Cartagena de Indias D.T y C., nueve (9) de marzo de dos mil veinte (2020)

Medio de Control	**NULIDAD ELECTORAL**
Radicado	**13-001-23-33-000-2019-00570-00**
Demandante	**DANIEL ALEJANDRO OCHOA**
Demandado	**HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN**
Magistrado Ponente	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**
Tema	*Se declara la nulidad del acto de elección de dos Concejales del Municipio de Zambrano Bolívar con fundamento en el numeral 5° del artículo 275 del CPACA, por hallarse incursos en la causal de inhabilidad contemplada en el numeral 1 del artículo 43 de la Ley 136/94 (modificada por la Ley 617/00), al encontrarse afectados por una declaratoria de perdida de investidura desde antes de las elecciones del 27 de octubre de 2019.*

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de Decisión 002[1] del Tribunal Administrativo de Bolivar a decidir, en única instancia[2], la demanda presentada por el señor DANIEL ALEJANDRO OCHOA, a través del medio de control de nulidad electoral, contra los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN.

II.- ANTECEDENTES

2.1. La demanda[3].

Previo el trámite a que hubiere lugar, la parte demandante solicita que se accediera a las siguientes,

2.2. Pretensiones

PRIMERO: Se declare la nulidad del acto administrativo del 30 de octubre de 2019, contenido en el acta parcial de escrutinio de concejo municipal E-26 CON, expedida por la Comisión Escrutadora del Municipio de Zambrano, - Bolívar, que declaró la elección de los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN, como concejales de dicho municipio, para el periodo 2020-2023.

---

[1] [1] La cual estará compuesta por el Magistrado ponente y el Dr. Edgar Vásquez, teniendo en cuenta que la Dra. Claudia Patricia Peñuela Arce fue elegida mediante Acuerdo No. 027 del 11 de febrero de 2020, en provisionalidad, como Magistrada del Tribunal Administrativo de Santander, por lo que desde el 02 de marzo de la presente anualidad no se encuentra laborando en el Tribunal Administrativo de Bolívar, y no se ha realizado nombramiento alguno en su reemplazo.

[2] Según el censo realizado por el DANE, la población del Municipio de Zambrano es de 11.360 personas. Consultar sitio web: https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#!/

[3] Folio 1-5

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se declare la nulidad de la credencial otorgada a los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN, como concejales del Municipio de Zambrano – Bolívar., por el partido Centro Democrático.

TERCERO: Que se ordene que las curules vacantes y pertenecientes al partido Centro Democrático sean ocupadas por los señores JORGE LUIS OCHOA JABBA y ALFONSO RAFAEL AGÁMEZ ARRIETA, por ser quienes obtuvieron las mayores votaciones siguientes en la lista respectiva.

2.3 Hechos

Como sustento de su pretensión, la parte actora manifiesta que mediante sentencia del 19 de septiembre de 2019 proferida dentro del PROCESO radicado 13001-23-33-000-2018-00738-01, el Consejo de Estado - Sección Primera - Sala de lo Contencioso Administrativo, declaró la perdida de investidura de los señores RAFAEL ANTONIO TEHERAN LORA, LIBARDO VEGA PACHECO, RAFAEL PALMERA SULBARAN Y HORACIO AVILA MEJÍA, en su condición de Concejales del Partido Centro Democrático del Municipio de Zambrano – Bolívar.

Indica que la decisión anterior, fue debidamente comunicada al Concejo Municipal de Zambrano Bolívar y a los afectados por parte del Consejo de Estado, el día 27 de Septiembre de 2019.

Afirma que, contra la providencia del 19 de septiembre de 2019 proferida dentro del radicado 3001-23-33-000-201.8-00738-01 los afectados presentaron una solicitud de aclaración, que fue resuelta mediante auto de fecha 24 de octubre de 2019, notificado por estado el día 31 de octubre de 2019.

Sostiene, que mediante acto administrativo de fecha 30 de octubre de 2019, contenido en el acta parcial de escrutinio municipal concejo E-26 CON, expedido por la Comisión Escrutadora del Municipio de Zambrano Bolívar, se declaró la elección de los señores HORACIO AVILA MEJIA y RAFAEL PALMERA SULBARAN como Concejales del Municipio de Zambrano Bolívar, por el Partido Centro Democrático para el periodo 2.020-2023.

