

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**

Actor: **JESÚS ANTONIO OBANDO ROA**

Demandado: **CESAR LONDOÑO VILLEGAS Y OTRO**

Referencia: **APELACION SENTENCIA**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Sentencia de fecha 1º de octubre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, por medio de la cual se negó la pérdida de investidura de los señores CESAR LONDOÑO VILLEGAS y LUZ MERY BEDOYA DE LÓPEZ como Diputados del Departamento del Quindío.

#### **I.- COMPETENCIA**

De conformidad con el párrafo 2º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 1, Sección Primera, numeral 5º del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003, por medio del cual se modifica el Reglamento del Consejo de Estado expedido por la Sala Plena de la Corporación, corresponde a esta Sala decidir la apelación interpuesta contra el fallo que denegó la pérdida de

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

investidura de los Diputados del Departamento del Quindío CESAR LONDOÑO VILLEGAS y LUZ MERY BEDOYA DE LÓPEZ.

## **II.- LA DEMANDA**

### **2.1. Pretensiones**

Con fundamento en lo dispuesto en la Ley 144 de 1994 y en el párrafo 2º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 el Señor JESÚS ANTONIO OBANDO ROA, en su calidad de ciudadano, solicita al Tribunal Administrativo del Quindío que decrete la pérdida de investidura como Diputados del Departamento del Quindío de CESAR LONDOÑO VILLEGAS y LUZ MERY BEDOYA DE LÓPEZ, de conformidad con las causales establecidas en los numerales 4 y 6 de la segunda norma legal citada.

### **2.2. Fundamentos fácticos y jurídicos**

Como sustento de su petición el demandante señaló:

**2.2.1.** El 30 de octubre de 2011 fueron elegidos por voto directo de los ciudadanos del Departamento del Quindío once diputados a la Asamblea Departamental del Quindío, entre estos, cuatro de la lista del Partido Liberal, a saber: Margarita María Ramírez Tafur, César Londoño Villegas, Jhon Jairo Rincón Cardona y Luz Mery Bedoya de López.

**2.2.2.** El 19 de diciembre de 2011 el electo Diputado Jhon Jairo Rincón Cardona es cobijado con medida de aseguramiento de detención preventiva en el centro carcelario “San Bernardo” de la ciudad de Armenia por los delitos de concierto para delinquir, interés indebido en la celebración de

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

contratos, falsedad ideológica en documento público y falsedad en documento privado, razón por la cual al existir fuerza mayor no pudo posesionarse en su cargo el día 1º de enero de 2012, fecha de instalación de la Asamblea Departamental del Quindío, quedando vacante su curul en dicha corporación pública.

**2.2.3.** En sesión plenaria del 1º de enero de 2012 la Asamblea Departamental eligió su mesa directiva, la que quedó conformada por los Diputados César Londoño Villegas como Presidente, Luz Mery Bedoya de López como Primera Vicepresidenta y María Mercedes Rojas Flórez, como Segunda Vicepresidenta.

**2.2.4.** El 31 de enero de 2012 la Asamblea Departamental del Quindío, a través de su presidente César Londoño Villegas, expidió la Resolución Núm. 04 en la cual se declaró una vacancia temporal y se dispuso posesionar en dicha corporación pública a un militante del Partido Liberal, acto éste que fue confirmado posteriormente por la Resolución Núm. 06 del 29 de febrero de 2012.

**2.2.5.** El día 1º de marzo de 2012 la Asamblea Departamental del Quindío, a través de su presidente César Londoño Villegas y de la Diputada Luz Mery Bedoya de López, como primera vicepresidenta de la mesa directiva y secretaria de *ad hoc*, dan posesión a Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez como “Diputado Temporal” ante la “vacancia temporal” decretada en las resoluciones antes citadas, siendo incluido en nómina a partir del día 3 de mayo de 2012 por orden del presidente de la Asamblea, previa disponibilidad presupuestal, sin que existiera una ley que autorizara a esa corporación administrativa a pagar salario a un “Diputado Temporal”.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

**2.2.6.** El Diputado Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez recibió su quincena durante los meses de mayo, junio y julio, con sueldo mensual de \$10.200.600.00, repartido quincenalmente con un básico de \$4.420.260, menos egresos por pensión de \$176.800, aporte a salud de \$176.800, fondo de solidaridad \$44.200 y reterfuente de \$95.000, para un total neto de \$3.927.460 por quincena, pagos éstos ordenados por el señor Presidente de la Asamblea César Londoño Villegas.

**2.2.7.** El acto de nombramiento del Diputado Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez fue demandado ante el Tribunal Administrativo del Quindío -por vulnerar los artículos 29, 134 y 261 de la Constitución Política (los dos últimos modificados por los artículos 6 y 10 del Acto Legislativo 01 de 2009) y 84 y 228 del Decreto 01 de 1984-, que mediante Sentencia del 5 de julio de 2012 declaró la nulidad de dicho acto y ordenó la cancelación de su credencial como diputado, al estimar que en efecto en la Constitución Política no existen vacancias temporales, ni diputados temporales o suplentes.

**2.2.8.** En firme esta sentencia le fue comunicada tanto a la Registraduría Nacional del Estado Civil - Quindío y a la Asamblea Departamental del Quindío para los efectos legales pertinentes, siendo cancelada la credencial Diputado Gutiérrez Arbeláez.

**2.2.9.** Los diputados demandados en este proceso, quienes posesionaron irregularmente al Diputado Gutiérrez Arbeláez, tuvieron conocimiento de la demanda electoral, pues les fue notificada por Tribunal el 27 de abril de 2012, pese a lo cual no se hicieron parte en el proceso y, en cambio, sí autorizaron las erogaciones del presupuesto de la Asamblea Departamental para incluir a aquel en nómina y pagarle las quincenas respectivas, y no

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

ordenaron suspender el pago de dichos dineros una vez que conocieron el fallo del Tribunal.

**2.2.10.** Los demandados al posesionar a un diputado temporal que el ordenamiento jurídico colombiano no reconoce como tal y al autorizar su inclusión en nómina y el pago de los salarios y demás prestaciones económicas, desconociendo lo dispuesto en el artículo 6º del Acto Legislativo 01 de 2009, incurrieron en una indebida destinación de dineros públicos que afectó considerablemente las arcas departamentales, conducta ésta que constituye causal de pérdida de investidura para los diputados tal como lo señalan los numerales 4 y 6 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, este último numeral en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 numeral 4 y 273 de la Ley 5 de 1992, 71 numeral 5 del Decreto 1222 de 1986 y 355 de la Constitución Política, normas que consagran la prohibición de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

### **III.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Los demandados acudieron al proceso a través de apoderado judicial y se opusieron a las pretensiones de la demanda. En su defensa argumentaron:

#### **3.1. CESAR LONDOÑO VILLEGAS**

**(i)** Que existían unos actos administrativos - resoluciones 031 (sic) y 06 de 2012- que gozaban de presunción de legalidad en ese momento y que ordenaban el nombramiento temporal del doctor Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez como Diputado por el Partido Liberal Colombiano mientras se superaba la situación de fuerza mayor en la que se encontraba el titular de

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

la curul, y que en virtud de ellos el mencionado Diputado cumplía las funciones de cualquier miembro de la Asamblea Departamental y en esa medida tenía derecho a recibir los mismos honorarios que por ministerio de la ley reciben todos los Diputados.

**(ii)** Que el doctor Gutiérrez Arbeláez participó durante la vigencia de las citadas resoluciones de los debates de comisión y plenaria en los que tenían asiento los otros integrantes de la Duma Departamental, por lo que tenía derecho a la remuneración de que trata el artículo 28 de la Ley 617 de 2000.

**(iii)** Que los actos administrativos existentes gozaron de presunción de legalidad hasta tanto fueron declarados nulos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de allí que los pagos realizados a un Diputado Activo si encontraban un sustento legal, independientemente del debate sobre la legalidad de las normas materiales que sustentaron en su momento la decisión de la Asamblea Departamental.

**(iv)** Que no pueden confundirse los efectos de una sentencia de nulidad con la vigencia del acto, porque ambos fenómenos jurídicos se producen en lapsos circunstancialmente diferentes.

**(v)** Que en el presente caso no hubo una destinación indebida de dineros públicos, puesto que la remuneración de los Diputados se encuentra amparada en el artículo 28 de la Ley 617 de 2000 en el artículo 28

**(vi)** Que *“la aplicación del acto administrativo en comento en un lapso en el que se presumía su legalidad no puede ser óbice para que tiempo después cuando se ha realizado un control jurisdiccional y se tiene otra perspectiva*

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

*con efectos de cosa juzgada se indique que hubo una indebida destinación de dineros públicos” y que “esa no era ni la finalidad del acto administrativo (destinar indebidamente dineros públicos) ni la realidad del momento”.*

**(vii)** Que en la sentencia Proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío se reconoce la existencia de criterios diferentes a los del Despacho, para los cuales era legal el proceder que en su momento realizó la Asamblea Departamental; que en efecto en el fallo del 5 de julio de 2012 se expresa lo siguiente: *“Queda sin embargo, por establecer si era posible el remplazo del señor CARDONA por quien siguiera en número de votos, del mismo partido al que pertenece aquel. Si nos atenemos al concepto citado por la Asamblea, emanado del Consejo Nacional Electoral-citado por el Ministerio Público-, habría que decir que sí, pues según esas voces, se consolidó una vacante temporal”*; que ese concepto al que se hace referencia del Consejo Nacional Electoral fue el resultado de una serie de consultas adelantadas en aquella época por la Asamblea Departamental ante la situación de fuerza mayor en la que se encontraba el doctor Jhon Jairo Rincón Cardona, y todo indicaba en aquella época que la vacancia temporal resultaba legalmente procedente; y que lo anterior demuestra que *“siempre el presidente de la Asamblea Departamental obró con la convicción de legalidad de estas resoluciones”*.

**(viii)** Que la presunción de legalidad que tenían los actos administrativos durante el lapso en que tuvieron fuerza ejecutoria fue el sustento de la remuneración recibida por el señor Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez; y que no puede aplicarse de manera retroactiva la sentencia proferida por el Tribunal al punto de indicar que las resoluciones demandadas no existían, habida cuenta que la vigencia de la providencia es hacia el futuro como se puede inferir de su parte resolutoria.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

**(ix)** Que las demás causales invocadas en la demanda son desarrolladas de forma genérica y ambigua por el libelista, por lo que frente a ellas solo se debe manifestar que no tienen vocación de prosperidad.

Con fundamento en las mencionadas razones de defensa propuso las excepciones que denominó “Inexistencia de indebida destinación de dineros públicos” y “buena fe por parte del demandado al momento de proferir los actos administrativos declarados nulos”.

### **3.2. LUZ MERY BEDOYA DE LÓPEZ**

**(i)** Que dio posesión al Diputado Gutiérrez Arbeláez no en su calidad de Vicepresidente sino como Secretaria Ad hoc, tal como consta en el acta de posesión del 1º de marzo de 2012 en su calidad de Vicepresidente, y que ello obedeció a la declaración efectuada por la Secretaria General el 4 de enero de 2012 en la que se declaró impedida para asesorar a la mesa directiva en los asuntos relacionados con el señor Jhon Jairo Rincón Cardona, debido a la amistad que los une, la cual fue acogida.

**(ii)** Que su actuación fue como Secretaria Ad hoc y no en calidad de Secretaria General Ad hoc de la Asamblea Departamental<sup>1</sup> y consistió solo en dar fe del acto de posesión, es decir, se trató de un acto protocolario o ceremonial ante un acto jurídico previamente adoptado por el Presidente de esa Corporación por el cual se llamó a una persona para ocupar una curul.

**(iii)** Que la posesión de los Diputados se realiza ante el Presidente de la

---

<sup>1</sup> Aclara que el Vicepresidente solo actúa como Secretario General en caso de vacancia absoluta de éste, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental del Quindío.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

Asamblea Departamental y no ante el Vicepresidente ni la Mesa Directiva, según lo establecido en el artículo 88 del Reglamento Interno de la Asamblea del Quindío.

**(iv)** Que se no posesionó en forma irregular al Diputado Gutiérrez Arbeláez, pues ese acto se surtió conforme al artículo 88 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental del Quindío y tuvo origen en actos administrativos que no profirió la demandada, pues las Resoluciones 004 del 31 de enero del 2012 y 006 del 29 de febrero del 2012 y los actos de comunicación de estas decisiones fueron expedidos por el Presidente de la Asamblea Departamental del Quindío Diputado Cesar Londoño Villegas.

**(v)** Que no tenía conocimiento alguno sobre la demanda electoral referida en la demanda, ya que no le fue notificada, comunicada ni informada por ningún miembro de la mesa directiva ni por el Tribunal que conoció de ella, enterándose de la situación solo al momento en que se profirió el fallo respectivo (5 de julio de 2012); y que en todo caso no era su competencia pronunciarse sobre dicha demanda, pues la representación de la Asamblea Departamental está en cabeza del Presidente al tenor de lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento Interno de la Corporación.

**(vi)** Que la demandada en su calidad de Vicepresidente de la Asamblea no tenía facultad legal para revocar los actos o decisiones tomadas por el Presidente de la Corporación, pues ello solo le corresponde al mismo funcionario o a la Plenaria, conforme al artículo 23 del Reglamento Interno.

**(vii)** Que no es competencia de la demandada ni como Vicepresidente de la Asamblea Departamental ni como Diputada realizar erogaciones a cargo del presupuesto de la Asamblea Departamental del Quindío, ni ordenar inclusiones en nominas que afecten el presupuesto de esa Corporación,

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

como tampoco ordenar la suspensión del pago de salarios y prestaciones sociales del Diputado Gutiérrez Arbeláez, pues tales funciones le corresponden al Presidente de la Asamblea Departamental, al Secretario General de la Asamblea Departamental y al Secretario de Hacienda Departamental; que la Directora Financiera de la Secretaría de Hacienda del Departamento del Quindío en oficio recibido el 15 de enero del 2013 certificó los pagos correspondientes realizados al señor Gutiérrez Arbeláez y señaló que *“las solicitudes de disponibilidad v registro presupuestal para el pago de las nóminas antes mencionadas, se encuentran debidamente firmados por el Presidente de la Asamblea Departamental como ordenador del gasto”*; y que, por ende, mal podría decirse entonces que la demandada, en su calidad de Vicepresidenta de la Asamblea Departamental del Quindío o como Diputada del Departamento del Quindío, haya efectuado la ordenación de gastos o la inclusión en nóminas o haya dado la orden de suspender el pago de salarios o prestaciones sociales.

**(viii)** Que en el ejercicio del cargo como Vicepresidente de la Asamblea la demandada no realizó ningún acto que tuviera que ver con el uso indebido de dineros públicos, no realizó actuaciones para beneficio propio o de terceros, ni ordenó ningún gasto o erogación a cargo del presupuesto de la Asamblea, ni dispuso ilícitamente de los recursos de esta corporación pública, ni los desvió para otras finalidades diferentes a las señaladas en el presupuesto general del Departamento del Quindío, ni profirió actos administrativos ilegales.

**(ix)** Que como Vicepresidente no le correspondía definir situaciones administrativas en la Asamblea Departamental ni expedir actos administrativos en los que se definieran las curules de los Diputados.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

**(x)** Que su actuación se ajustó a la Constitución y la ley, tal como lo concluyó la Procuraduría Regional del Quindío en el Auto del 12 de julio de 2013, en el que archivó en favor de la demandada las diligencias adelantadas por virtud de la queja disciplinaria formulada por el señor Jesús Antonio Obando Roa; y que aunque la pérdida de investidura es independiente de la acción disciplinaria es necesaria la valoración de esta decisión de la Procuraduría a efectos de liberar de toda responsabilidad en a la demandante, quien tuvo un actuar diligente y transparente en su calidad de Vicepresidenta de la Asamblea Departamental del Quindío.

#### **IV.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal Administrativo del Quindío en Sentencia del 1º de octubre de 2013 denegó las pretensiones de la demanda. Como fundamento de su decisión afirmó:

**4.1.** Que en el expediente se encuentra acreditado que en reunión de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Quindío del 4 de enero de 2012 (Acta 01), frente a la situación de la no posesión del Diputado Jhon Jairo Rincón Cardona, se acogió la propuesta del Presidente de solicitar concepto sobre el tema al Consejo Nacional Electoral y al Consejo de Estado, e igualmente se aceptó el impedimento manifestado por la Secretaria General de la Corporación para asesorar a la mesa directiva en ese asunto; y que sin contar aún con el concepto solicitado al Consejo Nacional Electoral, el Presidente de la Asamblea Departamental del Quindío, mediante Resolución 04 del 31 de enero de 2012, declaró la vacancia temporal de la curul del Diputado y Jhon Jairo Rincón Cardona y procedió a reemplazarlo por la persona que ocupó el lugar inmediatamente inferior en votos al interior del Partido Liberal Colombiano, esto es, el señor Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

**4.2.** Que en el Concepto núm. 0655-11 del 8 de febrero de 2012 el Consejo Nacional Electoral concluyó que *“se desprende de los artículos 134 y 261 de la Constitución Política, que las vacantes así originadas por haberse proferido contra el Diputado elegido medida de aseguramiento de detención preventiva, deberán ser ocupadas por quien siga en lista, en orden sucesivo y descendente, siempre y cuando dicha medida no se origine en investigación penal por delitos relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra la participación democrática o de lesa humanidad”*; y que dicho concepto sirvió para sustentar la Resolución 06 del 29 de febrero de 2012, a través de la cual el Presidente de la Asamblea resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 04 del mismo año, confirmándola en todas sus partes.

**4.3.** Que el 1º de marzo de 2012 se suscribió el acta de posesión del Diputado Gutiérrez Arbeláez, fungiendo como Presidente Cesar Londoño Villegas y como Secretaria Ad hoc, “Quien da fe del Acto de posesión”, Luz Mery Bedoya de López; que el Diputado Gutiérrez Arbeláez fungió como tal desde esa fecha y hasta el 23 de julio del mismo año, con una remuneración mensual de \$10.200.600; y que no pudo continuar ocupando la curul, dado que el Tribunal Administrativo del Quindío en Sentencia del 5 de julio de 2012 declaró la nulidad de las Resoluciones 04 y 06 del 2012, proferidas por la presidencia de la Asamblea Departamental.

**4.4.** Que quien tomó la determinación de llamar y dar posesión al Diputado Gutiérrez Arbeláez fue el señor Presidente de la Asamblea Departamental del Quindío, tal como se consignó en los actos administrativos contenidos en las Resoluciones 4 y 6 de 2012, y por ello es éste el llamado a responder por su actuación.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

**4.5.** Que la señora Luz Mery Bedoya de López se limitó a apoyar la iniciativa del Presidente de consultar el caso a las “altas cortes” y a suscribir el acta de posesión en calidad no de diputada sino de Secretaria Ad hoc ante el impedimento aceptado a la Secretaría General de la Asamblea para intervenir en asuntos relacionados con el diputado Rincón Cardona, y solamente para dar fe de la posesión, razón por la cual deben negarse las pretensiones frente a ella, por no haber intervenido en calidad de diputada en los actos cuestionados.

**4.6.** Que el actuar del señor Londoño Villegas se ciñó a una actuación de buena fe que impide sancionarlo con una medida tan drástica como lo es la pérdida de investidura, cuya finalidad es desterrar de la práctica conductas deleznable en cabeza de quienes detentan un mandato popular.

**4.7.** Que “el llamado a ocupar la curul de diputado, por parte del señor Gutiérrez Arbeláez, no se dio por un capricho o liberalidad del Presidente de la Asamblea Departamental del Quindío”; que “a tres días de su posesión como tal, tenía la duda de cuál era el mejor proceder, frente al caso de la imposibilidad de posesionarse del señor Rincón Cardona”; que “por eso puso de presente su inquietud ante la mesa directiva, máxime si la asesora jurídica natural de la Asamblea, esto es, la Secretaria General, se había declarado impedida para actuar en asuntos relacionados con el señor Rincón Cardona”; que “la elevación de consulta al Consejo Nacional Electoral, resultaba válida y constituye una muestra fehaciente de que el Presidente no iba a actuar por convicción propia; que “la decisión final que adoptó de convocar al siguiente en la lista, dentro del acto administrativo que cobró firmeza, luego de desatar un recurso de reposición, tuvo como base el concepto emitido por el Consejo Nacional Electoral”; que “simplemente se atuvo a él y en su momento, podía resultar válido atender

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

su contenido, pues una autoridad de orden nacional le estaba indicando, que en su criterio, la llamada a ocupar la curul era correcta”; y que “en todo ello lo que existe es un deber de obrar de buena fe, principio constitucional que debe acompañar a todas las actuaciones de la administración”.

**4.8.** Que aunque de la jurisprudencia del Consejo de Estado se puede colegir a) que el artículo 134 de la Constitución Política no permite vacancias temporales ni reemplazos por ese concepto en las corporaciones públicas; b) que tratándose de licencias de maternidad dicha norma es expresa al señalar que no habrá reemplazo; y c) que ante tal claridad normativa, en materia de licencias de maternidad, la ocurrencia de la causal 4 de pérdida de investidura no tiene justificación alguna, para el presente caso se debe tener en cuenta que no se consultó a un abogado particular sino a la máxima autoridad electoral y que ésta emitió un concepto que el Presidente de la Asamblea del Departamento del Quindío se limitó a acatar; y que en ese proceder debe prevalecer el respeto al principio de buena fe, para concluir que no fue el afán del diputado Londoño Villegas destinar los recursos públicos de manera arbitraria a favor de un tercero, sino de acoger un criterio de autoridad, que posteriormente fue rebatido y ante lo cual se procedió en consecuencia.

**4.9.** Que la decisión de la Procuraduría Regional del Quindío de formular cargos al Diputado Londoño Villegas por los mismos hechos de este proceso no vincula al Tribunal, en primer lugar, por tratarse de una actuación diferente (disciplinaria), y en segundo lugar, por ser una decisión de trámite dentro un proceso que no ha concluido.

## **V.- EL RECURSO DE APELACIÓN**

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

Inconforme con la decisión adoptada en primera instancia el demandante la apeló en orden a que sea revocada. En sustento de su impugnación manifestó:

“Es cierto que el fallo de la Procuraduría Regional del Quindío no ata al Honorable Tribunal del Quindío referente a los encartados Drs. César Londoño Villegas y Luz Mery Bedoya de López como Diputados, pero resulta que dicho fallo contempla una sanción con amonestación en la hoja de vida, toda vez que la propia procuraduría prueba que efectivamente hubo un detrimento patrimonial al interior del presupuesto de la Asamblea del Quindío, al considerar que se le pagó la suma de más de \$23.000.000 millones de pesos a un Diputado Temporal - Suplente Dr. Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez que no existe en la Constitución Nacional, ni en la ley - acto legislativo No. 01 de 2009, modifica el artículo 134 C.N. que abolió los reemplazos o suplentes de Diputados.

La ley 617 de 2000 en su artículo 28 tan sólo contempla la palabra diputado, más no Diputado Temporal o Diputado Suplente, para incluirlo en el registro de disponibilidad presupuestal pues el acto legislativo 01 de 2009 lo prohíbe por sustracción de materia.

[...]

Ahora bien, en cuanto al fallo de nulidad electoral de 05 de julio de 2012 proferido por el mismo tribunal administrativo del Quindío donde no solamente se le canceló la credencial al Diputado Dr. Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez, sino que también se anularon las resoluciones 04 de 31 de enero de 2012 y 06 de 29 de febrero de 2012, que crearon las figuras de Vacancia Temporal en reemplazo del Diputado Electo y no posesionado Dr. Jhon Jairo Rincón Cardona.

En este punto no cabe esgrimir la fuerza mayor, para excusar de cualquier responsabilidad jurídica a los citados diputados como lo pretende hacer creer el Ministerio Público para manifestar que los Diputados obraron de buena fe y que por tanto conforme a la ley y al derecho, y que no hubo desviación indebida de recursos o dineros públicos a favor de un Diputado Temporal inexistente en la Constitución Nacional, por considerar la presunción de legalidad de dichos pagos al diputado temporal.

Recordemos que las causales 4 y 6 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 no están cubiertas o amparadas por la fuerza mayor, tan sólo las causales 2 y 3 del citado artículo no se aplican cuando media fuerza mayor, pues así lo manda el párrafo primero del artículo 48 de aludida ley.

Entonces podemos afirmar Honorables Magistrados que los citados Diputados Londoño Villegas y Bedoya de López no podían pasar de agache frente al fallo de 05 de julio de 2013 ya que el 27 de abril de ese mismo año se le notificó personalmente al Diputado Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez, pero él no se hizo parte en el proceso electoral. Ese mismo día también se le informó a la señora gobernadora del Departamento del Quindío para que a través de ella se le comunicara a la Honorable Asamblea del Quindío sobre la existencia de dicho proceso; pero tampoco se hicieron parte del proceso dejando a la Corporación sin defensa.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

No obstante lo anterior y a sabiendas de que el Diputado Temporal Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez ya estaba notificado y la Honorable Asamblea del Quindío informada, el señor presidente de la Asamblea, solicito (sic) la disponibilidad presupuestal para pagar el sueldo del diputado Gutiérrez Arbeláez pues a partir del 03 de mayo ya estaba incluido en nómina oficial y a partir de ahí se le cancelan las quincenas de mayo, junio y julio por un valor aproximado de más de \$23.000.000 millones de pesos, por lo tanto no existe buena fe del citado Diputado Londoño Villegas - para no decretarle la pérdida de investidura, máxime que la **“ignorancia de la ley no sirve de excusa”**, y el mero hecho de alegar la buena fe, es aceptación tácita de que autorizó el pago de más de \$23.000.000 de pesos a un Diputado Temporal contrario al espíritu del artículo 134 de la Constitución Nacional, modificado por el acto legislativo 01 de 2009.

[...]

Entonces, una cosa es la **buena fe en el acto de posesión** y otra cosa bien diferente alegar **la buena fe para realizar una desviación** de dineros públicos a un diputado temporal que no existe en la Constitución y que el mismo tribunal administrativo del Quindío despojó de la credencial al Diputado Hernán Gutiérrez Arbeláez el día 05 de Julio de 2012 y aún peor alegar la buena fe para continuar pagando después del 05 de julio día del fallo, hasta el día 11 de julio en que se notificó, mediante edicto y desfijó el edicto el 13 de julio, iniciando su ejecutoria el cual culminó el 23 de julio de 2012, quedando ejecutoriado por no haberse presentado recurso alguno contra el mismo y enviándose oficio de comunicación a la Asamblea Departamental el 24 de Julio de 2013.

[...]

Así las cosas, la buena fe reitero, para el pago del mes de julio en la primera y segunda quincena al diputado en mención por parte del expresidente de la Asamblea del Quindío, no se podía alegar, y con ello impedir que se le decrete la pérdida de investidura, pues sería tanto como [si] el mismo tribunal del Quindío desconocerá sus propios fallos cuando hacen tránsito a cosa juzgada erga omnes”. (Fls. 342 a 346 del cuaderno del Tribunal – negrillas originales)

## **VI.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSION EN SEGUNDA INSTANCIA Y EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

En esta instancia no intervinieron las partes.

El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa<sup>2</sup> se mostró partidario de revocar el fallo apelado y que en su lugar se decrete la pérdida de investidura del Diputado Cesar Londoño Villegas.

Citó lo dispuesto en las Resoluciones 004 de 31 de enero de 2012, por la

---

<sup>2</sup> Delegado por el Procurador General de la Nación, mediante Resolución núm. 194 de 8 de junio de 2011, para intervenir ante la Sección Primera y la Sala Plena del Consejo de Estado.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

cual el Presidente de la Asamblea Departamental del Quindío declaró la vacancia temporal de la curul del electo Diputado Jhon Jairo Rincón Cardona y procedió a reemplazar a éste con el señor Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez, y 006 del 29 de febrero de 2012 que confirmó la primera, apoyándose en un concepto del Consejo Nacional Electoral, se refirió a la posesión del Diputado Gutiérrez Arbeláez, al periodo en que fungió en dicha calidad y a la remuneración mensual que recibió, y señaló que mediante Sentencia del 5 de julio de 2012 el Tribunal Administrativo del Quindío decretó la nulidad de los mencionados actos administrativos, providencia de la cual transcribió algunos apartes.

Precisó que la citada decisión judicial claramente permite concluir que el presidente de la Asamblea Departamental del Quindío, Diputado Cesar Londoño Villegas, actuó en contravía del artículo 134 de la Constitución Política al expedir los actos administrativos anulados, y que la violación de este precepto superior condujo a que aquel autorizara el pago de la remuneración al Diputado Gutiérrez Arbeláez<sup>3</sup>, con lo cual destinó recursos públicos a una actividad que está expresamente prohibida, en tanto que la posesión de este ciudadano como diputado del Departamento del Quindío se realizó desconociendo la Carta Política.

Advirtió que, para efectos de la configuración de la causal de pérdida de investidura, resulta inútil determinar si el demandado actuó de buena o mala fe, pues la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos en momento alguno exige la presencia de la mala fe en cabeza del demandado; por el contrario, se exige únicamente que el diputado, en su condición de servidor público, con su conducta funcional al ejercer las competencias de las que ha sido revestido, traicione, cambie o

---

<sup>3</sup> Conforme se muestra en las solicitudes de certificado de disponibilidad y registro presupuestal que reposan en el expediente.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

distorsione los fines o cometidos estatales, preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, para destinar los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados, o a otros si autorizados pero diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados, o cuando aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas, o cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas, lo cual ha sido probado en el presente proceso judicial.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el concepto emitido por el Consejo Nacional Electoral 0665-11 del 8 de febrero de 2012 que sustenta la Resolución 006 de 2012, reiteró las siguientes consideraciones expuestas por el Procurador Regional del Quindío al formular cargos disciplinarios al señor César Londoño Villegas: *"[...] Este concepto tratado como "Posesión de Diputado con Medida de Aseguramiento" fue realizado con base a unos (sic) cuestionamientos efectuados por el señor CESAR LONDOÑO VILLEGAS, los cuales no se dirigen a que les sea aclarado si es posible o no la declaración de vacancia temporal de una curul y su posterior remplazo de esta por otra persona que le siga en la lista del respectivo partido, sino sobre "la no posesión del señor Jhon Jairo Rincón Cardona, como diputado electo de la Asamblea Departamental del Quindío..." concluyendo, con fundamento en el concepto de fuerza mayor o caso fortuito del Código Civil, sentencia del Consejo de Estado del 20 de agosto de 2006 expediente 229918 y del 17 de octubre de 2000 expediente AC-11760, y los artículos 134 y 261 de la Constitución Política de Colombia modificados por el Acto Legislativo 01 de 2009, que la medida de aseguramiento (detención preventiva), es un caso de fuerza mayor, [...] lo cual no implica la existencia de una causal de vacancia temporal, pues la norma taxativamente solo*

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

*contempla una, que es la licencia de maternidad [...]*”.

## **VII.- CONSIDERACIONES**

### **7.1. Legitimación por activa**

De conformidad con los artículos 1º y 4º de la Ley 144 de 1994<sup>4</sup> la solicitud de *pérdida de investidura* puede ser formulada por un ciudadano. El actor, señor JESÚS ANTONIO OBANDO ROA, acreditó tal calidad al exhibir su cédula de ciudadanía No. 7.513.343 de Armenia (Quindío) al momento radicar la demanda, tal como consta en el expediente<sup>5</sup>. De su calidad de ciudadano se derivan los derechos políticos que, en concordancia con los artículos 40, 98 y 99 de la Carta y con la Ley 144 de 1994<sup>6</sup> lo legitiman para solicitar la pérdida de investidura de los concejales municipales demandados.

### **7.2. Legitimación por pasiva**

Se encuentra acreditado que los demandados adquirieron la calidad de Diputados del Departamento del Quindío para el periodo 2012-2015, según consta en el formulario E26-AS del 5 de noviembre de 2011 de la Registraduría Nacional de Estado Civil<sup>7</sup>. Ello significa que son sujeto pasivo de la presente acción de pérdida de la investidura que ha sido incoada en su contra, conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

---

<sup>4</sup> Aplicable en estos procesos por virtud de la remisión normativa efectuada en el artículo 55 de la Ley 136 de 1994.

<sup>5</sup> Folio 29 del cdno. 1.

<sup>6</sup> La Ley 144 de 1994, artículo 1º ordena: “Artículo 1º.- El Consejo de Estado conocerá y sentenciará en única instancia los procesos relativos a la pérdida de la investidura de los Congresistas a solicitud de (...) cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución.”

<sup>7</sup> Folio 107 del cdno. núm. 1.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

### **7.3. Problema jurídico**

El problema jurídico que se plantea en esta instancia consiste en establecer si el Diputado demandado Cesar Londoño Villegas, como Presidente de la Asamblea del Departamento del Quindío, incurrió o no en la causal de pérdida de investidura de indebida destinación de dineros públicos al posesionar y autorizar el pago de honorarios a un Diputado que entró a ocupar una curul vacante porque su titular fue objeto de una medida de aseguramiento de detención preventiva antes de posesionarse.

### **7.4. Examen de fondo**

#### **7.4.1. La causal de indebida destinación de dineros públicos. Fuente normativa y desarrollo jurisprudencial**

El artículo 48 de la Ley 617 de 2000 dispone:

“Artículo 48. PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE DIPUTADOS, CONCEJALES MUNICIPALES Y DISTRITALES Y DE MIEMBROS DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:  
[...]  
4. Por indebida destinación de dineros públicos.  
[...]”

La causal de indebida destinación de dineros públicos no se encuentra definida en la Constitución ni en las normas legales que regulan el ejercicio de la acción de pérdida de investidura. No obstante, la jurisprudencia de esta Corporación se ha referido en distintas oportunidades al sentido y alcance que esta causal tiene.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en sentencia 30 de mayo de 2000 (Expediente núm. AC-9877, Consejero

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

ponente doctor Germán Rodríguez Villamizar), se pronunció sobre los alcances del concepto de indebida destinación de dineros públicos, señalando que el elemento tipificador de esta causal de pérdida de investidura *“está en el hecho de que 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 o cometidos estatales, preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, para destinar los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados, o a otros sí autorizados pero diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados, o cuando aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas, o cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas”*.

Esta postura ha sido objeto de múltiples reiteraciones por la misma Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>8</sup> y también por la Sección Primera del Consejo de Estado, entre otras, en sentencias de 1º de julio de 2004 (Expediente núm. 2003-00194, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), 9 de noviembre de 2006 (Expediente núm. 2005-01133, Consejero ponente doctor Camilo Arciniegas Andrade), 16 de julio de 2009 (Expediente núm. 2008-00700, Consejera ponente doctora Martha Sofía Sanz Tobón) 14 de diciembre de 2009 (Expediente núm. 2009-00012 (Expediente núm. 2009-00012, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), 3 de noviembre de 2011 (Expediente núm. 2011-00009, Consejera ponente María Elizabeth García González) y 1º de agosto de 2013 (Expediente núm. 2012-00151, Consejera ponente María Elizabeth García González).

---

<sup>8</sup> En sentencias de 20 de junio de 2000 (Expediente núm. 9876); de 6 de marzo de 2001 (Expediente núm. AC-11854) y de 17 de julio de 2001 (Expediente núm. 0063-01).

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

#### **7.4.2. No configuración de la causal de pérdida de investidura alegada.**

**7.4.2.1.** En el recurso de apelación insiste el demandante en que el Diputado y Presidente de la Asamblea Departamental del Quindío Cesar Londoño Villegas incurrió en la causal de pérdida de investidura de indebida destinación de dineros públicos, pues, a su juicio, el llamado a posesionarse y la autorización del pago de honorarios al Diputado Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez, como reemplazo ante la vacante temporal de la curul del Diputado Jhon Jairo Rincón Cardona, vulneran lo dispuesto en el artículo 134 de la C.P., modificado por el artículo 6º del Acto legislativo 01 de 2009, el cual eliminó las vacancias temporales de los miembros de las corporaciones públicas del orden territorial.

Agrega el apelante que el demandado aceptó en el proceso esa destinación indebida cuando alegó que autorizó ese pago de buena fe, fundado en el concepto que emitió el Consejo Nacional Electoral respecto de la situación del Diputado Rincón Cardona. Además, sostiene que el demandado no podía desconocer el fallo del Tribunal Administrativo del Quindío del 5 de julio de 2012, que declaró la nulidad del acto administrativo de llamamiento del Diputado Gutiérrez Arbeláez por desconocer la norma constitucional antes citada, y que no puede predicarse buena fe en los pagos autorizados luego de conocerse esa decisión judicial.

**7.4.2.2.** La Sala confirmará la sentencia apelada, en atención a que no se probó la causal de pérdida de investidura invocada por el actor conforme se pasará a explicar en seguida.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

(i) Según lo explicó esta Sección en Sentencia del 30 de enero de 2014<sup>9</sup>, proferida en un proceso de pérdida de investidura en el que se plantearon hechos y censuras similares a las de este proceso<sup>10</sup>, el Acto Legislativo 01 de 2009 proscribió del ordenamiento jurídico las vacancias por faltas temporales en las corporaciones de elección popular y sólo previó los reemplazos para las faltas absolutas que indicó expresamente, entre éstas, las originadas en medidas de aseguramiento por delitos distintos a aquellos relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

En efecto, el artículo 6º del citado acto reformativo modificó el artículo 134 de la Constitución Política en la siguiente forma:

“Artículo 134. <Artículo modificado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> **Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de** muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o **medida de aseguramiento por delitos distintos a las (sic) relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad** o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el Parágrafo Transitorio 1o del artículo 107 de la Constitución Política.

**En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.**

---

<sup>9</sup> Sentencia dictada en el proceso con radicación núm. 54001 2333 000 2012 00081 00, Consejero Ponente Guillermo Vargas Ayala.

<sup>10</sup> Se solicitó en ese juicio la pérdida de investidura del Presidente del Concejo Municipal de Cúcuta por incurrir supuestamente en indebida destinación de dineros públicos al reconocer y pagar honorarios a un ciudadano que fungió como Concejal del Municipio de Cúcuta en reemplazo de otro Concejal, cuya vacancia se debió a que fue objeto de una medida de aseguramiento de detención preventiva.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública.

No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. **Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.**

Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.

Parágrafo transitorio. El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.” (Negrillas agregadas)

En Sentencia del 3 de noviembre de 2011 la Sala se pronunció sobre el alcance de esa modificación y precisó que “[...] el Acto Legislativo 01 de 2009, al modificar el artículo 134 de la Constitución Política, eliminó la vacancia por faltas temporales de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, excepto cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo, y sólo previó los

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

*reemplazos ante las faltas absolutas indicadas en la citada norma, y así se debe entender, toda vez que en la parte final del inciso cuarto señala que “Las faltas temporales no darán lugar a reemplazo”, sin que hubiera hecho salvedad alguna respecto de la vacancia temporal por licencia de maternidad”, y agregó que “lo anterior pone de manifiesto que la norma es clara en señalar que la única falta temporal permitida a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, será cuando la mujer deba ausentarse de sus labores por licencia de maternidad, sin que haya lugar a su reemplazo por mandato constitucional”.*<sup>11</sup>

En ese orden, tal como puede advertirse, sólo podrán nombrarse reemplazos en las corporaciones públicas de elección popular en los siguientes casos:

1. En caso de muerte.
2. Por incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo.
3. Por declaración de nulidad de la elección.
4. Por renuncia justificada y aceptada por la respectiva Corporación.
5. Por ser objeto de sanción disciplinaria consistente en destitución.
6. Por pérdida de la investidura.
7. Por condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a los relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.
8. Cuando el miembro de la corporación decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el Parágrafo Transitorio 1o del artículo 107 de la Constitución Política.

---

<sup>11</sup> Sentencia proferida en el expediente núm. 25000 2315 000 2011 00009 01 (P.I) C.P. María Elizabeth García González.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

(ii) Como consecuencia de lo anterior, tal como lo señaló la Sala en la sentencia inicialmente citada<sup>12</sup>, en los casos de medida de aseguramiento por delitos distintos a los atrás referidos se deriva una falta absoluta que, en principio, puede ser suplida por el candidato no elegido que según el orden de inscripción o votación obtenida le siga en forma sucesiva y descendente en la misma electoral en que se encuentra quien es cobijado con aquella. En ese orden, el reemplazo que se haga en tales circunstancias no es violatorio de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política y, por ende, el reconocimiento y pago de honorarios a dicho reemplazante no constituirá una indebida destinación de dineros públicos, como quiera que no se aplicarían tales recursos a fines no autorizados por la Constitución, la ley o el reglamento.

(iii) En el presente asunto consta en el expediente que el demandado Diputado Cesar Londoño Villegas, en calidad de Presidente de la Asamblea Departamental del Quindío<sup>13</sup>, mediante Resoluciones 004 de 31 de enero de 2012 y 006 de 29 de febrero de 2012<sup>14</sup>, i) declaró vacante temporalmente la curul del Diputado Jhon Jairo Rincón Cardona, en consideración a que el 11 de noviembre de 2011 le fue impuesta por parte del Juzgado Segundo Penal con Función de Control de Garantías de Armenia medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario “*por los delitos de CONCIERTO PARA DELINQUIR, INTERÉS INDEBIDO EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS, FALSEDAD IDEOLÓGICA EN DOCUMENTO PÚBLICO Y FALSEDAD EN DOCUMENTO PRIVADO*”, y ii) ordenó reemplazar al Diputado con el ciudadano que ocupó el lugar inmediatamente siguiente

---

<sup>12</sup> Nota de pie de página núm. 9.

<sup>13</sup> Fue nombrado como tal en la sesión del 1º de enero de 2012 de esa corporación administrativa departamental, según consta en el Acta de Sesión Ordinaria 001 de 2012 (Fls. 256 a 263 del cdno. 1).

<sup>14</sup> Folios 241 a 244 y 245 a 249, respectivamente, del cuaderno núm. 1.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

en la lista para la Asamblea departamental del Quindío por el Partido Liberal Colombiano.

Como consecuencia de esa decisión tomó posesión como Diputado de la Asamblea del Quindío el señor Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez el día 1º de marzo de 2012, siguiente en el orden de votación por el Partido Liberal, tal como consta en acta de esa fecha<sup>15</sup>, en la que se dejó constancia también de la circunstancia que originó la vacancia de la curul. El citado ciudadano fungió como diputado entre el 1º de marzo de 2012 y el 23 de julio de 2012 y recibió el pago de honorarios en los meses de mayo, junio y julio de 2012, según consta en los respectivos comprobantes de liquidación de nómina<sup>16</sup>.

**(iv)** Visto lo anterior, es evidente que en este caso no se configura la causal de pérdida de investidura invocada en la demanda, como quiera que el reemplazo que dispuso el Diputado demandado no es contrario a lo dispuesto en el artículo 134 de la C.P. (modificado por el artículo 6º del Acto Legislativo 01 de 2009), pues se hizo para suplir una falta absoluta derivada de una medida de aseguramiento impuesta a un Diputado por delitos distintos a aquellos relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, y éste es uno de los eventos en que proceden los reemplazos de los miembros de corporaciones públicas de elección popular.

En ese sentido, la orden de pagar honorarios al Diputado reemplazante no es una conducta que suponga destinación indebida de dineros públicos, pues se trata de una aplicación de recursos para un fin autorizado en la ley, como es el pago de la remuneración por la tarea que aquellos cumplen en

---

<sup>15</sup> Folios 254 y 255 del cuaderno núm. 1.

<sup>16</sup> Folios 36 a 47 y 125 del cuaderno núm. 1.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

las Asambleas Departamentales.

**7.4.2.3.** En relación con las Resoluciones 004 y 006 de 2012 proferidas por el Presidente de la Asamblea Departamental del Quindío, es pertinente precisar lo siguiente:

**a.-** Estas resoluciones administrativas por las cuales se declaró la vacancia temporal de la curul del Diputado de las Asamblea Departamental del Quindío Jhon Jairo Rincón Cardona y se dispuso reemplazarlo por el señor Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez -quien fue llamado a posesionarse como Diputado- fueron demandadas ante el Tribunal Administrativo del Quindío, en ejercicio de la **acción de nulidad electoral**, bajo la consideración de que vulneraban los artículos 29, 134 y 261 de la Constitución Política (los dos últimos modificados por los artículos 6 y 10 del Acto Legislativo 01 de 2009).

**b.-** El Tribunal declaró la nulidad de los citados actos administrativos y decretó la cancelación de la credencial del señor Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez como Diputado de la Asamblea Departamental del Quindío. Estimó que las Resoluciones 004 y 006 de 2012 desconocieron el artículo 134 de la C.P., con la modificación introducida por el Acto Legislativo 01 de 2009, toda vez que a partir de esta reforma no hay faltas temporales de los miembros de corporaciones públicas de elección popular (a excepción de la maternidad) y por ende no hay lugar a reemplazos.

**c.-** El objeto de ese **proceso electoral** fue la **declaración de la nulidad del acto administrativo de nombramiento (llamamiento como reemplazante) del Diputado Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez**, a quien se le notificó de la demanda, tal como lo ordena el artículo 233 numera 3º del C.C.A. En el proceso electoral se juzgó la legalidad de esa decisión

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

administrativa a partir de su comparación con el ordenamiento jurídico superior invocado en la demanda que dio origen a tal causa.

**d.-** En el **presente proceso** no se solicitó la *nulidad del acto de nombramiento (llamamiento)* del Diputado Jorge Hernán Gutiérrez Arbeláez sino la ***pérdida de investidura del Diputado Cesar Londoño Villegas***, Diputado y Presidente de la Asamblea Departamental del Quindío, por incurrir supuestamente en la causal de indebida destinación de dineros públicos, causal que, como se examinó previamente, no se configuró en este caso.

**e.-** Como el presente asunto no tiene que ver con la nulidad del acto del acto administrativo de nombramiento (llamamiento como reemplazante) del Diputado Gutiérrez Arbeláez la decisión del Tribunal proferida en ese sentido no tiene incidencia jurídica en este proceso, pues en éste, se repite, se juzga la conducta del Diputado Londoño Villegas a la luz de las causales de pérdida de investidura que prevé la ley.

A este respecto debe anotarse, tal como lo ha hecho lo Corporación en otras oportunidades<sup>17</sup>, que los procesos de nulidad electoral y de pérdida de investidura tienen objetos y finalidades diferentes: en el primero, se enjuicia la validez del acto de elección para preservar la legalidad y la pureza del sufragio y se busca la desaparición del acto de elección (o nombramiento, o llamamiento) en caso de que no se encuentre conforme a la Constitución y a la Ley; en tanto que en el segundo, se juzga la conducta del Congresista, Diputado o Concejal en torno a las causales establecidas en la Carta Política con el fin de verificar si se encuentra o no incurso en una de aquellas y se persigue despojar de manera permanente al demandado de la calidad que ostenta.

---

<sup>17</sup> Al respecto ver, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 21 de abril de 2009, proferida en el proceso con radicación núm. 11001-03-15-000-2007-00581-00(PI), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Radicación número: **63001-2333-000-2013-00148-01(PI)**  
Actor: **Jesús Antonio Obando Roa**

## **7.5. Conclusión**

En el anterior contexto, se confirmará la sentencia apelada que negó las súplicas de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

### **F A L L A:**

**CONFIRMAR** la sentencia apelada de fecha 1º de octubre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**GUILLERMO VARGAS AYALA**  
Presidente

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Ausente en comisión

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**