Función Pública

# Sentencia 7082 de 2001 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente:

MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA

Bogotá, D. C., cuatro (4) de octubre del dos mil uno (2001)

Radicación número: 41001-23-31-000-2001-0197-01(7082)

Actor: TERESA CLEVES DE DÍAZ

Referencia: APELACIÓN SENTENCIA

La Sala decide el recurso de apelación que la actora interpuso contra la sentencia de 27 de marzo de 2001, del Tribunal Administrativo del Huila, mediante la cual deniega las pretensiones de una demanda de pérdida de investidura.

I.- ANTECEDENTES

1. LA SOLICITUD

El 19 de febrero de 2001 la señora Teresa Cleves de Díaz, en ejercicio de la acción instituida en los Artículos 45, 55 y 70 de la Ley 136 de 1994, presentó solicitud para que se decretara la pérdida de la investidura de concejal del municipio de Hobo, Huila, ostentada por el ciudadano HONORIO SUAZA LIZCANO, para el período 2001-2004, por las siguientes

1.1. Causales invocadas y los hechos en que se fundan

Haber celebrado con el municipio de Hobo, dentro de los seis (6) meses anteriores a su inscripción como candidato al concejo municipal, el contrato "*Programa No. 1 CONCEJO MUNICIPAL*", plasmado en la orden de trabajo de 14 de abril de 2000, por un valor de $180.000.oo, para empastar los documentos del archivo de la vigencia de 1999.

Como antecedentes y hechos generadores de la causal, la actora relata que la candidatura del señor HONORIO SUAZA LIZCANO fue inscrita el 8 de agosto de 2000, a nombre de "*CAMBIO RADICAL*", quien resultó electo el 29 de octubre de 2000 como concejal por el citado municipio y para el período anotado; se posesionó como tal el 2 de enero de 2001, de acuerdo al Acta Núm. 01 de la misma fecha, y ha venido actuando durante todas las sesiones celebradas hasta el momento.

El 14 de abril de 2000 celebró el referido contrato, suscrito entre él y el Presidente del Concejo Municipal de entonces, en representación del municipio de Hobo, el cual se cumplió cabalmente, según oficio de 16 de mayo de 2000, y su precio le fue pagado el día 17 siguiente.

Dice la accionante que de lo anterior queda muy claro que entre la celebración del contrato y la inscripción como candidato al concejo municipal sólo transcurrieron tres (3) meses veintiséis (26) días, violando así lo ordenado en el Artículo 43, numeral 4 de la Ley 136 de 1994, según el cual está inhabilitado, "*quien haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o de terceros, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de inscripción*." Por tal razón, solicita que se decrete la pérdida de la investidura de concejal de Hobo del señor HONORIO SUAZA LIZCANO.

Se señalan como normas violadas los Artículos 43, numeral 4; 55, numeral 2, de la Ley 136 de 1994 y 40, numeral 3, de la Ley 617 de 2000.

II.- LA SENTENCIA APELADA

El *a quo* encontró acreditados los hechos en que se funda la demanda y en virtud de un análisis comparado de las disposiciones de las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, relativas a las inhabilidades de los concejales y a la pérdida de su investidura, concluyó que el Artículo 40 de la segunda modificó en su integridad el 43 de la primera ley y que en el numeral 1 del Artículo "*4º*" (sic) - debe ser Artículo 48 - de la nueva ley se

omitió la violación del régimen de inhabilidades como causal de pérdida de investidura, que sí estaba prevista en el numeral 2º del Artículo 55 de la Ley 136 de 1994, lo cual explica diciendo que resulta ilógico que se despoje de dicha credencial a un concejal con fundamento en acciones u omisiones atribuibles a una persona cuando éste no ostentaba dicho status y que, de acuerdo al nuevo régimen, la pérdida de investidura se concibe como una sanción que se impone a quien ya ha sido electo; mientras que la elección de quien incurra en alguna inhabilidad es susceptible de ser anulada a través de la correspondiente acción contenciosa especial de carácter electoral.

De otra parte, señala que, según el Artículo 96 de la Ley 617 de 2000, la vigencia de ésta se iniciará a partir de su promulgación, derogando una serie de preceptos concretos y "*las demás disposiciones que le sean contrarias*", de modo que no cabe duda de que la pérdida de investidura de los concejales elegidos en el pasado certamen electoral se rige por las causales y por el procedimiento prescrito en la nueva ley y que en caso de duda sobre el particular, la misma se despejaría apelando al principio de favorabilidad de la ley, que en este caso sería la norma posterior.

Al respecto, anota que el Artículo 86 ibídem establece un régimen de transición de inhabilidades e incompatibilidades, al estatuir que ellas se aplicarán a las elecciones que se realicen a partir del año 2001, lo cual justifica bajo la consideración de que había un proceso electoral en curso y que no resultaba lógico que en pleno debate electoral se variaran las circunstancias vigentes al momento de la inscripción de los candidatos.

En consecuencia, estimó que la inhabilidad en que efectivamente incurrió el concejal demandado no puede ser invocada como causal de pérdida de investidura, pero que su elección sí pudo ser impugnada mediante la acción electoral dentro de la oportunidad legal respectiva. Por lo tanto, denegó las pretensiones de la demanda.

III.- EL RECURSO DE APELACION

La solicitante, ahora mediante apoderada, manifiesta que la Ley 617 de 2000 se limitó a ratificar el Artículo 55 de la Ley 136 de 1994, al decir que la violación del régimen de incompatibilidades constituye causal o motivo de pérdida de investidura, entre otros, de los concejales municipales, no quedando excluida la violación del régimen de incompatibilidades e inhabilidades como causal de pérdida de investidura de concejales y diputados, atendiendo los Artículos 48, numeral 1, y 96 de la Ley 617 de 2000. Asimismo, que no se puede pretender que la acción a seguir en este caso sea diferente a la incoada, puesto que el régimen de inhabilidades no es subsanable y subsiste aún para quienes han sido elegidos y no sólo para quienes aspiren a serlo, dada la expresión NO PODRA SER ELEGIDO CONCEJAL, contenida en el Artículo 43 de la Ley 136 de 1994, de modo que quienes ya lo sean tendrán que dejar de serlo. Además, las inhabilidades son de interpretación restrictiva y diferente de las incompatibilidades, debido a que son anteriores a la elección, mientras que las incompatibilidades son prohibiciones para el elegido o nombrado, cuya violación es sancionable disciplinariamente.

Anota que por estar probado que el concejal HONORIO SUAZA LIZCANO se encontraba incurso en la causal aducida, pide que se revoque la sentencia y se acceda a las pretensiones de la demanda.

Los anteriores argumentos fueron reiterados por la memorialista con ocasión del traslado que se surtió para alegar de conclusión.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

La Procuradora Primera Delegada ante la Corporación guardó silencio en la presente causa.

V.- CONSIDERACIONES

V. 1. Competencia de la Sala

La Sala es la competente para conocer de la apelación de las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados, de una parte, en virtud del Artículo 48 parágrafo 2º de la Ley 617 de 2000, que establece la segunda instancia para tales procesos y, de otra, atendiendo el pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de enero 25 de 1995, según el cual, las impugnaciones contra las sentencias de pérdida de investidura proferidas por los Tribunales Administrativos, son de conocimiento de la Sección Primera del Consejo de Estado.

V. 2. Examen de la situación procesal

V.2.1. El primer problema a solucionar radica en establecer si por efecto del Artículo 48 de la Ley 617 de 2000, en cuanto regula las causales de pérdida de investidura de los concejales, entre otros miembros de corporaciones de elección popular, se derogó o no la causal consistente en la violación del régimen de inhabilidades, prevista en el Artículo 55 numeral 2º de la Ley 136 de 1994 y si dicha causal es o no aplicable actualmente a los concejales elegidos para el período 2001 - 2004 y, por ende, al ahora demandado y, sólo en caso de respuesta positiva, sería necesario dilucidar si el hecho que se le ha endilgado al mismo es o no constitutivo de esa causal.

V.2.2. Según la reseña de la sentencia apelada, el a quo estimó que en virtud de la omisión de la mencionada causal en el numeral 1 del Artículo 48 de la Ley 617 de 2000 y de lo señalado en el Artículo 96 ibídem, la misma fue derogada, de modo que no tiene duda de que la pérdida de investidura de los concejales elegidos en el pasado certamen electoral se rige por las causales y el procedimiento previsto en la nueva ley y que si existiere duda sobre el particular, se debe aplicar el principio de favorabilidad de la ley, que en este caso sería la norma posterior.

V.2.3. Para resolver el punto es menester, en primer término, confrontar las disposiciones directamente vinculadas al mismo, esto es, los Artículos 55, numeral 2, de la Ley 136 de 1994 y 48, numeral 1, de la Ley 617 de 2000. Los textos de ambos Artículos disponen:

"ART. 55 (Ley 136 de 1994) *Los concejales perderán su investidura por:*

"*1. La aceptación o desempeño de un cargo público, de conformidad con el Artículo 291 de la Constitución Política, salvo que medie renuncia previa, caso en el cual deberá informar al presidente del Concejo o en su receso al alcalde sobre este hecho.*

"*2. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses.*

"*3. Por indebida destinación de dineros públicos.*

"*4. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.*

"*La pérdida de la investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la respectiva jurisdicción, siguiendo el procedimiento establecido para los congresistas, en lo que corresponda*".

"*ARTÍCULO 48 (Ley 617 de 2000) Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:*

"*1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.*

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

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

"*4. Por indebida destinación de dineros públicos.*

"*5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.*

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

"*PARÁGRAFO 1º. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.*

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

De otra parte, se tiene que el Artículo 96 de la precitada ley señala las normas expresamente derogadas y dispone que deroga además todas las que le sean contrarias.

V.2.4. Prima facie se observa que el Artículo 48 de la Ley 617 de 2000 tiene la vocación de regular íntegramente lo relativo a la pérdida de investidura de los servidores públicos en él mencionados, que en cuanto concierne a los concejales estaba desarrollada en el Artículo 55 de la Ley 136 de 1994, cuyo contenido reproduce en parte la nueva disposición.

En estas circunstancias, vistos en sí mismos los enunciados de ambos preceptos y teniendo en cuenta que la violación del régimen de inhabilidades, prevista como causal de pérdida de la investidura en el numeral 2 del Artículo 55 de la Ley 136 de 1994, se omitió en el texto del prealudido Artículo 48 de la Ley 617 de 2000, se infiere que la misma se suprimió o derogó dentro del régimen de la pérdida de investidura de tales servidores públicos, atendiendo la parte final del Artículo 3º de la Ley 153 de 1887, según la cual se estima "*insubsistente una disposición legal (...) por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería*".

Por consiguiente, la violación del régimen de inhabilidades ha de tenerse como desaparecida de las causales de pérdida de la investidura de los concejales y miembros de juntas administradoras locales, sin perjuicio de su aplicación y sanción en otros regímenes, v.g. los regímenes electoral y disciplinario.

Como quiera que la elección del demandado se efectuó cuando ya estaba vigente la Ley 617 de 6 de octubre de 2000, puesto que la publicación de ésta ocurrió el 9 siguiente y el certamen electoral se realizó el 28 del mismo mes, es decir, bajo la vigencia de la nueva ley, es evidente que en este caso y en lo que concierne al régimen de la pérdida de la investidura, aquélla le es aplicable de manera directa, esto es, sin acudir al principio de favorabilidad que invocó el a quo, e independientemente del régimen de inhabilidad que estuviere vigente, toda vez que lo que primero cuenta es que al tenor del Artículo 48 de la precitada ley, la causal de pérdida de la investidura que se le endilga al demandado -violación del régimen de inhabilidades -, dejó de existir a partir de la vigencia de la misma ley, luego no es posible imponerle tal sanción por una causal actualmente inexistente.

Así las cosas, tiene asidero suficiente la conclusión del a quo en el sentido de que la comentada causal fue suprimida por el legislador en cuanto respecta a concejales. En estas condiciones ha de confirmarse la sentencia apelada, como en efecto se hará en la parte resolutiva de esta providencia, en cuanto negó la declaratoria de pérdida de la investidura de concejal del señor HONORIO SUAZA LIZCANO.

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,

FALLA

CONFIRMASE la sentencia apelada.

En firme esta decisión, regrese el expediente al tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de 4 de octubre del 2001.

OLGA INES NAVARRETE BARRERO

Presidenta

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Salva voto

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

Salva voto

MANUEL S. URUETA AYOLA

LIBARDO RODRÍGUEZ

Conjuez

NOTA DE RELATORIA: 29 de abril de 2002: Se deja constancia de que hasta la fecha no ha sido posible conseguir, en medio magnético, los salvamentos de voto de los Doctores Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Camilo Arciniegas Andrade, a pesar de las reiteradas solicitudes.

CONCEJAL - Pérdida de la investidura / PERDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONCEJAL - Derogación de la causal "por violación del régimen de inhabilidades" / LEY 617 DE 2000 - Derogación de la violación del régimen de inhabilidades como causal de pérdida de la investidura / DEROGACION POR REGULACION INTEGRAL - Del numeral 2 del Artículo 55 de la ley 136 de 1994 por el Artículo 48 la ley 617 de 2000 / VIOLACION DEL REGIMEN DE INHABILIDADES - Derogación como causal de pérdida de la investidura.

Prima facie se observa que el Artículo 48 de la Ley 617 de 2000 tiene la vocación de regular íntegramente lo relativo a la pérdida de investidura de los servidores públicos en él mencionados, que en cuanto concierne a los concejales estaba desarrollada en el Artículo 55 de la Ley 136 de 1994, cuyo contenido reproduce en parte la nueva disposición. En estas circunstancias, vistos en sí mismos los enunciados de ambos preceptos y teniendo en cuenta que la violación del régimen de inhabilidades, prevista como causal de pérdida de la investidura en el numeral 2 del Artículo 55 de la Ley 136 de 1994, se omitió en el texto del prealudido Artículo 48 de la Ley 617 de 2000, se infiere que la misma se suprimió o derogó dentro del régimen de la pérdida de investidura de tales servidores públicos, atendiendo la parte final del Artículo 3º de la Ley 153 de 1887, según la cual se estima "insubsistente una disposición legal (...) por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería". Por consiguiente, la violación del régimen de inhabilidades ha de tenerse como desaparecida de las causales de pérdida de la investidura de los concejales y miembros de juntas administradoras locales, sin perjuicio de su aplicación y sanción en otros regímenes, v.g. los regímenes electoral y disciplinario.

VIGENCIA DE LA LEY EN EL TIEMPO - Aplicación del Artículo 48 de la ley 617 de 2000 por derogación del numeral 2 del Artículo 55 de la ley 136 de 1994 / CONCEJAL - Improcedencia de la pérdida de la investidura por derogación de la causal "violación al régimen de inhabilidades" / VIOLACION DEL REGIMEN DE INHABILIDADES - Inaplicación como causal de pérdida de la investidura por derogación

Como quiera que la elección del demandado se efectuó cuando ya estaba vigente la Ley 617 de 6 de octubre de 2000, puesto que la publicación de ésta ocurrió el 9 siguiente y el certamen electoral se realizó el 28 del mismo mes, es decir, bajo la vigencia de la nueva ley, es evidente que en este caso y en lo que concierne al régimen de la pérdida de la investidura, aquélla le es aplicable de manera directa, esto es, sin acudir al principio de favorabilidad que invocó el a quo, e independientemente del régimen de inhabilidad que estuviere vigente, toda vez que lo que primero cuenta es que al tenor del Artículo 48 de la precitada ley, la causal de pérdida de la investidura que se le endilga al demandado -violación del régimen de inhabilidades -, dejó de existir a partir de la vigencia de la misma ley, luego no es posible imponerle tal sanción por una causal actualmente inexistente. Así las cosas, tiene asidero suficiente la conclusión del a quo en el sentido de que la comentada causal fue suprimida por el legislador en cuanto respecta a concejales. En estas condiciones ha de confirmarse la sentencia apelada, como en efecto se

hará en la parte resolutiva de esta providencia, en cuanto negó la declaratoria de pérdida de la investidura de concejal del señor HONORIO SUAZA LIZCANO.

---

*Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:32:53*