue quien inscribió a nombre del partido la lista de candidatos por esa colectividad, con fundamento en la delegación a la postulación que le hizo dicho partido y la causal se configura cuando la persona hace parte de la lista de aspirantes.

La Sala abordará los problemas jurídicos, refiriéndose a los siguientes aspectos puntuales: i) La pérdida de investidura de Concejales, ii) antecedente normativo y Jurisprudencial sobre la violación al régimen al conflicto de interés iii) el caso concreto y iv) Conclusiones.

6.4. Antecedentes normativos y jurisprudenciales

6.4.1. La pérdida de investidura de concejales

Partiendo del concepto general de pérdida de investidura, resulta necesario determinar en tratándose de concejales, en que eventos procede.

El H. Consejo de Estado ha definido la pérdida de investidura[11] como una grave sanción que se puede imponer a los congresistas y a otros servidores públicos de elección popular, por haber incurrido en el régimen especial conocido como de las causales de pérdida de investidura, esto es, en conductas tipificadas especialmente por la Constitución y la ley merecedoras de esa sanción. Por tratarse, como ya se dijo, de una acción pública de tipo punitivo, la acción está sujeta a los principios generales que gobiernan el derecho sancionador tales como la presunción de inocencia y el principio de legalidad de la causal por la cual se impondría la sanción.

Así, ésta debe imponerse según los postulados del Estado Social de Derecho y conforme con las reglas del debido proceso; en ese orden, le corresponde al demandante acreditar debidamente la existencia de la causal en la que habría incurrido el congresista – en este caso concejales -y la conducta constitutiva de la falta, todo eso dentro de las garantías procesales, se repite, reconocidas por la Constitución y los tratados internacionales en favor de los sujetos sometidos a un juicio a cargo del Estado.

En relación con los concejales de los distritos y municipios, la fuente Constitucional se halla en los artículos 110 y 291; su desarrollo fue deferido a la Ley. El artículo 55 de la Ley 136 de 1994 prescribió el mismo procedimiento que establece la Ley 144 de 1994 para los congresistas[12] y con causales similares a los

---

[11]Sala Plena. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, 23 De Marzo de 2010. Radicación No: 11001-03-15-000-2009-00198-00 (Pi), Actor: Luis Ernesto Correa Pinto, Demandado: Habib Merheg Marun.

[12]CAPITULO VI. DE LOS CONGRESISTAS: ARTÍCULO 179. No podrán ser congresistas: 1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. 4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista. 5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, confuncionarios que ejerzan autoridad civil o política. 6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento. 8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente. Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las

de éstos; sin embargo, atinente a los concejales, dichas causales fueron reglamentadas por la Ley 617 de 2000[13].

En este orden, la Ley 136 de 1994, dispuso sobre la pérdida de investidura de concejales, lo siguiente:

> *"**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.*
> *La pérdida de la 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".*

Como se observa de las normas transcritas, las causales por las cuales se puede solicitar la pérdida de investidura de los concejales, son taxativas.

6.4.2. Antecedente normativo y Jurisprudencial sobre violación al régimen de conflicto de interés.

---

autoridades no contemplados en estas disposiciones. Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5.

ARTICULO 180. Los congresistas no podrán: 1. Desempeñar cargo o empleo público o privado. 2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición. 3. Ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos. 4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones. PARÁGRAFO 1o. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria. PARÁGRAFO 2o. El funcionario que en contravención del presente artículo, nombre a un Congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta.

[13] Derecho Procesal Administrativo, Juan Ángel Palacio Hincapié. Página 597.