Explica, que conforme con Ley 617 de 2000 y Ley 136 de 1994, los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN, se encuentran inhabilitados para ejercer el cargo como concejales del municipio de Zambrano Bolívar, por encontrarse inhabilitados al haberse declarado la pérdida de su investidura mediante una sentencia judicial comunicada a los afectados, por parte del Consejo de Estado el día 27 de septiembre de 2019, es decir un mes antes de su elección.

2.4 Normas violadas y concepto de la violación

El demandante expuso, como normas violadas, las siguientes:

- Artículo 40 de la Ley 617 de 2000.
- Artículo 43 de la Ley 136 de 1994.
- Numeral 5 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Como concepto de la violación expuso que los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN, estando inhabilitados para ocupar cargos públicos; sin embargo, resultaron elegidos como Concejales del Municipio de Zambrano Bolívar, por el partido Centro Democrático para el periodo 2020-2023, a pesar de habérseles declarado la pérdida de su investidura mediante una sentencia judicial comunicada a los mismos como afectados, por parte del Consejo de Estado el día 27 de Septiembre de 2019, es decir un mes antes de su elección.

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

- La demanda fue presentada el día 13 de diciembre de 2019 siendo repartida para su conocimiento al Despacho 006 de este Tribunal (fl. 1 y 8).

- En virtud de lo anterior, el 16 de diciembre de 2019 se dictó el auto admisorio de la demanda, y se accedió a la medida cautelar de suspensión del acto demandado (fl. 11-14).

- El 19 de diciembre de 2019, se notificó la providencia anterior a la parte accionante, al Ministerio Publico, al Consejo Nacional Electoral, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Concejo Municipal de Zambrano. En la misma fecha se fijó aviso a la comunidad (fl. 34). Para notificar a los

demandados, HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN, se libró despacho comisorio al Juzgado Promiscuo de Zambrano el 19 de diciembre de 2019 (fl. 35 y ss), advirtiéndose que la notificación en mención se surtió el 14 de enero de 2020 (fl. 46).

- El plazo para contestar la demanda en el otorgado en el art. 279 del CPACA, venció el 31 de enero de 2020, para las entidades notificadas el 19 de diciembre; y venció el 4 de febrero de 2020, para los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN. Dentro de la oportunidad antes mencionada, solo dio contestación a la demanda, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los demás interesados no allegaron escrito con tal fin (fl. 63-78)

- El 14 de febrero de 2020 se dictó auto señalando como fecha para la realización de la audiencia inicial, el 3 de marzo de 2020 (fl. 81).

IV.- CONTESTACIÓN

4.1 Contestación de la Registraduría Nacional del Estado Civil [4]

Esta entidad dio contestación a la demanda, manifestando que es cierto que los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN resultaron elegidos como Concejales del Municipio de Zambrano en las pasadas elecciones del 27 de octubre de 2019; sin embargo, en lo atinente a la sentencia de declaratoria de perdida de investidura proferida por el Consejo de Estado, expuso que la misma es una actuación de carácter judicial independiente al certamen electoral por lo que la veracidad de tal hecho no les consta.

Como mecanismo de defensa propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, alegando que la Registraduría Nacional del Estado Civil, en materia electoral, se encarga sólo de la organización de las elecciones y por ende ha de mantener la imparcialidad en los resultados del proceso electoral; además, legalmente no tiene facultades para emitir actos administrativos, ni realiza actuaciones que permita determinar cuándo un candidato está inhabilitado o impedido para ocupar el cargo para el cual fue elegido. En ese orden de ideas, reitera, que la Registraduría Nacional del

[4] Folio 63-78 c. 1

Estado Civil no es el sujeto procesal competente para suprimir o declarar nula ninguna elección o curul.

Sostiene que, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, en su artículo 265, numerales 3 y 12 el Consejo Nacional Electoral es la autoridad responsable de la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que estos están incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley, advirtiendo que en ningún caso se puede declarar la elección de tales candidatos.

Argumenta que, por todo lo descrito, debe declararse probada la falta de legitimación en la causa de ésta última, y desvinculársele del proceso.

V.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Los alegatos fueron escuchados en audiencia del 18 de febrero de 2020, y quedaron consignados en audio visible a folio 179 del expediente, así:

5.1 Alegatos de la parte demandante (Min:)

5.2 Alegatos del señor Horacio Ávila Mejía (Min:):

5.3 Alegatos del señor Rafael Palmera Sulbaran, (Min:):

5.4 Alegatos del Consejo Nacional Electoral (Min:)

5.5 Alegatos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Min:)

5.6 Concepto del Ministerio Público (Min:):

VI.- CONSIDERACIONES

6.1. Control de legalidad

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes

6.2. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en única instancia, por disposición del numeral 9 del artículo 151 del CPACA, como quiera que se está demandando la elección de unos Concejales del Municipio de Zambrano, ente territorial éste que cuenta con una población menor a los 70.000 habitantes[5].

6.3 Actos administrativos demandados.

- Acto administrativo del 30 de octubre de 2019, contenido en el acta parcial de escrutinio de concejo municipal E-26 CON, expedida por la Comisión Escrutadora del Municipio de Zambrano, - Bolívar, que declaró la elección de los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN, como concejales de dicho municipio, para el periodo 2020-2023.

6.4 Problema jurídico.

Teniendo en cuenta que el objeto de la controversia, este Tribunal considera que el problema jurídico a resolver es el siguiente:

> *¿Debe declararse la nulidad del acto administrativo del 30 de octubre de 2019, contenido en el acta parcial de escrutinio de concejo municipal E-26 CON, que declaró la elección de los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN, como concejales de dicho municipio, para el periodo 2020-2023, atendiendo que los mismos fueron sancionados con la pérdida de la investidura a través de la sentencia del 19 de septiembre de 2019, proferida por el H. Consejo de Estado en segunda instancia?*

6.5 Tesis de la Sala

La Sala declarará la nulidad del acto de elección de los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN, como Concejales del Municipio de Zambrano Bolívar, con fundamento en el numeral 5° del artículo 275 del CPACA, por hallarse incursos en la causal de inhabilidad contemplada en el numeral 1° del

[5] Ver nota No. 1

artículo 43 de la Ley 136/94 (modificada por la Ley 617/00), al encontrarse afectados por una declaratoria de perdida de investidura desde antes de las elecciones del 27 de octubre de 2019.

6.6 Marco Normativo y Jurisprudencial

Conforme lo establece el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, es procedente la nulidad de los actos administrativos que declaren la elección de un candidato a un cargo público, además de las previstas en el artículo 137 de la misma norma, 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 ~~al momento de la elección~~."*

El Consejo de Estado en sentencia del 5 de julio de 2005, expuso que "*las inhabilidades son restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para*

limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas con el fin de rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad, el acceso a la función pública" [6].

El artículo 293 de la Constitución Política facultó al Congreso de la República para establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicable a los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para desempeñar funciones públicas en las entidades territoriales, con sujeción a lo previsto en la misma Carta. En consonancia con lo anterior, la ley 617 de 2000, prevé el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores, diputados, alcaldes y concejales para garantizar la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital.

En ese sentido, la Ley 617 de 2000, por medio de la cual el legislador reformó algunos apartes de la Ley 136 de 1994, dispuso lo siguiente:

> *"ARTICULO 40. DE LAS INHABILIDADES DE LOS CONCEJALES. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:* ***No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:***
>
> *1.* ***Quien*** *haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o* ***haya perdido la investidura de congresista*** *o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas".*

De acuerdo con lo anterior, se tiene que se encuentran inhabilitados para inscribirse y ser elegidos como concejales, aquellas personas que hayan sido condenadas a pagar una pena privativa de la libertad (excepto cuando se trate de delito culposo o político), o se les hayan declarado la pérdida de su investidura como congresista, diputado o concejal.

La pérdida de la investidura, según la Corte Constitucional[7], es una institución jurídica de orden constitucional y carácter judicial, mediante la cual cualquier

---

[6] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: GUSTAVO APONTE SANTOS. Bogotá, D. C, cinco (5) de julio de dos mil siete (2007) Radicación numero: 11001-03-06-000-2007-00046-00(1831)

[7] Sentencia SU.1159/03

ciudadano, o la mesa directiva de la cámara correspondiente, pueden solicitar al Consejo de Estado que decrete la pérdida de la investidura de un congresista o miembro de otra corporación pública, como son las asambleas o los concejos municipales; de acuerdo con las causales fijadas en la Constitución política de Colombia o en la ley. Esta figura está establecida en el ordenamiento jurídico, como una acción pública, pues constituye un derecho político fundamental, en los términos del artículo 40 de la Constitución.

Por su parte, la sentencia SU – 632 de 2017 de la Corte Constitucional expone que:

> *"**La pérdida de investidura es un mecanismo de control político de los ciudadanos y un instrumento de depuración en manos de las corporaciones públicas contra sus propios integrantes, cuando estos incurran en conductas contrarias al buen servicio, al interés general o a la dignidad que ostentan**. En igual medida, esta institución jurídica ha sido definida por la Sala Plena del Consejo de Estado al señalar que tiene como finalidad garantizar que los representantes del pueblo ejerzan sus funciones con la dignidad requerida, es decir, ajustando su comportamiento a lo que el Constituyente y el legislador esperan de él. En este sentido, dicha Corporación ha manifestado:*
>
> > *"En términos generales, la acción de pérdida de la investidura se ha definido como un juicio o proceso jurisdiccional sancionatorio de propósito ético, en tanto las causales ideadas por el Constituyente son un código positivizado de conducta, que tiene por objeto reprochar y sancionar conductas contrarias a la dignidad del cargo que ejercen los representantes del pueblo. Dignidad que surge por el hecho del voto ciudadano y que enaltece el principio de representación democrática. A partir de la positivización de las conductas objeto de reproche, ha de entenderse que el juez de la pérdida de la investidura debe juzgar si determinado comportamiento de quien ostenta la representación popular se ajusta a lo que el Constituyente y el legislador -en el caso de los miembros de las corporaciones públicas del orden territorial- esperan de él. Dicho de otro modo, el ordenamiento tiene la expectativa de que los representantes del pueblo ejerzan sus funciones con la dignidad que ello significa y, en consecuencia, no incurran en las causales de pérdida de investidura[8]".*
>
> ***Así mismo, ha expuesto ese Tribunal que la acción de pérdida de la investidura tiene como propósito garantizar la moralidad y el comportamiento ético de quienes ejercen poder político a través de las corporaciones públicas de elección popular, de suerte que su conducta y decisiones en el ejercicio de las mismas se ajusten ante todo al***

[8] Sentencia del veintisiete (27) de septiembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-15-000-2014-03886-00(PI)

interés general y al bien común dejando de lado todo interés mezquino o privado que atente contra los intereses del pacto político surgido de la elección[9]***.***

La declaratoria de pérdida de investidura acarrea una inhabilidad permanente, ya que el sancionado no puede volver a ejercer el cargo del que se le priva por sentencia judicial dictada al término de un proceso jurisdiccional de índole disciplinaria[10]*. Como se ha resaltado, la severidad de la pérdida de investidura se deriva de las consecuencias que el ordenamiento jurídico le asigna a la afectación de los derechos políticos de los electores, de ahí la entidad de los derechos que resultan limitados, dentro de los que se destaca el derecho a elegir y a ser elegido.*[11]

Teniendo en cuenta que ***la pérdida de investidura impone la prohibición perpetua de ejercer el derecho político a ser elegido popularmente****, la jurisprudencia constitucional ha entendido que "el procedimiento que se aplique en el juzgamiento sobre la procedencia de la pérdida de la investidura debe ser especialmente riguroso y respetuoso de las prerrogativas del demandado, en especial, los derechos al debido proceso y a participar en política y conformar el poder público"*[12]*.*

7.8 Caso concreto

7.8.1 Hechos Probados

Ahora bien, conforme con las pruebas aportadas al plenario (CD fl. 7)[13], advierte esta Judicatura lo siguiente:

- Por medio de Formato E-26 CON del 30 de octubre de 2019, se declaró la elección de los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA identificado con cedula de ciudadanía No. 1049347591 y RAFAEL PALMERA SULBARAN identificado con cedula de ciudadanía No. 73375961, como Concejales del Municipio de Zambrano – Bolívar.

- Que en el curso del proceso de perdida de investidura, con iniciada por JIMMY JOSÉ CRUZATE RAMÍREZ contra los aquí accionados, con radicado 13001233300020180073801, el Consejo de Estado, mediante sentencia de

[9] Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 25 de septiembre de 2008. Radicación número: 73001-23-31-000-2008-00085-01(PI)
[10] *Cfr.* Sentencia T-987 de 2007 y C-207 de 2003.
[11] Sentencia T-987 de 2007.
[12] Sentencia SU-424 de 2016.
[13] Estas pruebas fueron verificadas a través del aplicativo de consulta de procesos de la página de la rama judicial

segunda instancia del 19 de septiembre de 2019[14], con ponencia del Dr. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, dispuso lo siguiente:

> *"**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de 27 de marzo de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar y, en su lugar, **DECRETAR** la pérdida de investidura de los ciudadanos Rafael Antonio Teherán Lora – C.C. núm. 73.375.127 –, Libardo Vega Pacheco – C.C. núm. 73.377.074 –, **Rafael Palmera Sulbarán** – C.C. núm. 1.049.347.591 – y **Horacio Ávila Mejía** – C.C. núm. 73.375.961 –, como concejales del municipio de Zambrano para el período 2016-2019.*
>
> ***SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen".*

De acuerdo con la página de consultas de procesos de la Rama Judicial, se pudo verificar que:

- Por medio de auto del 24 de octubre de 2019, el H. Consejo de Estado resolvió la solicitud de corrección, aclaración y adición, presentada contra la sentencia del 19 de septiembre de 2019, en dicha providencia se resolvió lo siguientes:

> *"**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de aclaración y adición de la sentencia de 19 de septiembre de 2019, presentada por los señores Rafael Antonio Teherán Lora, Libardo Vega Pacheco, Rafael Palmera Sulbarán y Horacio Ávila Mejía, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia judicial.*
>
> ***SEGUNDO: CORREGIR** el ordinal primero de la sentencia proferida, en segunda instancia, el 19 de septiembre de 2019, el cual quedará así:*
>
> *"(...) **PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de 27 de marzo de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar y, en su lugar, **DECRETAR** la pérdida de investidura de los ciudadanos Rafael Antonio Teherán Lora – C.C. núm. 73.375.127 –, Libardo Vega Pacheco – C.C. núm. 73.377.074 –, Rafael Palmera Sulbarán – C.C. núm. 73.375.961 – y Horacio Ávila Mejía – C.C. núm. 1.049.347.591 –, como concejales del municipio de Zambrano para el período 2016-2019 (...)".*

---

[14] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Bogotá D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA. Radicación: 13001233300020180073801 Solicitante: JIMMY JOSÉ CRUZATE RAMÍREZ.

Debe resaltarse que la solicitud de aclaración y adición elevada por la parte accionada, tenía por objeto que se evaluaran unos supuestos yerros de valoración probatoria ocurridos en la sentencia; por otro lado, la parte demandante solicitó que se hicieran unas correcciones en los números de cedula de los accionados.

- Por medio de providencia del 23 de enero de 2020, el Consejo de Estado resolvió de manera negativa una solicitud de nulidad presentada por los accionados.

- El 20 de febrero de 2020, el Tribunal Administrativo de Bolívar dictó el auto de obedecimiento al superior, frente a la decisión adoptada el 19 de septiembre de 2019.

7.8.2 Del análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

En el caso bajo estudio, se solicita que se declare la nulidad del acto de elección de los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN, como Concejales del Municipio de Zambrano - Bolívar, para el periodo constitucional de 2020-2023; lo anterior, por encontrarse incursos en la causal No. 5 del artículo 275 del CPACA, toda vez que los mismos fueron declarados con pérdida de investidura mediante sentencia del 19 de septiembre de 2019, proferida por el Consejo de Estado en segunda instancia.

Como ya se expuso en acápite anterior, el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, establece que serán nulos los actos de elección en el evento en el que se elijan candidatos que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad, o que se hallen incursas en causales de inhabilidad. A su turno, el artículo 43 de la Ley 136 de 1994 dispone que, no podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital, quienes haya perdido la investidura de congresista, diputado o concejal.

Ahora bien, conforme con las pruebas aportadas al plenario (CD fl. 7)[15], advierte esta Judicatura que, en efecto, en el Formato E-26 CON del 30 de octubre de 2019, se declaró la elección del señor HORACIO ÁVILA MEJÍA identificado con cedula de ciudadanía No. 1049347591 y del señor RAFAEL

[15] Estas pruebas fueron verificadas a través del aplicativo de consulta de procesos de la página de la rama judicial

PALMERA SULBARAN identificado con cedula de ciudadanía No. 73375961, como Concejales del Municipio de Zambrano – Bolívar.

Por otra parte, el Consejo de Estado, mediante sentencia de segunda instancia del 19 de septiembre de 2019[16], con ponencia del Dr. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, dispuso lo siguiente:

> *"**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de 27 de marzo de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar y, en su lugar, **DECRETAR** la pérdida de investidura de los ciudadanos Rafael Antonio Teherán Lora – C.C. núm. 73.375.127 –, Libardo Vega Pacheco – C.C. núm. 73.377.074 –, **Rafael Palmera Sulbarán** – C.C. núm. 1.049.347.591 – y **Horacio Ávila Mejía** – C.C. núm. 73.375.961 –, como concejales del municipio de Zambrano para el período 2016-2019.*
>
> ***SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen".*

La notificación de la providencia anterior, se surtió el 27 septiembre de 2019, según consta en el aplicativo de consulta de procesos de la Rama Judicial[17]; y, contra la misma se presentó una solicitud de aclaración, adición y corrección, la que fue resuelta mediante auto del 25 de octubre de 2019, en la cual se negó una solicitud de adición y aclaración de la sentencia, y se corrigieron los números de cedula de los accionados; decisión que quedó notificada por estado del 31 octubre 2019[18].

De igual forma, mediante auto del 23 de enero de 2020, el Consejo de Estado resolvió de manera negativa una solicitud de nulidad presentada por los accionados; y el 20 de febrero del año en curso, el Tribunal Administrativo de Bolívar dictó el auto de obedecimiento al superior, frente a la decisión adoptada el 19 de septiembre de 2019; dicha providencia fue notificada en estado del 21 de febrero pasado.

---

[16] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Bogotá D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA. Radicación: 13001233300020180073801 Solicitante: JIMMY JOSÉ CRUZATE RAMÍREZ.

[17] https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=U6fUVik2toanEJtq1hvccoQoY%2bl%3d

[18] Ibídem

En ese orden de ideas, se tiene que las providencias anteriores se encuentran ejecutoriadas, conforme lo establece el artículo 302 del Código General del Proceso:

> ***ARTÍCULO 302. EJECUTORIA.*** *Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.*
>
> *No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.*
>
> *Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos.*

Así las cosas, evidencia esta Judicatura que existe una evidente violación del ordenamiento jurídico superior, pues, conforme con las pruebas obrantes en el presente asunto se desprende que efectivamente los demandados fueron afectados con la decisión adoptada por el Consejo de Estado en la acción de pérdida de investidura dictada el 19 de septiembre de 2019, la cual se encuentra ejecutoriada.

Recordemos que, según la Corte Constitucional, la pérdida de investidura "*se trata de "un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario". Teniendo en cuenta su especial naturaleza, la pérdida de investidura tiene las siguientes características: (i) Constituye un verdadero juicio de responsabilidad que acarrea la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, que castiga la trasgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan, en aras del rescate del prestigio y de la respetabilidad del Congreso. (ii) Es una sanción de carácter jurisdiccional, pues la competencia para decretarla es atribuida de manera exclusiva a un tribunal -el Consejo de Estado-.* ***(iii) Es la sanción más grave que puede imponerse a un congresista, pues implica la separación inmediata de las funciones que el condenado venía ejerciendo como integrante de la Rama Legislativa y, por expresa disposición de la propia Carta, la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro. Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que la pérdida de investidura "constituye una sanción equiparable, por sus efectos y gravedad, a la destitución de los altos funcionarios públicos, que corresponde***

a un régimen de especial disciplina exigido a los miembros del Congreso". *(iv) Finalmente, los procesos de pérdida de investidura limitan o reducen algunos derechos fundamentales previstos en la Constitución como el de elegir o ser elegido, el cual no puede ser sometido a restricciones indebidas"*[19].

Como corolario de lo expuesto, concluye esta Corporación que los cargos invocados en la demanda, están llamados a prosperar, como quiera que se encuentra demostrado en el proceso que los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN perdieron la investidura como concejales, por medio de declaratoria que hiciera el Consejo de Estado a través de la sentencia dictada el 19 de septiembre de 2019, dentro del proceso iniciado por el señor JIMMY JOSÉ CRUZATE RAMÍREZ, y que, por lo tanto, para el 27 de octubre de 2019, no se encontraban habilitados para ser elegidos como concejales del Municipio de Zambrano, como quiera que la sanción que impone la perdida de la investidura, es que los ciudadanos afectados por ésta no puedan participar como candidatos de elecciones popular cargos de la misma índole en la que perdieron la investidura.

En razón de lo anterior, este Tribunal procederá a acceder a las pretensiones de la demanda, por lo que se declarará la nulidad del acto del 30 de octubre de 2019, contenido en el acta parcial de escrutinio de concejo municipal E-26 CON, expedida por la Comisión Escrutadora del Municipio de Zambrano, - Bolívar, que declaró la elección de los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN, como concejales de dicho municipio, para el periodo 2020-2023. En consecuencia, se ordenará la cancelación de las credenciales que los acredita como concejales, y se comunicará tal decisión al Presidente del Concejo Municipal de Zambrano para que proceda según lo dispuesto en los artículos 134 y 261 de la Constitución y los artículos 56 de la Ley 136 de 1994.

VII.- COSTAS

Conforme con lo estipulado en el art. 188 del CPACA, no se condenará en costas en esta oportunidad, atendiendo que el asunto de marras trata sobre un tema de interés público.

[19] Sentencia C – 254 A de 2012. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

VIII.- DECISIÓN

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

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del acto administrativo del 30 de octubre de 2019, contenido en el acta parcial de escrutinio de concejo municipal E-26 CON, expedida por la Comisión Escrutadora del Municipio de Zambrano, - Bolívar, por medio de la cual se declaró la elección de los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA identificado con cedula de ciudadanía No. 1.049.347.591 y RAFAEL PALMERA SULBARAN, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.375.965, como concejales de dicho municipio.

SEGUNDO: En consecuencia, **CANCELAR** la credencial que acredita a los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN, como concejales, la cual se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión al presidente de la Presidente del Concejo Municipal de Zambrano para que proceda según lo dispuesto en los artículos 134 y 261 de la Constitución y los artículos 56 de la Ley 136 de 1994.

CUARTO: COMUNICAR esta providencia a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral para lo de su competencia.

QUINTO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No 016 de la fecha.

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
MAGISTRADOS

Medio de Control	**NULIDAD ELECTORAL**
Radicado	**13-001-23-33-000-2019-00570-00**
Demandante	**DANIEL ALEJANDRO OCHOA**
Demandado	**HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN**
Magistrado Ponente	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

En las instalaciones de la Sala de Audiencia del Tribunal Administrativo de Bolívar, los nueve (9) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020), siendo las tres en punto (3:00 pm) de la tarde, día y hora establecida en el auto de fecha 3 de marzo de 2020, el señor Magistrado Ponente, **Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**, y el Magistrado el **Dr. EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS**, en asocio con su Abogada Asesora, TATIANA REYES URANGO se constituyen en audiencia pública, y la declaran abierta, a fin de dar inicio a la **AUDIENCIA DE ALEGATOS Y JUZGAMIENTO** de que tratan los artículos 182 y 286 de la Ley 1437 de 2011, dentro del medio de control de NULIDAD ELECTORAL, radicado con el No. **13-001-23-33-000-2019-00570-00**, en el que obra como demandante el **DANIEL ALEJANDRO OCHOA.**, y como demandados los señores **HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN.**

El Magistrado Ponente Instala la **AUDIENCIA INICIAL**. (Siendo las 3:00 PM)

1. ASISTENTES A LA AUDIENCIA (Min: 1:30)

Se deja constancia que a la presente audiencia asistieron las personas que a continuación se relacionan.

1.1 Demandante: DANIEL ALEJANDRO OCHOA, identificada con la cedula de ciudadanía No. 73.377.939.

1.2 Ministerio Público: Doctor LUIS GUILLERMO GONZÁLEZ ZABALETA, Procurador Judicial Delegado ante el Tribunal Administrativo de Bolívar.

AUTO DE SUSTANCIACIÓN N. 1: RECONOCER personería para actuar, al Dr. JORGE ALBERTO CARDONA MONTOYA, identificado con la cedula de ciudadanía No. 79.472.083 de Bogotá, y TP: 85406-D1 del CSJ., como apoderado de la **Registraduría Nacional del Estado Civil**, conforme con las disposiciones establecidas en el poder visible a folio 98-107 del expediente.

2. INASISTENCIAS Y EXCUSAS:

Las partes que no asistieron, no presentaron excusas.

3. SANEAMIENTO DEL PROCESO (Min: 2:46)

Conforme con las actuaciones surtidas en el presente asunto, encuentra esta Magistratura que no existen irregularidades procesales que deban ser saneadas; sin embargo, se le consulta a las partes si advierten alguna situación que deba ser saneada previo a la continuación de la diligencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procede a dictar el siguiente **AUTO DE SUSTANCIACIÓN No. 2:** DECLÁRESE saneado el proceso hasta esta etapa. **Constancia de notificación:** Quedan las partes notificadas en estrado. **Sin recursos**

4. ALEGATOS (Min: 3:20)

En virtud de lo establecido en los artículos 182 y 286 del CPACA, se procede a dar inicio a la etapa de alegatos. En virtud de lo anterior, se dicta el siguiente **SUSTANCIACIÓN No. 3: CÓRRASE** traslado para alegar de conclusión a las partes y al Agente del Ministerio Público, y concédasele un término de 10 minutos para que presenten sus argumentos:

- Demandante DANIEL ALEJANDRO OCHOA: (Min: 3:35)
- Ministerio Público: (Min: 4:18)

5. DECISIÓN DE FONDO (Min: 8:22)

Conforme con lo establecido en el artículo 182 del CPACA, la Sala[1] de Decisión 002 del Tribunal Administrativo de Bolívar, procederá a dictar la sentencia que ponga fin a la instancia, así:

SENTENCIA 013/2020

Problema jurídico.

Teniendo en cuenta que el objeto de la controversia, este Tribunal considera que el problema jurídico a resolver es el siguiente:

> *¿Debe declararse la nulidad del acto administrativo del 30 de octubre de 2019, contenido en el acta parcial de escrutinio de concejo municipal E-26 CON, que declaró la elección de los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL*

[1] La cual estará compuesta por el Magistrado ponente y el Dr. Edgar Vásquez, teniendo en cuenta que la Dra. Claudia Patricia Peñuela Arce fue elegida mediante Acuerdo No. 027 del 11 de febrero de 2020, en provisionalidad, como Magistrada del Tribunal Administrativo de Santander, por lo que desde el 02 de marzo de la presente anualidad no se encuentra laborando en el Tribunal Administrativo de Bolívar, y no se ha realizado nombramiento alguno en su reemplazo.

PALMERA SULBARAN, como concejales de dicho municipio, para el periodo 2020-2023, atendiendo que los mismos fueron sancionados con la pérdida de la investidura a través de la sentencia del 19 de septiembre de 2019, proferida por el H. Consejo de Estado en segunda instancia?

Tesis de la Sala

La Sala declarará la nulidad del acto de elección de los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN, como Concejales del Municipio de Zambrano Bolívar, con fundamento en el numeral 5° del artículo 275 del CPACA, por hallarse incursos en la causal de inhabilidad contemplada en el numeral 1° del artículo 43 de la Ley 136/94 (modificada por la Ley 617/00), al encontrarse afectados por una declaratoria de perdida de investidura desde antes de las elecciones del 27 de octubre de 2019.

DECISIÓN

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

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del acto administrativo del 30 de octubre de 2019, contenido en el acta parcial de escrutinio de concejo municipal E-26 CON, expedida por la Comisión Escrutadora del Municipio de Zambrano, - Bolívar, por medio de la cual se declaró la elección de los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA identificado con cedula de ciudadanía No. 1.049.347.591 y RAFAEL PALMERA SULBARAN, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.375.965, como concejales de dicho municipio.

SEGUNDO: En consecuencia, **CANCELAR** la credencial que acredita a los señores HORACIO ÁVILA MEJÍA y RAFAEL PALMERA SULBARAN, como concejales, la cual se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión al presidente de la Presidente del Concejo Municipal de Zambrano para que proceda según lo dispuesto en el artículo 261 de la Constitución y los artículos 56 de la Ley 136 de 1994.

CUARTO: COMUNICAR esta providencia a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral para lo de su competencia.

QUINTO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

SEXTO: Se deja constancia que los argumentos que motivan esta decisión, se encuentran consignados en documento anexo a la presenta acta.

8. FIN DE LA AUDIENCIA

En este estado de la audiencia se deja constancia que ha quedado grabado el audio y que hará parte de la presente acta. No siendo otro el objeto de la presente, siendo, el día 9 de marzo de 2020, a las 3:35, se da por terminada, y se firma por quienes en ella intervinieron:

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado Ponente

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS
Magistrado

Demandante

Ministerio Público

Abogada Asesora

Autos Proferidos en Audiencia	
Interlocutorios	0
Sustanciación	3
Recursos	0
Duración	20:22