

## **JUICIO DE PERDIDA DE INVESTIDURA - Principio de congruencia**

En efecto, todo juzgador, incluido el de la pérdida de investidura, debe respetar el principio de consonancia o congruencia que debe informar al fallo, en tanto la imparcialidad del juzgamiento exige identidad entre lo decidido y el petitum (las pretensiones) y la causa petendi (los hechos que le sirven de fundamento). De ahí que al juzgador no le está permitido abordar el estudio de causales de pérdida de investidura que no hayan sido debidamente invocadas y explicadas en el escrito de demanda, tal y como lo ordena la letra c) del artículo 4 de la Ley 144 de 1994. En otros términos, no le es dado al actor cambiar sustancialmente, como se intenta en el sub lite, en las alegaciones y en la etapa probatoria, la conducta trasgresora invocada en la demanda y traer ahora asuntos nuevos, sobre los cuales el accionado no tuvo oportunidad de pronunciarse dentro del proceso.

**FUENTE FORMAL:** LEY 144 DE 1994 - ARTICULO 4 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 29 / LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA - ARTICULO 9

## **PERDIDA DE INVESTIDURA - Desconocimiento de prohibición de doble militancia no es causal**

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 pregonan 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.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 107 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 179 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 180 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 181 / LEY 5 DE 1992 - ARTICULO 280

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el desconocimiento de la prohibición de doble militancia, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 12 de octubre de 2010, Rad. 2010-00208, MP. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; sentencia de 11 de mayo de 2004, Rad. 1441, MP. Alejandro Ordóñez Maldonado y sentencia de 25 de mayo de 2004, Rad. 2003-01463, MP. Germán Rodríguez Villamizar; Sección Quinta, sentencia de 30 de abril de 2009, Rad. 2007-00506, MP. Mauricio Torres Cuervo; sentencia de 30 de abril de 2009, Rad. 2007-00972, MP. Filemón Jiménez Ochoa; sentencia de 26 de septiembre de 2008, Rad. 2007-00780, MP. Filemón Jiménez Ochoa; sentencia de 19 de enero de 2006, Rad. 3875, MP. Darío Quiñones Pinilla y sentencia de 26 de agosto de 2004, Rad. 3343, MP. Filemón Jiménez Ochoa.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de enero de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00708-00(PI)**

**Actor: WILFRAND CUENCA ZULETA**

**Demandado: LUIS ENRIQUE DUSSAN LOPEZ**

**Asunto: PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA**

Corresponde decidir la solicitud de pérdida de investidura presentada por el señor Wilfrand Cuenca, en nombre propio, en contra del Representante a la Cámara por el Departamento del Huila, Luis Enrique Dussán López.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La solicitud**

El actor en su escrito de solicitud y en el de corrección presentó como fundamentos de hecho, los que la Sala sintetiza, así:

Que Luis Enrique Dussán López fue elegido como congresista el 8 de marzo de 2006, “en la lista conformada por la organización política ‘Huila Nuevo..., logo la naranja’, para el período constitucional julio 20 de 2006 a junio 20 de 2010”.

Que Dussán López fue reelegido para el período constitucional inmediatamente siguiente el 8 de marzo de 2010, como Representante a la Cámara para la circunscripción electoral del Departamento del Huila, esta vez por una organización política distinta: “Unidad Liberal Logo L”. Proceder con el cual incurrió en “doble militancia” y consecuentemente en un presunto fraude al elector y en la presunta utilización indebida de recursos públicos.

Que siendo reelegido el congresista Luis Enrique Dussán por una nueva organización política para el período constitucional 2010 al 2014, sin renunciar previamente a la bancada Huila Nuevo-Logo la Naranja, se aprecia que sin ningún decoro actuaba simultáneamente el representante en las dos organizaciones políticas, desde junio de 2009 hasta el 20 de junio de 2010.

Que además de la doble militancia, Dussán López en su calidad de congresista al parecer intervino en la discusión del inciso final del artículo 4 de la Ley 974 de 2005, que fue declarada inconstitucional, “por violar el principio constitucional de no permitir la doble militancia no solamente entre partidos y movimientos con personería jurídica, sino también respecto de la organizaciones políticas de grupos significativos de ciudadanos que tengan representación en el Congreso (...) a quienes se les aplican los principios de bancadas (...) lo contrario equivale a un fraude al elector como acontece con el comportamiento irregular del congresista Luis Enrique Dussán López”.

Que en el período junio de 2009 a junio 20 de 2010, “el congresista Luis Enrique Dussán, al pertenecer a dos organizaciones políticas diferentes no solo incurre en doble militancia, sino que además se hace de manera ilegal beneficiario a dos (2) beneficios ilegales en materia de financiación estatal de campañas políticas con recursos públicos del estado, en una al utilizar los medios de comunicaciones estatales como congresista integrante de la Bancada Huila nuevo secciones (sic) comisiones y plenarias del congreso, tiquetes etc., logo la Naranja, y otro beneficio ilegal al obtener el descuento del 50 por ciento (sic) financiación estatal de campañas en cuñas publicitarias, radio, prensa, etc., como miembro de otra organización política Unidad Liberal, Logo L (...) oficial del Partido Liberal Colombiano”.

## **2. Las causales alegadas**

Solicita el actor que se declare la pérdida de investidura del Representante a la Cámara Luis Enrique Dussán “por la causal de doble militancia y las demás infracciones que de esta se deriven, como por ejemplo, utilización indebida de

dineros públicos destinados a la financiación de campañas políticas del Estado, entre otras”.

### **3. La oposición**

El Congresista demandado, por medio de apoderado, se opuso a las pretensiones de la solicitud y en relación con los hechos, manifestó en esencia que el Representante Dussán López no fue elegido ni se postuló por una lista de una organización política ciudadana -como señala la demanda- sino por un grupo significativo de ciudadanos. Explicó que además la doble militancia no constituye, según el ordenamiento jurídico, una causal para que un congresista pierda su investidura.

Que el actor acusa de utilización indebida de dineros públicos destinados a la financiación de campañas políticas, “pero no justifica cómo se apropió de esos dineros ni tampoco justifica por qué esa afirmación es causal de pérdida de investidura”.

### **4. Las pruebas**

Mediante providencia de 1º de agosto de 2011, se abrió el proceso a prueba y, en consecuencia, se decretó:

i) tener como pruebas, con el valor que les corresponda, los documentos aportados en la demanda y su corrección;

ii) a solicitud del demandante se ofició a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que remitiera copia auténtica de la credencial de elección del ciudadano Luis Enrique Dussán López para el período constitucional 20 de julio de 2006 al 20 de junio de 2010, con la indicación del partido, movimiento, organización política o grupo significativo de ciudadanos por el cual se inscribió y fue electo;

iii) a solicitud del actor igualmente se ofició a la Secretaría General de la Cámara de Representantes para que certificara la bancada que conformaba el congresista Luis Enrique Dussán López en el período julio 20 de 2006 a junio 20 de 2010;

iv) asimismo a petición del accionante se ofició al Consejo Nacional Electoral para que expidiera copias de las publicaciones de prensa y radio que contienen la publicidad de la campaña del congresista Luis Enrique Dussán López entre junio de 2009 y junio 20 de 2010<sup>1</sup> y

v) se ofició a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral para que remitieran copia autenticada de los libros contables de rendición de cuentas del congresista.

## **5. Audiencia pública**

El 8 de noviembre de 2011 se llevó a cabo la audiencia pública prevista en el artículo 11 de la Ley 144 de 1994. A ella asistieron el actor, el Congresista demandado y su apoderado y el Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado. Oportunamente allegaron por escrito el resumen de sus intervenciones, en las cuales, tanto el solicitante como el demandado, en esencia, reiteraron lo expuesto en la solicitud y en su contestación, respectivamente.

El solicitante agregó que en los libros contables no se incorporaron unos descuentos que de acuerdo con el marco jurídico aplicable debieron haberse incluido<sup>2</sup>.

El congresista demandado, a través de su apoderado, expuso que no existe prueba alguna que lleve a considerar que durante el ejercicio de la campaña

---

<sup>1</sup> A solicitud de la parte demandada se citó a interrogatorio de parte al congresista demandado, sin embargo mediante proveído de 12 de agosto siguiente, se revocó por inconducente.

<sup>2</sup> Expuso textualmente que "al parecer no se incorporan el 50% de descuentos en publicidad prensa y radio que deben de reportarse como donaciones conforme lo previsto en el código electoral y resoluciones reglamentarias en materia de financiación de campañas políticas, como tampoco se incorpora la totalidad de los pagos efectuados o recibidos por donaciones en publicación de avisos de prensa (...) un simple cotejo entre los avisos publicados en la prensa y los valores de los mismos en los diarios, se podrá determinar que no corresponden los valores registrados en los libros a los valores de los avisos publicados".

política, hubiese existido por parte del demandado utilización indebida de recursos públicos en los supuestos que irresponsablemente advirtió el demandante.

Puso de presente que de la documentación remitida por el Consejo Nacional Electoral en copia simple, no se puede llegar a una conclusión de utilización indebida de recursos públicos.

Por su lado, el Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado observó que para garantizar el debido proceso, el debate se debe circunscribir a los fundamentos de hecho y de derecho que contiene la demanda. Conceptuó que la doble militancia no se encuentra prevista como causal de inhabilidad o incompatibilidad para congresistas.

Subrayó que en este caso, no aparece probado que el demandado hubiera incurrido en doble militancia en los términos del artículo 107 de la Constitución, en tanto que exige pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica. En efecto, se estableció que el demandado fue inscrito y salió elegido con el aval de grupos significativos de ciudadanos, sin que se probara que a éstos se les hubiera reconocido personería jurídica.

Advirtió que si bien la Constitución y la ley consagraron la prohibición de la doble militancia en partidos y movimientos políticos con personería jurídica, prohibición extendida con la Ley 1475 de 2011 a quienes aspiren a ser elegidos por otro grupo significativo de ciudadanos<sup>3</sup>, lo pertinente para este caso es que incurrir en tal prohibición no tiene como sanción la pérdida de investidura.

En cuanto al cargo estructurado por indebida destinación de dineros públicos, señaló que al no incurrir en la prohibición de doble militancia, mal podía afirmarse que se tornaron en ilegales los beneficios sobre la utilización de medios de comunicación y publicidad respectivamente.

---

<sup>3</sup> Destacó que cuando el demandado se inscribió como candidato para las elecciones de marzo de 2010 la prohibición de la Ley 1475 no le era oponible, tal como lo precisó la Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2064 de 27 de julio de 2011.

Finalmente, indicó que frente a la insinuación de un posible conflicto de intereses porque al parecer en el período 2002-2006 el demandado participó e intervino en la sesión en la cual se discutió el inciso final del artículo 4 de la ley 974 de 2005, que luego fue declarado inexecutable, no se observa actividad probatoria desplegada para acreditar este aserto, lo que impide adelantar el análisis de la causal en tanto que sólo se plantea un supuesto de hecho y de conducta hipotético.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia**

El asunto *sub lite* es de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 184 y 237, numeral 5, de la Constitución Política, en concordancia con lo establecido en los artículos 1º de la Ley 144 de 1994 y 37 numeral 7º de la Ley 270 de 1996.

### **2. Lo que se debate**

El actor en su escrito formuló, como se indicó ya, dos causales de pérdida de investidura: (i) doble militancia y (ii) indebida destinación de dineros públicos, e insinuó una tercera: conflicto de intereses porque “al parecer” el demandado intervino en la discusión del inciso final del artículo 4º de la Ley 974 de 2005, que luego fue declarado inexecutable. Por lo cual en torno de ellas se centrará el debate.

### **3. La garantía del debido proceso en juicios de pérdida de investidura**

El demandante en la etapa probatoria y en la audiencia pública, añadió una nueva imputación: que a su juicio varias cifras de las cuentas de la campaña no fueron incorporadas en los libros contables<sup>4</sup>, acusación que no fue expuesta en el escrito de demanda.

A este respecto, la Sala comparte la observación hecha por el Ministerio Público en el sentido de que lo relativo a la supuesta superación de topes de financiación, constituye un hecho nuevo que no fue objeto de la demanda, y por tanto, de contradicción por el demandado.

Y por lo mismo, le está vedado al juzgador entrar a estudiar este punto, pues al hacerlo estaría violando de manera flagrante el derecho constitucional fundamental al debido proceso (29 superior).

En efecto, todo juzgador, incluido el de la pérdida de investidura, debe respetar el principio de consonancia o congruencia que debe informar al fallo, en tanto la imparcialidad del juzgamiento exige identidad entre lo decidido y el *petitum* (las pretensiones) y la *causa petendi* (los hechos que le sirven de fundamento). De ahí que al juzgador no le está permitido abordar el estudio de causales de pérdida de investidura que no hayan sido debidamente invocadas y explicadas en el escrito de demanda, tal y como lo ordena la letra c) del artículo 4º de la Ley 144 de 1994<sup>5</sup>.

En otros términos, no le es dado al actor cambiar sustancialmente, como se intenta en el *sub lite*, en las alegaciones y en la etapa probatoria, la conducta trasgresora invocada en la demanda y traer ahora asuntos nuevos, sobre los cuales el accionado no tuvo oportunidad de pronunciarse dentro del proceso.

---

<sup>4</sup> Dijo que "al parecer no se incorporan el 50% de descuentos en publicidad prensa y radio que deben de reportarse como donaciones conforme lo previsto en el código electoral y resoluciones reglamentarias en materia de financiación de campañas políticas, como tampoco se incorpora la totalidad de los pagos efectuados o recibidos por donaciones en publicación de avisos de prensa (...) un simple cotejo entre los avisos publicados en la prensa y los valores de los mismos en los diarios, se podrá determinar que no corresponden los valores registrados en los libros a los valores de los avisos publicados".

<sup>5</sup> Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, en Diario Oficial No. 41.449, julio 19 de 1994.



Esta limitante se erige en una garantía de la vigencia plena del derecho fundamental al debido proceso contenida en el artículo 29 Constitucional y que reitera el artículo 9º de la ley Estatutaria de Administración de Justicia.

#### **4. Lo demostrado en el proceso**

De acuerdo con el conjunto de las pruebas que obran en el expediente, se acreditaron los siguientes hechos relevantes para el proceso:

4.1 Que Luis Enrique Dussán López se postuló y fue elegido para la Cámara de Representante en el Departamento del Huila en las elecciones de 12 de marzo de 2006 avalado por el grupo significativo de ciudadanos “Huila Nuevo y Liberalismo”, según dan cuenta: copia del formulario de inscripción E-6CD (fl. 27 y 105)<sup>6</sup>; certificación original del Director de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil de 3 de junio de 2011 (fl. 25) y copia auténtica del acta de escrutinio de votos para Cámara de Representantes E-26CR (a fls. 106 y 107).

4.2 Que Luis Enrique Dussán López actuó en representación del grupo significativo de ciudadanos “Huila Nuevo y Liberalismo”, en tanto Representante a la Cámara por el departamento de Huila para el período constitucional 2006-2010, de acuerdo con certificación original del Secretario de la Cámara de Representantes SG 2-2707.11 de septiembre 26 de 2011 (fls 270, 273 y 274)<sup>7</sup>.

4.3 Que Luis Enrique Dussán López se postuló y fue elegido para la Cámara de Representante en el Departamento del Huila en las elecciones de 14 de marzo de 2010 avalado por el grupo significativo de ciudadanos “Unidad Liberal”, según da cuenta copia del formulario de inscripción E-6CT (fl. 28) y la certificación original del Director de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil de 3 de junio de 2011 (fl. 25).

---

<sup>6</sup> Remitido éste último en acato a lo dispuesto en el auto de apertura a prueba, según oficio DGE-2197 de 9 de agosto de 2011 por el Director de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil (fl. 104).

<sup>7</sup> Este oficio aclara lo certificado previamente por el mismo Secretario General de la Cámara en oficio SG-2-2219, de 16 de agosto de 2011 en el que había indicado que Luis Enrique Dussán López fue elegido como Representante a la Cámara por el Departamento de Huila para el período constitucional 2006-2010, por el grupo significativo de ciudadanos “Huila Unido y Liberalismo” (fls.109 y 110), de acuerdo con lo ordenado en proveído de 23 de septiembre de 2011 de esta Corporación.

4.4 Que el candidato Luis Enrique Dussán López presentó al Fondo Nacional de Financiación Política una relación de los ingresos y egresos de su campaña al Congreso, según da cuenta copia del libro de contabilidad remitido por el Fondo Nacional de Financiación Política por oficio CNE-FNFP-1356 de 25 de agosto de 2011 en 31 folios<sup>8</sup> (fls. 157 a 188) y copia auténtica de toda la documentación contentiva de los ingresos y gastos de campaña remitida a esta Corporación según oficio CNE-FC 1461 de 9 de septiembre de 2011 en 39 folios (fls. 195 a 226).

#### **5. Primer causal invocada: doble militancia**

Según los hechos de la solicitud de pérdida de investidura, el congresista demandado incurrió en “doble militancia”, en tanto su reelección devino, previa inscripción que hizo de su candidatura en una nueva organización política ante la Registraduría Nacional del Estado Civil el 29 de enero de 2010, sin renunciar previamente a la anterior organización política conforme lo prevé el artículo 107 constitucional.

De acuerdo con el actor, el representante a la Cámara demandado violó el artículo 107 de la Constitución<sup>9</sup>, los artículos 11, 182 y 183 *ibid.*, la Ley 974 de 2005<sup>10</sup>, la Ley 5 de 1992 y la doctrina constitucional contenida en la sentencia C 342 de 2006, al aceptar conscientemente su postulación el 8 de marzo de 2010 simultáneamente perteneciendo a dos grupos significativos de ciudadanos distintos, con lo cual incurrió en transfuguismo político o doble militancia.

Por su parte, el accionado esgrimió que el artículo 107 establece una prohibición o limitación a todo ciudadano de pertenecer simultáneamente a más de “un partido o movimiento político con personería jurídica” y por lo mismo no puede ser extensiva

---

<sup>8</sup> En el citado oficio se puso de presente que de acuerdo con el artículo 6º de la Resolución CNE 0330 de 2007 “cuando se trate de listas inscritas por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos la conservación de los documentos estará a cargo del responsable de rendición de cuentas designado por los inscriptores”.

<sup>9</sup> Con arreglo al cual quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curial al menos 12 meses antes del primer día de inscripciones.

<sup>10</sup> Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas.

su aplicación a grupos significativos de ciudadanos. De modo que como la prohibición contenida en el artículo 107 constitucional solamente aplica a los integrantes de un partido o movimiento político, no resulta predicable del caso planteado en la demanda. Citó en respaldo un concepto del Consejo Nacional Electoral.

Añadió que según la jurisprudencia, la desatención de esa limitación no constituye causal de pérdida de investidura, ni las normas pertinentes previeron cuál es la sanción que su incumplimiento genera al Representante a la Cámara o Senador que en ella incurre, por lo que atendiendo a los principios de legalidad y debido proceso no es posible acceder a la solicitud de pérdida de investidura.

Para el Ministerio Público debe negarse la solicitud de pérdida de investidura porque, como señaló la vista fiscal, en desarrollo del principio de taxatividad que enmarca el proceso de pérdida de investidura, no le está permitido al juzgador crear causales de pérdida de investidura o interpretar en forma extensiva las que ha establecido el legislador.

5.1 A este respecto la Sala precisa que las inhabilidades e incompatibilidades, en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, son de origen constitucional y legal. Y por lo mismo, la tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía *legis* o *iuris*; están definidas en el tiempo, salvo aquellas de carácter constitucional (*verbi gratia* arts. 179 n.º1, 197 y 267 C.P.); y, además, hacen parte de un conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, razón por la cual no son disponibles ni pueden ser derogadas por acuerdo o convenio<sup>11</sup>.

Hay que partir del supuesto de que las inhabilidades e incompatibilidades impiden que un ciudadano pueda ser elegido para el cargo en el que estas se configuren y su violación por parte de los congresistas comporta la pérdida de su investidura,

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de febrero de 2011, Rad. 11001-03-15-000-2010-00990-00 y 11001-03-15-000-2010-01027-00 (acumulados), CP Ruth Stella Correa Palacio.

en conformidad con los artículos 179 a 181 de la Constitución Política, 280 y ss. de la Ley 5 de 1992, y la Ley 144 de 1994.

Por lo mismo y como la pérdida de investidura supone la sanción más grave que se le pueda imponer a un congresista, en tanto no sólo lo separa como integrante de la rama legislativa sino que además le impide serlo en el futuro, y por ello entraña una restricción radical al núcleo esencial del derecho constitucional fundamental a elegir y ser elegido (art. 40.1 superior)- debe haber una plena observancia del debido proceso como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional<sup>12</sup> (art. 29 *eiusdem*), que se manifiesta en:

- (i) la consagración de las causales debe ser expresa (**principio de legalidad de la sanción**) y
- (ii) en su aplicación no son dables analogías o extensiones a efectos de lograr configurar esta situación.

Justamente por ello, esto es, por los drásticos efectos que acarrea la configuración de este castigo excepcional, es que la Corte Constitucional ha dejado en claro que requiere en grado sumo la plena observancia de las garantías y requisitos constitucionales del debido proceso.<sup>13</sup>

Es procedente anotar que uno de los presupuestos básicos del derecho fundamental al debido proceso es justamente que la facultad sancionatoria tenga una clara e incontrovertible autorización normativa, en este caso de estirpe constitucional forzosamente. En tanto, por lo demás la pena conlleva la afectación del núcleo esencial del derecho a la participación política (art. 40 CP).

En tal virtud, es preciso que no haya lugar a discusión de si la conducta que se reprocha se subsume en la situación previamente tipificada por una norma, en

---

<sup>12</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-247 de 1 de junio de 1995: "La Corte Constitucional considera que las normas constitucionales en las cuales se consagra la pérdida de la investidura deben ser interpretadas de manera armónica con el artículo 29 de la Carta, con las necesarias adaptaciones que exige la naturaleza especial de aquéllas." En sentido similar ver sentencias C 037 de 1994 y C 280 de 1996.

<sup>13</sup> *Ibid.*

este caso la materia fue regulada por el capítulo 6º del Título VI de la Carta, donde quedó consignada en un catálogo completo de inhabilidades (art. 179) e incompatibilidades (art. 180).

Con esta perspectiva se impone reiterar que las inhabilidades que dan lugar a la pérdida de investidura están previstas taxativamente en el texto constitucional y, por contera, no es dable al juzgador darles un alcance extensivo<sup>14</sup>.

5.2 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<sup>15</sup>, 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.

Es importante advertir que en el informe de ponencia para primer debate en primera vuelta en Cámara de Representantes, se dejó en claro el objeto de esa enmienda constitucional:

“El proyecto de Acto Legislativo en estudio, de origen gubernamental, tiene por objeto la modificación de disposiciones constitucionales que fortalezcan las instituciones y el régimen democrático, para evitar la infiltración y manipulación en las corporaciones y cargos de elección popular por parte de grupos armados al margen de la ley, y del narcotráfico, proponiendo para ello sanciones a los partidos políticos

<sup>14</sup> Cfr, entre otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 10 de diciembre de 2002, exp. 2002 1027 (PI-055), C.P. Germán Ayala Mantilla; de 27 de enero de 1998, exp. AC-5397. C.P. Ricardo Hoyos Duque; de 13 de julio de 2004, Exp. PI-2004-0454, C.P. Ana Margarita Olaya Forero; y concepto 855 de 8 de julio de 1996 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Javier Henao Hidrón.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 12 de octubre de 2010, Rad. 2010-00208, CP Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; 11 de mayo de 2004 rad. 1441CP Alejandro Ordóñez Maldonado y 25 de mayo de 2004, rad. 2003-01463, CP German Rodríguez Villamizar. Sección Quinta, sentencias de 30 de abril de 2009, rad. 2007-00506 CP Mauricio Torres Cuervo; 30 de abril de 2009, rad. 2007-00972, CP Filemón Jiménez Ochoa; 26 de septiembre de 2008, rad. 2007-00780, CP Filemón Jiménez Ochoa; 19 de enero de 2006, rad. 3875, CP Darío Quiñones Pinilla y 26 de agosto de 2004, rad. 3343, CP Filemón Jiménez Ochoa.

que atenten contra los deberes que le impone el gozar de una personería jurídica.

Mediante el establecimiento de un estricto régimen de responsabilidades para los partidos políticos, así como la adopción de herramientas para fortalecerlos como representantes de la sociedad, se espera cerrar la puerta a estrategias de grupos ilegales que buscan distorsionar la voluntad popular para ocupar espacios de representación política.

Igualmente, se pretende profundizar en la democratización interna de los partidos, su fortalecimiento y su responsabilidad política, dentro de un marco programático y de transparencia en las relaciones entre los poderes públicos. La transparencia electoral, la responsabilidad política de los partidos, la responsabilidad individual e intransferible de los titulares de cargos públicos de elección popular frente al pueblo colombiano y la austeridad y control en la financiación de campañas y partidos son parte fundamental de la reforma.<sup>16</sup>

El objeto de este cambio constitucional fue, pues, perfilar una trascendental reforma política, en orden a moderar nuestro secular sistema de gobierno presidencialista, con la introducción de un régimen de bancadas en las corporaciones públicas de elección popular (a la sazón desarrollado por la Ley 974 de 2005), para reorganizar y optimizar el funcionamiento de éstas.

De paso, se buscaba asimismo fortalecer a los partidos y movimientos políticos, con mecanismos que garantizaran su disciplina y actuación coordinada, y por éste a unos y otros los habilitó para regular un régimen disciplinario interno y por ende para imponer sanciones (art. 2 del AL 01 de 2003 que modificó el artículo 108 constitucional, desarrollado por el artículo 4º de la Ley 974 de 2005).

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<sup>17</sup>. O lo que es igual, según lo pregonaba 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

---

<sup>16</sup> Cfr. Gaceta del Congreso 674/08, pp. 1-2.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 1º de octubre de 2004, M.P. Camilo Arciniegas Andrade.

partidos, entre ellas las concernientes a la doble militancia.

Así las cosas, lejos de concebir a la “doble militancia” como una causal de pérdida de investidura, el constituyente quiso –al abstenerse de darle ese alcance en el texto constitucional- deferir a los partidos y movimientos políticos para que en sus estatutos internos previeran las reglas y sanciones pertinentes.

5.3 Ahora, la doble militancia se concibió como una figura asociada solamente a movimientos o partidos políticos y no respecto de grupos significativos de ciudadanos<sup>18</sup>. La vocación de permanencia en un solo partido o movimiento político es el presupuesto de la misma como instancias naturales de decisión política con vocación de permanencia. Lo cual por supuesto no caracteriza a los grupos significativos, como manifestación política de la voluntad popular eminentemente coyuntural, esto es, dentro de unas circunstancias específicas.

Esta situación no varió con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009 que una vez más introdujo ajustes a los artículos 107 y 108, con el propósito de profundizar los cambios introducidos en el año 2003, vale decir, robustecer el régimen de bancadas.

El objetivo general de la reforma constitucional era el mismo del año 2003: fortalecer a los partidos y movimientos políticos como representantes de la sociedad. A este propósito el informe ponencia para primer debate en primera vuelta en Cámara de Representantes indicó: “se pretende profundizar en la democratización interna de los partidos, su fortalecimiento y su responsabilidad política de los partidos, la responsabilidad individual e intransferible de los titulares de cargos públicos de elección popular frente al pueblo colombiano (...)”<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> El inciso tercero del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 previó que “Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren (a) ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de éstas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.”. Esta norma nuevamente tiene como destinatarios a los partidos políticos (en este caso a sus directivos) y no a los grupos significativos de ciudadanos. El hecho de que extienda la limitación a los primeros de formar parte de los segundos, no significa ni mucho menos la alteración de la regla descrita.

<sup>19</sup> Gaceta del Congreso 674 de 2008, p. 8.

Al respecto la enmienda constitucional reiteró que en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. Asimismo, para los efectos que interesan en el estudio del sub examine, la norma añadió que quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. Empero, el nuevo texto constitucional tampoco dispuso qué consecuencias sancionatorias traería la infracción de este mandato, dejando pues a la ley y a los estatutos la determinación de este aspecto.

Merece destacarse que en la exposición de motivos a este acto reformativo de la Constitución se puso de presente que con la misma se buscaba el funcionamiento organizado y programático de las bancadas y el combate a la doble militancia:

“Para mantener la disciplina interna de los partidos y la transparencia ante el elector, es necesario definir y regular lo relacionado con la militancia en los partidos. En este punto en concreto, la reforma se propone hacer más exigente y dar mayor alcance a la prohibición constitucional de afiliación simultánea a más de un partido, establecida en el artículo 107 Superior, de manera que la regla constitucional también consagre una obligación para que los militantes de un partido no puedan estar simultáneamente afiliados a otros. Así mismo, se propone prohibir a los miembros de un partido, apoyar candidatos de otros partidos o movimientos. Finalmente, se busca que un miembro de una corporación pública que decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul con suficiente anterioridad a la fecha de la inscripción”.<sup>20</sup>

En perfecta consonancia con este sentido expuesto, en el informe de ponencia para cuarto debate en segunda vuelta en Senado de la República de la reforma política de 2009, sobre la prohibición de la doble militancia se puso de relieve que el asunto sería objeto de regulación legal (que no constitucional).

Lo anterior indica que al renunciar a definir en la Carta las sanciones o consecuencias de la doble militancia, el constituyente derivado descartó de plano la pérdida de investidura y abrió la posibilidad para que fuera el legislador (como

---

<sup>20</sup> Gaceta del Congreso 558 de 2008.



en efecto sucedió) quien determinara la “pérdida de la curul” y que a la postre quedó regulada bajo la figura de “revocatoria de la elección”. Así lo expuso el informe de ponencia para cuarto debate en segunda vuelta en Senado de la República:

“Si bien la Constitución vigente señala la prohibición a los ciudadanos para pertenecer de manera simultánea a más de un partido o movimiento político, se define la doble militancia y se propone que quien haya sido elegido por un partido o movimiento pertenezca a este hasta el final de su periodo y en caso de que quiera renunciar al mismo, deberá igualmente renunciar a su curul. Tampoco podrán apoyar candidatos de otros partidos si no han sido avalados por su partido de origen. Quien viole estos preceptos podrá ser sancionado con la pérdida de la curul o el cargo. Lo anterior con el propósito de establecer nuevos mecanismos para fortalecer partidos y movimientos y ponerle cortapisa a una de las prácticas que más afecta la legitimidad de los partidos políticos y se constituye en una grave burla a la representación ciudadana.

La implementación de este esquema impone como sanción la pérdida de curul (corporaciones) o el cargo (uninominales) según el caso, de acuerdo con el procedimiento que sea legalmente fijado.

Para quienes decidan aspirar por un partido diferente se establece la posibilidad de renunciar al mismo hasta doce meses antes del primer día fijado para la inscripción para las siguientes elecciones, renunciando también a la respectiva curul. Para quienes hubieren renunciado dentro de los doce meses anteriores a las elecciones de 2010, se prevé la posibilidad de cambio de partido.<sup>21</sup> (Subrayas fuera de texto original).

No fue, pues, voluntad del constituyente prever como causal de pérdida de investidura la doble militancia. Por el contrario, tanto de la redacción de los textos constitucionales respectivos, como de sus antecedentes, se desprende de manera inequívoca que el constituyente derivado no decidió que dicha conducta fuese constitutiva de causal de pérdida de investidura y defirió la definición de los efectos al legislador estatutario, con lo que claramente descartó que pudiese constituir causal de desinvestidura<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Gaceta del Congreso 427 de 2009, p. 3.

<sup>22</sup> No se olvide que la ley no puede establecer causales de pérdida de investidura, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional: “se declarará inexecutable la referencia a la ley en cuanto al señalamiento de nuevas causales de pérdida de investidura, pues la enunciación hecha en la Carta es taxativa y no autoriza al legislador para ampliar los motivos de la sanción” (Corte Constitucional, sentencia C 247 de 1995).

Es pertinente añadir que la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad del acto reformativo que se viene estudiando, puso de presente que los antecedentes de la reforma política de 2009 dan cuenta de la intención de incorporar “una sanción grave para los miembros de corporaciones públicas que incurrieran en esas conductas, consistente en la pérdida de la curul, según lo definiera la ley.” O lo que es igual, la Constitución no definió el asunto y sólo vino a hacerlo el legislador estatutario bajo la modalidad de revocatoria de la elección.

En definitiva, como recientemente lo señaló la Sala, en lo que hace a la prohibición de doble militancia, la reforma constitucional de 2009 no introdujo cambios significativos y, por el contrario, siguió el derrotero trazado en este punto por el Acto Legislativo 01 de 2003, “en el sentido de otorgar la posibilidad a los partidos políticos de sancionar dicha conducta en sus estatutos internos”.<sup>23</sup>

Dicho en otros términos, ninguna de las reformas constitucionales tipificó una sanción de pérdida de investidura por incurrir en doble militancia. Y el cambio que trae la segunda respecto de la del año 2003 es hacer extensivo el asunto no sólo a los estatutos sino también al legislador estatutario, quien se limitó a señalar que el incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción (art. 2º Ley 1475 de 2011<sup>24</sup>).

---

<sup>23</sup>Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 12 de octubre de 2010, rad. 11001-03-15-000-2010-00208-00(PI), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>24</sup> La ley 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones (DO No. 48.130 de 14 de julio de 2011), en su artículo 2º previó: “PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

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

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

El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

Y si la Constitución no se ocupó de configurarla como causal de desinvestidura, ello significa que no puede proceder esta, ya que en este asunto existe una **reserva constitucional** de regulación, en tanto sólo puede operar en los casos, bajo las condiciones y con las consecuencias que la Carta Política establece y por lo mismo las causas que dan lugar a ella son taxativas<sup>25</sup>.

Tan claro es que no constituye causal de pérdida de investidura, que el mismo constituyente derivado en el citado Acto Reformatorio 01 de 2009 cuando quiso erigir una conducta en configurativa de la misma, lo hizo expresamente al modificar el artículo 109 constitucional y establecer sin ambages, como debe ser en estos casos, que para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia de ese acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo (inciso 7º artículo 3º del AL 01 de 2009 modificadorio del artículo 109 constitucional), que viene a sumarse a las ya previstas en los artículo 183 y 110 de la Carta.

Es menester insistir en que tanto las causales de pérdida de investidura de un congresista, como las inhabilidades de los mismos, están consagradas de manera expresa y taxativa en la Constitución Política<sup>26</sup>; es decir, dada la naturaleza de estas últimas de limitación al ejercicio de un derecho político, como lo es el de ser elegido, deben ser aplicadas en forma estricta y restringida a los supuestos expresamente tipificados.

---

PARÁGRAFO. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.

Mediante Sentencia C-490 de 2011, la Corte Constitucional efectuó la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara y declaró CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE este artículo, “en el entendido que la administración de datos personales sobre filiación partidista que realizan los partidos y movimientos políticos debe sujetarse a los principios del derecho fundamental al hábeas data”.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia C 247 de 1995.

<sup>26</sup> Cfr. Vid. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 10 de diciembre de 2002, Exp. 2002 1027 (PI-055); de 13 de julio de 2004, Exp. PI-2004-0454, entre otras. En igual sentido Corte Constitucional, sentencia T-544 de 28 de mayo de 2004.

5.4 Al descender estas consideraciones al caso que se analiza encuentra la Sala que no se estructuró en este punto causal de pérdida de investidura respecto del representante Dussán López.

Por una parte, porque -como ya se indicó- la doble militancia se predica únicamente respecto de partidos y movimientos políticos y no de grupos significativos de ciudadanos. Y, por otra parte, porque en todo caso, aún si en gracia de discusión se admitiera que esta figura resultara predicable de estos grupos coyunturales, lo cierto es que la doble militancia –como quedó expuesto- no constituye causal de pérdida de investidura.

En la aplicación de las normas prohibitivas no deben buscarse analogías o razones para hacerlas extensivas a casos no comprendidos claramente en la prohibición<sup>27</sup>, en este caso la acusación infringe el principio de tipicidad sancionatoria, habida cuenta de que si la institución de la pérdida de investidura es una sanción disciplinaria, no debe haber duda sobre la configuración de la causal respectiva. Por manera que si las causales son taxativas, no es dable ampliarlas a situaciones no previstas en forma clara y expresa por la Constitución.

El juzgador tiene límites en su ejercicio de aplicar las normas, hitos que están perfectamente acotados en el ejercicio de su atribución hermenéutica por principios superiores como los de legalidad y tipicidad, manifestaciones claras del derecho constitucional al debido proceso. Y dado el carácter excepcional del alcance de las inhabilidades, debe ser aplicado restrictivamente, toda vez que de no ser así se allanaría el camino para convertir la excepción en regla, en territorios del derecho sancionatorio, con grave afectación de derechos fundamentales como el de elegir y ser elegido así como el de debido proceso.

De lo anterior se colige que, como el cargo formulado por el actor no tipifica en causal de desinvestidura, forzosamente debe desestimarse el mismo.

## **6. Segundo cargo: Indebida destinación de dineros públicos**

---

<sup>27</sup> Cas., 14 de diciembre de 1838, XIV, 92.

Denuncia el libelista que el representante –en razón a la doble militancia- utilizó indebidamente recursos públicos al usar “los medios de comunicaciones estatales como congresista integrante de la Bancada Huila Nuevo secciones (sic) comisiones y plenarias del congreso, tiquetes etc., (...) y otro beneficio ilegal al obtener el descuento del 50 por ciento financiación estatal de campañas en cuñas publicitarias, radio prensa etc., como miembro de la otra organización política Unidad Liberal , logo L, Oficina del Partido Liberal Colombiano”.

El demandado, a su turno, adujo que de la documentación remitida por el Consejo Nacional Electoral en copia simple, no se puede llegar a una conclusión de utilización indebida de recursos públicos.

En relación con este cargo, la vista fiscal observó que si bien se presume que como congresista el accionado utilizó los medios de comunicación del Estado, no existe prueba de que el demandado en calidad de Representante a la Cámara modificara los fines estatales para destinar los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados, o autorizados pero diferentes a los asignados, o los aplicara a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas, o buscara obtener un incremento patrimonial o un beneficio a su favor o de terceras personas.

Al respecto, la Sala advierte que la indebida destinación de dineros públicos, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación<sup>28</sup>, se presenta en cualquiera de los siguientes eventos:

- (i) el congresista, en su condición de servidor público, con su conducta funcional, al ejercer las competencias de las que ha sido revestido, traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, para destinar los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados,

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 30 de agosto de 2005, Radicación número: 11001-03-15-000-2002-00250-01(REVPI), CP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En igual sentido, sentencias AC-9877 de 30 de mayo de 2000, CP German Rodríguez Villamizar; AC-9875 y 9876 de 20 de junio de 2000, CP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AC-10753 de 5 de septiembre de 2000, CP Juan Alberto Polo Figueroa; AC-12591 de 23 de abril de 2001, CP Alier Eduardo Hernández Enríquez; PI 0101 de 13 de noviembre de 2001, CP Ligia López Díaz; PI 1149 de 24 de febrero de 2004, CP Alier Eduardo Hernández Enríquez; PI 00334 de 12 de julio de 2005, CP Jesús María Lemos Bustamante, entre otras.

o a otros sí autorizados pero diferentes de aquellos para los cuales se encuentran asignados;

- (ii) aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas;
- (iii) la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros;
- (iv) pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas<sup>29</sup>.

En esta perspectiva, al revisar el acervo probatorio, se observa que la parte actora no probó que el congresista demandado, en su condición de servidor público y al ejercer las competencias que le han sido asignadas, haya realizado una conducta funcional dirigida a modificar o destinar sumas de dineros públicos a actividades o propósitos no autorizados, o a unos diferentes de los autorizados o a obtener un incremento patrimonial personal o de terceros.

No puede soslayarse que si la conducta desplegada por el accionado no configuró “doble militancia”, por tratarse de un miembro de un grupo significativo de ciudadanos y que, en todo caso, así se estimase que su proceder se subsumía en esta figura, la misma no es sancionada con pérdida de investidura, lo cual por contera impone concluir la improcedencia de esta causal. En efecto, como se advierte del escrito de demanda, esta causal está íntimamente vinculada a la primera que fue despachada negativamente<sup>30</sup>.

En consecuencia, el cargo formulado no prospera.

## **7. Tercera causal: Conflicto de interés**

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de febrero de 2011, Rad. 11001-03-15-000-2010-00990-00 y 11001-03-15-000-2010-01027-00 (acumulados), CP Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>30</sup> Dice el escrito de demanda: “el congresista Luis Enrique Dussán, al pertenecer a dos organizaciones políticas diferentes no solo incurre en doble militancia, sino que además se hace de manera ilegal beneficiario a dos (2) beneficios ilegales en materia de financiación estatal de campañas políticas con recursos públicos del estado, en una al utilizar los medios de comunicaciones estatales como congresista integrante de la Bancada Huila nuevo secciones (sic) comisiones y plenarias del congreso, tiquetes etc., logo la Naranja, y otro beneficio ilegal al obtener el descuento del 50% (sic) financiación estatal de campañas en cuñas publicitarias, radio, prensa, etc., como miembro de otra organización política Unidad Liberal, Logo L (...) oficial del Partido Liberal Colombiano”.

Según el actor además de la doble militancia, Dussán López en su calidad de congresista al parecer intervino en la discusión del inciso final del artículo 4 de la Ley 974 de 2005, que fue declarada inconstitucional, “por violar el principio constitucional de no permitir la doble militancia no solamente entre partidos y movimientos con personería jurídica, sino también respecto de la organizaciones políticas de grupos significativos de ciudadanos que tengan representación en el Congreso (...) a quienes se les aplican los principios de bancadas (...) lo contrario equivale a un fraude al elector como acontece con el comportamiento irregular del congresista Luis Enrique Dussán López”.

Como se advierte de la transcripción textual de este aparte de la demanda, el cargo por “conflicto de interés” es apenas insinuado y más bien parece una “extensión” de los argumentos expuestos en la primera causal de doble militancia. De modo que el actor en este caso no cumplió con la carga argumentativa que le impone la letra c) del artículo 4º de la Ley 144 de 1994, cuando señala que la solicitud debe contener la invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y “su debida explicación”. Explicación que, como se advierte de la sola lectura, se echa de menos en este caso.

Aunque esta razón sería suficiente para despachar el cargo negativamente, habría que agregar dos razones adicionales.

Por una parte, porque -como en la segunda causal analizada- en este caso también la imputación se deriva de la supuesta “doble militancia”, la que como ya se indicó en este caso no se estructuró.

Y de otro lado, como lo advirtió el Ministerio público no se observa ninguna actividad probatoria desplegada por el actor para acreditar este aserto, lo cual impide entrar a hacer su estudio ya que sólo se plantea un supuesto hipotético (“al parecer” dice la demanda) sin que se haya podido verificar su efectiva ocurrencia.

De acuerdo con lo planteado es lógico concluir que este cargo también debe despacharse negativamente.

En conclusión, los supuestos de hecho de las causales de pérdida de la investidura de congresista formuladas contra el señor Dussán López no se encuentran demostrados, razón por la cual se desestimarán los cargos formulados y, en consecuencia, las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: DENIEGASE** la solicitud de pérdida de investidura del Representante a la Cámara LUIS ENRIQUE DUSSAN LOPEZ, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

**SEGUNDO: COMUNIQUESE** esta decisión al Presidente de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión celebrada en la fecha.

**MAURICIO FAJARDO GOMEZ**  
Presidente

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA VICTOR HERNANDO ALVARADO  
ARDILA**

**HERNAN ANDRADE RINCON**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**



**HUGO BASTIDAS BARCENAS  
VALENCIA**  
Ausente con excusa

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
Ausente con excusa

**STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

**ENRIQUE GIL BOTERO**  
Aclara voto

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**GUSTAVO EDUARDO GOMEZ A.**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**

**BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ  
LASSO**

**MARIA CLAUDIA ROJAS**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH  
GAMBOA**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO**

**MAURICIO TORRES CUERVO  
HOZ**  
Ausente con excusa

**OLGA MELIDA VALLE DE DE LA**

**ALFONSO VARGAS RINCON  
MORENO**

**MARCO ANTONIO VELLILLA**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**  
**Ausente con excusa**