Sobre el régimen de conflicto de interés la Ley 617 de 2000, en su artículo 48 numeral 1°, establece:

> *"ARTICULO 48. PERDIDA 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.*
>
> *(...)"*

Igualmente la Ley 1437 de 2011, en el artículo 11 consagra las causales de impedimento y recusación por conflicto de interés, señalando la parte demandante que los Concejales demandados, están incurso en la causal consagrada en el numeral 14, así:

> ***"Artículo 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación.*** *Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:*
>
> *(...)*
>
> *14. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores."*

Sobre este Tópico nuestro máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de Sala Plena[14] de reciente data, señaló:

---

[14] CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA DOCE ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO, dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-

"El régimen de impedimentos y recusaciones de los congresistas expresa un desarrollo del principio de imparcialidad y una protección a la garantía de la igualdad. Los impedimentos, para lo que interesa en el presente asunto, corresponden a la manifestación que realiza directamente el parlamentario, de manera espontánea o por mandato constitucional o legal, al advertir que se encuentra incurso en alguna de las circunstancias previstas al efecto por el ordenamiento jurídico.

(...)

La Sala Plena de esta Corporación ha señalado que para que se éste configure como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos: "(i) [q]ue exista un interés directo, particular y actual: moral o económico, (ii) [q]ue el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar, (iii) [q]ue el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación, (iv) [q]ue el congresista haya participado en los debates y/o haya votado y (v) [q]ue la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento"

(...)

PRESUPUESTO DE CONFIGURACIÓN DE LA CAUSAL DE CONFLICTO DE INTERESES – Existencia de un interés directo, particular, actual y real, moral o económico

El interés exigido debe tener tal entidad que lleve al congresista a incurrir en un ejercicio parcializado de sus funciones, es decir, debe tratarse de una actuación no signada por la correcta prestación de la función pública, sino por sus propios beneficios. En tal sentido, se ha exigido que el interés debe ser directo, esto es, que surja automáticamente del cumplimiento de la función parlamentaria; debe ser particular o, en otras palabras, radicarse en cabeza del congresista o de las personas que tienen vínculos con este de los señalados por la ley; actual, es decir, concurrente con el cumplimiento de las funciones por parte del parlamentario; moral o económico, lo cual pone de manifiesto que no está circunscrito al ámbito estrictamente monetario y, por último, debe ser real, no hipotético o eventual"

De lo anterior se colige frente al conflicto de intereses, que para que se éste configure como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos: "(i) que exista un interés directo, particular

y actual: moral o económico, (ii) que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar, (iii) que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación, (iv) que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado y (v) que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

6.5. Caso Concreto

6.5.1. Hechos probados

- Que los demandados fueron inscritos por la señora Zaira Jabba Vergara en la lista de candidatos para Concejo del municipio de Zambrano por el partido Centro Democrático. (folios 12 y 51-53)

- Que el partido Centro Democrático delegó la postulación a la señora Zaira Steffanni Jabba Vergara. (folio 13)

- Que los demandados fueron elegidos como Concejales del municipio de Zambrano con ocasión de los comicios celebrados el 25 de octubre de 2015. (CD folio 23)

- Que la señora Zaira Jabba Vergara fue elegida como Personera Municipal de Zambrano para el periodo 2016-2019. (folio 150-153)

- Que el nombramiento de Personera de la señora Zaira Jabba Vergara, fue declarado nulo mediante sentencia de 24 de julio de 2017, proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena y confirmada parcialmente mediante proveído de 15 de febrero de 2018 por esta Corporación . (CD folio 141)

- Que la señora Zaira Jabba Vergara, aparece en la nueva convocatoria en el listado de Admitidos, para el concurso de méritos para proveer el cargo de personero municipal de Zambrano. (folio 97-98)

- Que mediante escrito con fecha 10 de septiembre de 2018, la señora Jabba Vergara renuncia a su aspiración en el cargo de Personero

Municipal de Zambrano, por falta de transparencia e idoneidad de la corporación ECAT Ltda en la escogencia de Personero Municipal. (folio 99)

6.5.2. Análisis crítico de la prueba frente al marco normativo y jurisprudencial.

6.5.2.1 Causal Invocada

Precisado lo anterior, entra la Sala a analizar el caso en concreto, donde la parte demandante alega que los Concejales RAFAEL ANTONIO TEHERÁN LORA, LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN y HORACIO ÁVILA MEJÍA, se encuentra incurso en la causal del artículo 1 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011.

> ***"ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN.*** *Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por: (...)*
>
> *14.* ***Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado*** *en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.* (Negrillas fuera de texto)

De lo anterior, se extraen las siguientes condiciones o requisitos para que se configure la causal alegada, es decir, que los Concejales debían declarar su impedimento por (i) haber hecho parte de la lista de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el periodo electoral coincidente con la actuación administrativa (ii) o en alguno de los dos periodos anteriores.

Aterrizando en la causal alegada, los elementos o supuestos necesarios para que se presente la misma, en el caso concreto son los siguientes:

(i) Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa

Se estudiaran las anteriores condiciones con las pruebas aportadas y decretadas; considerando necesario por esta Corporación entrar a definir en primera medida los vocablos *inscribir* o *inscritas*, para el efecto se transcribe los conceptos de la Real Academia Española[15], así:

Inscribir

1. tr.-Grabar letreros en metal, piedra u otra materia.

2. tr. Apuntar el nombre de una persona entre los de otras para un objeto determinado. U. t. c. prnl.

3. tr. Grabar la voz, una imagen, etc.

Inscritas

inscribir(se). 'Grabar', 'apuntar(se) en un registro' y 'situar(se) dentro de algo'. Solo es irregular en el participio, que tiene dos formas: inscrito e inscripto.

Ahora bien, según las dos definiciones anteriores, se tiene que inscribir es quien apunta, anota a un sujeto para algo específico, se hace referencia a la conjugación del verbo, es cuando una persona ejecuta la acción de apuntar a otra, en tanto, que inscrito(a) hace relación a quienes ya se encuentran anotados o hacen parte de algo, ósea, formando, constituyendo, integrando una lista.

Precisados los conceptos inscribir y/o inscrita, esta Corporación, considera que en la causal de impedimento que consagra el artículo 11 numeral 14 del CPACA, se hace referencia a la palabra ***inscrita***, es decir, quienes se encuentran anotados, integrando o formando una lista, luego entonces, entraremos a analizar los supuestos que consagra la norma en cita con la prueba allegada al plenario, pero considera está Magistratura que para poder comprender el acto de inscripción se hace necesario transcribir el artículo 130 de la Ley 1475 de 2011, que a la letra reza:

> *"ARTÍCULO 30. PERIODOS DE INSCRIPCIÓN. El periodo de inscripción de candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular durará un (1) mes y se iniciará cuatro (4) meses antes de la fecha de la correspondiente*

[15] https://dle.rae.es/?id=LjZ6dL7

votación. *En los casos en que los candidatos a la Presidencia de la República sean seleccionados mediante consulta que coincida con las elecciones de Congreso, la inscripción de la correspondiente fórmula podrá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la declaratoria de resultados de la consulta.*

(...)."

"*ARTÍCULO 31. MODIFICACIÓN DE LAS INSCRIPCIONES. La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular sólo podrá ser modificada en casos de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones.*

Cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación.

(...)"

De la norma se extrae que el acto de inscripción debe hacerse 4 meses antes de la elección y la modificación podrá hacerse dentro de los 5 días siguientes a la fecha de cierre de la correspondiente inscripción.

Por lo tanto, la causal invocada se estructura cuando los candidatos ya están inscritos en una lista para candidatos a Diputados, Concejales y Ediles y es posible que la modificación consista en excluir a uno de las candidatos, por estar incurso en alguna causal de inhabilidad, o por renuncia o no aceptación a la candidatura.

En este caso, la condición de inscrito se cumplió y por esa circunstancia se configuraría la causal, verbi gracia, en este caso, si la señora Zaira Jabba Vergara, hubiese sido inscrita junto con los demandados en la lista de aspirantes al Concejo municipal de Zambrano – Bolivar, luego por modificación de la misma, excluida de ella y posteriormente elegida en el año 2016 como Personera de ese municipio, tal como resultó electa sin que los demandados se hubiesen declarados impedidos, independientemente si votaron o no por ella en el momento de la elección.

Igualmente la Resolución No. 1331 de 11 de septiembre de 2014 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil estableció el calendario electoral

para las elecciones del 25 de octubre de 2015 y señaló el 25 de junio de 2015 como la fecha inicial de inscripciones de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular. En consecuencia, el 23 de julio de 2015 a las 17:00 horas la señora Zaira Steffanni Jabba Vergara inscribió a los Concejales demandados por el partido Centro Democrático (folio 51-53)

Determinado lo anterior, de la prueba documental aportada en la demanda y en la contestación, se destaca que la señora Zaira Jabba Vergara, fue la delegada por el partido político Centro Democrático para **inscribir** a los candidatos a Concejo del municipio de Zambrano de esa colectividad (folio 12 y 51-53)

Esta Judicatura, reitera que se configura la causal por haber hecho parte de la lista de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular **inscritas** o integradas también por el interesado en el periodo electoral coincidente, vemos pues, que los concejales elegidos por el partido Centro Democrático, todos fueron anotados o inscritos en una lista para ser candidatos al Concejo municipal de Zambrano, pero quien realizó la acción de inscribir fue la señora Zaira Jabba Vergara, es decir, que ella no hace parte de esa lista, solo fue, quien los inscribió o los anotó, ejecutando el verbo inscribir, realizando la acción de apuntarlos, por lo tanto, si confrontamos la prueba documental recababa con los elementos o presupuesto de la causal invocada, se concluye que no se cumplen, resultando infundados las pretensiones de la demanda.

Ahora bien, sobre la causal "*haber hecho parte de la lista de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular integradas*", la Sala explica que la misma se presentaría si la señora Jabba Vergara, hubiese sido candidata a las elecciones para Concejo municipal por el partido Centro Democrático, junto con los demandados, pero si observamos los folios 51-53, allí claramente se puede observar que los candidatos fueron:

1. **Horacio Antonio Ávila Mejía**
2. Miriam Margoth Narvaez Pérez
3. Edilberto Antonio Martinez Pérez
4. Karelis Bermudes Caicedo
5. **Rafael Enrique Palmera Sulbaran**
6. Tania Lucia López Medina
7. **Libardo Rafael Vega Pacheco**
8. José Manuel Vera Yepez

9. Ariel Enrique Palmera Hernandez
10. Rafael Antonio Teherán Lora

Colorario de lo anterior, no se configura la causal porque ella nunca hizo parte integrante de la lista de aspirantes Concejo del municipio de Zambrano para el período 2016-2019, en consecuencia, el cargo por está causal no está llamado a prosperar.

En razón a lo expuesto, la Sala no acoge el concepto del Agente del Ministerio público delegado ante esta Corporación, por que confundió, como lo consideró el demandante, el acto de inscribir con el hecho de estar inscrito, tal como se explicó en párrafos anteriores.

Atendiendo lo anterior, por sustracción de materia no se entrará a estudiar la excepción de mérito propuesta por los demandados denominada "*Improcedencia de la acción de perdida de investidura por no haberse configurado tal trasgresión disciplinable, dado que los demandados, no fuimos inscrito pro la señora Zaira Jabba Vergara, lo cual constituye el espíritu o esencia de la demanda.*"

6.5.3. Conclusión

En este orden de ideas, la respuesta al interrogante que se plantea ab *initio* será:

La Sala plena responde de manera negativa el problema jurídico, en consecuencia, se desestimará las pretensiones de la demanda, debido a que la causal invocada (Artículo 11 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011), no se configura, atendiendo que la señora Zaira Jabba Vergara, no integró la lista de candidatos a Concejo del municipio de Zambrano por el partido Centro Democrático, por el contrario, fue quien inscribió la lista de candidatos por esa colectividad, con fundamento en la delegación a la postulación que le hizo dicho partido.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: DENEGAR la solicitud de pérdida de investidura formulada por el señor JIMMY JOSÉ CRUZATE RAMIREZ en contra de los Concejales RAFAEL ANTONIO TEHERÁNLORA, LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN y HORACIO ÁVILA MEJÍA, en virtud de no encontrarse incursos en la causal prevista en el numeral 14 del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia. Comuníquesele a las autoridades respectivas y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala Plena en sesión, según Acta N° 001

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado Ponente

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS
Magistrado

LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Magistrado

ROBERTO CHAVARRO COLPAS
Magistrado
salvo voto parcial

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL
Magistrado

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada