



Función Pública

Sentencia 470 de 2008 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

CONSEJERO PONENTE: FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA

BOGOTÁ, D. C., TREINTA (30) DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO (2.008).

PROCESO NO. 250002331000200700470 01

RADICADO INTERNO NO. 2007-0470

DEMANDANTE: LEONARDO MUÑOZ RODRÍGUEZ

DEMANDADO: LILIANA LEÓN LEÓN – EDIL DE BOGOTÁ D.C.

ACCIÓN ELECTORAL –

SEGUNDA INSTANCIA - FALLO

Decide la Sala sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia de fecha 29 de mayo de 2008 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual declaró la nulidad del acto de elección de la señora LILIANA LEÓN LEÓN como Edil de la Localidad 15 de Bogotá D.C.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El ciudadano Leonardo Muñoz Rodríguez, actuando en nombre propio, en ejercicio de la acción de nulidad electoral, mediante escrito presentado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, solicitó la nulidad del acto que declaró la elección de la señora Liliana León León como Edil de la Localidad 15, Antonio Nariño, de Bogotá D.C., para el período 2008 - 2011, contenido en el acta de escrutinio de votos y elección para ediles de la Localidad 15, formulario E- 26, del día 30 de octubre de 2007, proferido por la Comisión Escrutadora Zonal de dicha Localidad.

Además, solicita que se cancele la respectiva credencial y se entregue la misma al candidato o candidata que le siga en votos según la cifra repartidora dentro del mismo partido político que avaló tales candidaturas a la JAL y se proceda mediante un nuevo escrutinio a la exclusión de los votos computados a favor de la señora Liliana León León por haber concurrido en ella causal de inhabilidad que la hacía inelegible e impedía que se computara voto alguno en su favor.

Solicita el demandante que como resultado del nuevo escrutinio se haga una nueva declaración de elección para la Junta Administradora Local de la Localidad 15 Antonio Nariño para lo que reste del período 2008 – 2011.

La señora Liliana León León resultó electa Edil de la Localidad 15 de Bogotá, Antonio Nariño, en las justas electorales que se realizaron el día 28 de octubre de 2007, por el Partido Polo Democrático Alternativo, para el período constitucional 2008 – 2011.

Según el demandante, de acuerdo con lo preceptuado por el numeral 5° del artículo 66 del Decreto Ley 1421 de 1993, la señora Liliana León León no podía ser inscrita ni elegida como Edil de la Localidad de Antonio Nariño debido a que su señora madre, Martha Consuelo León Martínez, ejerce el cargo de Rectora del Colegio Distrital Atanasio Girardot, es decir que tiene el carácter de empleado público, con funciones de autoridad civil y administrativa, cargo que conlleva la facultad de ordenadora de gasto, ejecución de recursos y celebración de contratos, que se ejecutan en la respectiva Localidad. Agrega que también está dentro de las funciones de la Rectora la de ejercer el poder disciplinario y dirigir la Asociación de Padres de Familia, en lo que sustenta el cargo segundo de la demanda.

El demandante argumenta que el cargo de Rectora de un Instituto de Educación Distrital implica el ejercicio de autoridad administrativa conforme a la definición legal y a las interpretaciones jurisprudenciales. Dice que el de autoridad administrativa es un concepto contenido dentro del de autoridad civil, habiendo entre éstos una relación de género- especie.

Manifiesta el demandante que por esa situación, se han violado las siguientes disposiciones: Artículos 13, 83 y 293 de la Constitución Política, y artículo 66 numeral 5° del Decreto 1421 de 1993. Menciona que existe violación de las normas en las cuales debía fundarse el acto (artículo 84 C.C.A.) y se computaron votos a favor de un candidato que no reunía las calidades constitucionales y legales para ser electo Edil de la Localidad 15 de Antonio Nariño (artículos 223, Nral 5, 227 y 228 del C.C.A.)

2. Contestación de la demanda

La señora Liliana León León, mediante apoderado, contestó la demanda en los siguientes términos:

Que las inhabilidades son de consagración taxativa, siendo su interpretación y aplicación de carácter restrictivo, por lo que el intérprete no le puede dar otro alcance. En este orden de ideas, hay que circunscribir la inhabilidad del artículo 66, inciso 5 del Decreto Ley 1421 de 1993 a aquellos funcionarios o servidores públicos que ejerzan autoridad política o civil, dentro de los cuales no se encuentran los Rectores de Instituciones Educativas Distritales.

Que los Rectores no ejercen autoridad política, por lo que mucho menos podrían ejercer autoridad civil, pues no tienen la facultad para imponer actos a personas ajenas a su Institución, ni frente a su desobedecimiento imponer dichos actos usando la fuerza pública. Hasta allá no llega el “débil poder” de un Rector de Institución Educativa Distrital, según el demandante.

Que un Rector que no ejerce autoridad política ni civil, en los términos del artículo 188 de la Ley 136 de 1994, no tiene la virtud para influir, perturbar o cambiar la libre voluntad de los electores, de allí que se predique la inexistencia de inhabilidad para que hubiera resultado electa Liliana León León como Edil de la Localidad Antonio Nariño, pues a la luz de la Ley y la reciente jurisprudencia unificada del Consejo de Estado, Sala Plena, quedó demostrado que un rector de una Institución Educativa Distrital no ejerce actos de autoridad política ni civil.

La demandada propone como excepciones las siguientes:

1. Defectuosa formulación del petitum, que impide pronunciamiento de mérito.

Se hace consistir en el contenido de los numerales 1° y 3° del capítulo de las “pretensiones” de la demanda, pues mientras que el numeral 1° apunta a la declaratoria de nulidad de la elección, el numeral 3 pretende que se haga nueva declaración de elección para la Junta Administradora Local, de la Localidad 15 Antonio Nariño para lo que reste del periodo 2008-2011, vinculando a todos los miembros de dicha Junta, lo cual atenta contra los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, pues se demandó el acto declarativo de la elección y se citó como partes demandadas a la Organización Electoral – Registraduría del Estado Civil y a la señora Liliana León León, sin que aparezcan demandados los demás miembros declarados electos por el mismo acto impugnado como Ediles para la JAL, Localidad 15 Antonio Nariño.

2. Falta de determinación precisa de la calidad de parte de las Entidades demandadas.

En el capítulo I de la demanda se advierte “Designación de las partes y de sus representantes”, donde omitió la parte actora identificar la parte demandada, esto es, la Nación, que se halla representada por el señor Registrador del Estado Civil, al considerar que la Organización Electoral expidió el acto de declaración de la elección de la demandada Liliana León León.

3. La sentencia recurrida

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia proferida el 29 de mayo de 2008, declaró la nulidad parcial del acto de elección contenido en el acta de escrutinio de votos y elección para edil de la Localidad 15 de Antonio Nariño de Bogotá D.C. formulario E-26, expedido por la Comisión Escrutadora Zonal de esa localidad, en cuanto tiene que ver con la elección de la señora Liliana León León como edil de la misma para el periodo 2008 - 2011.

Consideró que una vez estudiadas las funciones que ejerce la señora Martha Consuelo León Martínez, madre de la demandada, como Rectora de la Institución Educativa Distrital Colegio Atanasio Girardot, *“se encuentra que ella ejerce autoridad civil, en cuanto ésta es la que se confía a un servidor público en razón de sus funciones de mando, de imposición o de dirección que se ejerce sobre la generalidad de las personas; tales funciones pueden consistir, por ejemplo, en potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones distintas, competencias reglamentarias o de designación y remoción de empleados”*.

Para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, *“la señora Liliana León León estaba incurso en el régimen de inhabilidades para la elección de ediles de Bogotá D.C., consagrado en el artículo 66 del Decreto 1421 de 1993, puesto que su progenitora, la señora Martha Consuelo León Martínez, es funcionaria distrital que ejerce autoridad civil, en cuanto, entre otras funciones propias de su cargo de directivo docente distrital, está la de imponer sanciones disciplinarias inherentes al sistema de control interno disciplinario, tal como expresamente lo consagra el numeral 11 del artículo 10 de la ley 715 de 2001, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 7 de esa misma norma y en el artículo 25 literales g) y j) del decreto 1860 de 1994”*.

En lo atinente al ejercicio de autoridad política, el Tribunal precisa que tal asunto no hace parte del argumento con el cual se pretende la nulidad del acto de elección de la señora Liliana León, por lo que se sustrajo de hacer el estudio de fondo con relación a este asunto.

Así mismo, advierte el Tribunal que, si bien los cargos de la demanda también están soportados en el hecho de que la señora Martha Consuelo León Martínez como Rectora de la Institución Educativa Distrital Colegio Atanasio Girardot ejerce funciones como autoridad administrativa, se

pone de presente que tal hecho no está consagrado como inhabilidad en el artículo 66 del Decreto 1421 de 1993, por lo que también se sustrajo de su estudio.

Según el Tribunal, si un candidato a un cargo de elección popular está inmerso en una causal de inhabilidad que conlleva a que se ejerza influencia sobre el electorado, tal circunstancia se traduce ineludiblemente en una violación al derecho constitucional fundamental de igualdad, toda vez que debe darse un trato idéntico a quienes se encuentren en circunstancias idénticas, y es claro que quienes se postulan para un cargo como el de Edil de Bogotá, esperan que el proceso electoral se desarrolle con total claridad y sujeción a los principios de legalidad, igualdad y transparencia.

Igualmente, frente a las demás normas que se alegaron como violadas por el actor – artículo 37 numeral 4 de la Ley 617 de 2000 y artículo 190 de la Ley 136 de 1994-, el Tribunal consideró que ninguna de éstas están relacionadas con el asunto objeto de juzgamiento, pues la primera de ellas tiene que ver con las inhabilidades para la elección de alcaldes y, la segunda está relacionada con el ejercicio de “dirección administrativa”, lo cual no tiene nada que ver con la inhabilidad para la elección de ediles de Bogotá D.C. y el cómputo de votos para un candidato que no reúne las calidades constitucionales o legales para ser electo. Por ello, se sustrajo el Tribunal de hacer el respectivo estudio de fondo.

Concluye el Tribunal que está viciada de nulidad la elección de la señora Liliana León León como Edil de la Localidad 15 Antonio Nariño de Bogotá D.C., efectuada el 28 de octubre de 2007 para el periodo 2008-2011, puesto que al momento de la inscripción como candidata se encontraba inhabilitada, por lo que, se computaron votos a favor de un candidato que no reunía las calidades legales para ser electo, lo cual, de conformidad con el numeral 5 del artículo 223 del C.C.A. es una causal de nulidad electoral.

4. El recurso de apelación

La demandada, por medio de apoderado, apeló la sentencia de fecha 29 de mayo de 2008, manifestando que:

- El legislador extraordinario, en el Decreto Ley 1421 de 1993, determinó de manera categórica la restricción, limitándola a aquellos funcionarios distritales que ejerzan autoridad política o civil, luego al tratarse de una inhabilidad, la aplicación de la norma que la consagra es de carácter restrictivo, lo cual impide cualquier aplicación extensiva a otras situaciones no reguladas por ella o cualquier aplicación analógica de la misma.

- La señora Liliana León León, no se encontraba inhabilitada, pues su madre que ostenta la calidad de funcionaria distrital, como Rectora, dependiente de la Secretaría de Educación del Distrito, no ejerce actividades o funciones de carácter político o civil, según los términos consagrados para tales efectos en los artículos 188 y 189 de la Ley 136 de 1994. La parte demandada solicita tener en cuenta las consideraciones de orden fáctico y jurídico desarrolladas en la contestación de la demanda y en el alegato de conclusión, las cuales integra a la sustentación del recurso.

- Conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, citada en la contestación de la demanda, que contiene el concepto de autoridad civil consagrado en el artículo 188 de la Ley 136 de 1994, la conclusión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es errada, pues consideró que al ejercer actos de autoridad civil la progenitora de la demandada, se presentaba inhabilidad para ser Edil de la Localidad, por el grado de parentesco existente.

Concluye que como la señora Martha Consuelo León Martínez, dentro de sus funciones no ejerce actos de autoridad civil, mal podía, con el desempeño de las funciones propias del cargo de Rectora de una IED, generar una inhabilidad para impedir que su hija resultara elegida Edil de la Localidad 15 Antonio Nariño, de Bogotá D.C., por lo que solicita se revoque la sentencia recurrida y denegar las pretensiones de la demanda.

5. Alegatos de Conclusión

5.1. Por la parte demandada

-La demandada a través de su apoderado presentó alegatos de conclusión en los que analiza el concepto de autoridad civil contenido en el artículo 188 de la Ley 136 de 1994, apoyándose en jurisprudencia de La Sala Plena de esta Corporación.

Menciona que *“tal como lo reconoce el Consejo de Estado, la autoridad civil comporta una situación de mando hacia la generalidad de los asociados que incluso permite a quien la detenta, el uso de la coacción para el cumplimiento de las órdenes. Esa situación de mando adicionalmente se concreta en la posibilidad de ser agente nominador –nombramiento y remoción de otros funcionarios- y de imponer suspensiones, multas o suspensiones (sic), a los empleados bajo su mando”*.

Dice que la autoridad administrativa también implica un poder de mando sobre los asociados al igual que la potestad de imponer sanciones y por ello el Consejo de Estado ha precisado que la autoridad civil es comprensiva de la autoridad administrativa.

Advierte que las funciones de los Rectores que pueden implicar la realización de un poder de mando tienen como destinatarios a los funcionarios del plantel educativo en el cual se desempeña el Director y no a los particulares como lo exige el numeral 1 del artículo 188 de la Ley 136 de 1994.

Agrega la demandante, que la Directora de una institución educativa pública, que es una funcionaria de la Secretaría de Educación Distrital, no tiene asignada la función de imponer sanciones de suspensión, multa o destitución, aspecto que no ha sido desvirtuado, pues no se demostró en el proceso que la señora Martha Consuelo León tuviera esas facultades, manteniéndose incólume la presunción de legalidad del acto administrativo de nombramiento de la Edil Liliana León.

Por lo anterior, solicita que se revoque la sentencia apelada.

5.2. Por la parte demandante

Frente al concepto de autoridad civil, la parte demandante cita jurisprudencia del Consejo de Estado, remitiéndose al fallo de primera instancia, argumentando que dentro de las funciones que tiene a su cargo el Rector de una institución educativa existen varias que son expresión de la autoridad civil, como las de administrar personal en lo relativo a novedades y permisos; distribuir las asignaciones académicas y demás funciones de docentes, directivos docentes y personal administrativo a su cargo; realizar la evaluación anual de desempeño de los docentes; e imponer sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario de conformidad con las normas vigentes.

En cuanto a esta última facultad, dice el demandante, que aún cuando en la Secretaría de Educación Distrital existe una Oficina de Control Interno Disciplinario, la Ley 734 de 2002, en su artículo 51 señala: *"Preservación del orden interno: Cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato llamará por escrito (sic) la atención al autor del hecho sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno. Este llamado de atención se anotará en la hoja de vida (sic) (subrayado fuera de texto) y no generará antecedente disciplinario. En el evento de que el servidor público incurra en reiteración de tales hechos habrá lugar a formal actuación disciplinaria (sic) "*. (Subrayado fuera de texto)

A juicio del demandante, independientemente de que no constituya antecedente disciplinario, no deja de ser una prerrogativa del Rector para llamados de atención que quedan en la hoja de vida de los docentes. En el mismo sentido, la Rectora tiene la facultad de sancionar a los estudiantes por violación del régimen de convivencia, sanciones que llegan hasta la expulsión del alumno.

Menciona que la Rectora del Colegio Atanasio Girardot, como ordenadora del Fondo de Servicios Educativos, adoptó el presupuesto anual de ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2007, lo cual ha de tenerse en cuenta porque el concepto de autoridad civil es comprensivo del de autoridad administrativa, citando otras funciones de los Rectores que relaciona con este último concepto.

6. El concepto del Ministerio Público de la segunda instancia

La señora Procuradora Séptima Delegada ante esta Corporación no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Por la naturaleza del asunto esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conforme a los artículos 129 y 132 numeral 8 del C.C.A..

2. El acto demandado

En el presente caso se pretende la nulidad del acto que declaró la elección de la señora Liliana León León como Edil de la Localidad 15 Antonio Nariño, de Bogotá D.C., para el período 2008 - 2011, contenido en el Acta de Escrutinio de Votos y Elección para ediles de la Localidad del día 30 de octubre de 2007, formulario E- 26, proferido por la Comisión Escrutadora Zonal de dicha Localidad.

3. Los motivos de la Impugnación

El apelante argumenta que la señora Liliana León León, no se encontraba inhabilitada, pues su progenitora, Martha Consuelo León Martínez que ostenta la calidad de empleada pública Distrital como Rectora dependiente de la Secretaría de Educación del Distrito, no ejerce actividades o funciones de carácter político o civil, según los términos consagrados para tales efectos en los artículos 188 y 189 de la Ley 136 de 1994.

En primer término, advierte la Sala que el análisis se restringirá al concepto de autoridad civil, pues aún cuando en la demanda se plantea el ejercicio de autoridad administrativa por parte de la señora Martha Consuelo León, el Tribunal no examinó este cargo y se limitó a estudiar el concepto de autoridad civil, al considerar que el Decreto Ley 1421 de 1993 -norma especial para el Distrito Capital- no prevé que la inhabilidad se configure porque el pariente del elegido hubiera ejercido autoridad administrativa

Como quiera que hay apelante único, en este caso la demandada, y que al estudiar y resolver este recurso debe tenerse en cuenta el principio de la no reformatio in pejus, la Sala sólo se puede ocupar de los planteamientos formulados en la apelación, conforme a lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 357 del C.P.C.. En este orden de ideas, no se analizará el concepto de autoridad administrativa, pues no es lo que se discute en el recurso de alzada.

El artículo 66 del Decreto Ley 1421 de 1993 dispone:

"ARTICULO 66. INHABILIDADES. No podrán ser elegidos ediles quienes:

...5. Sean cónyuges, compañeros o compañeras permanentes o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, o primero de afinidad o civil, de los concejales o de los funcionarios distritales que ejerzan autoridad política o civil." (Negrilla fuera de texto)

3.1. El ejercicio de autoridad civil

Procede la Sala al análisis del concepto de autoridad civil a partir de su desarrollo legal y jurisprudencial, a fin de establecer si la señora Martha Consuelo León Martínez ejerció este tipo de autoridad en su calidad de Rectora de la Institución Educativa Distrital Atanasio Girardot.

El concepto de autoridad civil encuentra definición legal en el artículo 188 de la Ley 136 de 1994, que contempla tres supuestos claros que implican el ejercicio de la misma, en los siguientes términos:

“ARTICULO 188. AUTORIDAD CIVIL: Para efectos de lo previsto en esta Ley, se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones:

- 1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública.*
- 2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por sí o por delegación.*
- 3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.”*

Visto lo anterior, se deduce que el ejercicio de la autoridad civil implica poder en función de mando, por determinación de la ley, sobre la generalidad de las personas. Dicho poder obliga el acatamiento de los particulares en general so pena de aplicar la facultad de la compulsión o de la coacción a través de la fuerza pública.

Además, según la norma, ejerce autoridad civil quien tenga la facultad de nombrar y de remover a los empleados de su dependencia, así como quien ostenta la de sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.

La Sala Plena de esta Corporación ha retomado la definición legal de autoridad civil, haciendo una diferenciación clara frente al concepto de autoridad administrativa, de la siguiente manera:

“Respecto a la autoridad civil y administrativa y como lo ha señalado la Sala en otras oportunidades (cfr. Sentencia del 1º de febrero de 2000, expediente AC-7974) existe cierta dificultad al tratar de delimitarlas y se ha considerado que la autoridad civil es comprensiva de la autoridad administrativa sin que se identifique con ella, en la medida que en entre las dos existe una diferencia de genero a especie. Por autoridad administrativa podría entenderse como el poder del cual está investido un funcionario para que dentro de su ámbito territorial y marco funcional y con el objeto del manejo de las personas, bienes o patrimonio a su cargo, dé aplicación a las medidas necesarias para el cumplimiento inmediato de las normas y la satisfacción y preservación de las necesidades e intereses de sus administrados, función que también puede ejercer quien tiene autoridad civil, pero éste además tiene el poder de las decisiones generales. En relación a la autoridad administrativa, el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, describe Las funciones que corresponden a la Dirección Administrativa. Por su parte, autoridad civil, es aquella en la cual el funcionario tiene poder de mando, facultad de imponer sus decisiones sobre las demás personas, ejercer poder correccional y facultad de disponer para beneficio de los integrantes de la comunidad las normas necesarias que permitan la convivencia de los ciudadanos dentro de la misma (el artículo 188 de la Ley 136 de 1994 se refiere a la autoridad civil).”¹(negritas fuera de texto)

Como se observa, la jurisprudencia de la Sala Plena de esta Corporación ha delimitado los conceptos de autoridad civil y autoridad administrativa, aclarando que entre las dos existe una relación de género a especie en la medida de que la autoridad civil es comprensiva de la autoridad administrativa sin que se identifique con ella.

En todo caso, corresponde al juez determinar en cada caso concreto si un servidor público ejerce o no autoridad civil, en consideración a las funciones que tiene asignadas a la luz de los criterios legales y jurisprudenciales antes reseñados.

3.2 Las funciones de los Rectores

Previo al análisis de las funciones que asigna la Ley a los Rectores de Instituciones Educativas estatales, es necesario verificar 3 supuestos fácticos con miras a determinar si se configura la inhabilidad alegada por el demandante, a saber:

1. Que la señora Liliana León León resultó electa como Edil de la Localidad Nro. 15, Antonio Nariño, de Bogotá D.C...
2. Que la demandada tiene vínculo de consanguinidad hasta del segundo grado con la señora Martha Consuelo León Martínez.
3. Que la señora Martha Consuelo León es empleada pública del orden Distrital.

Se encuentra probado en el expediente, que la señora Liliana León León resultó electa Edil de la Localidad 15 Antonio Nariño de Bogotá D.C. (fl. 38). Igualmente, que la señora Martha Consuelo León Martínez es madre de la demandada Liliana León León, como da cuenta el Registro Civil de Nacimiento obrante a folio 19.

Se halla probado, que la señora Martha Consuelo León Martínez se desempeñó como Rectora de la Institución Educativa Distrital Colegio Atanasio Girardot, para la fecha de la elección de su hija Liliana León León como Edil de la Localidad Antonio Nariño de Bogotá. Ello se deduce de la Resolución Nro. 293 del 29 de enero de 2007, mediante la cual el Secretario de Educación Distrital encarga a la señora Martha Consuelo León, como Directivo Docente Rector del Colegio Atanasio Girardot hasta la terminación del año lectivo 2007 (fls.105 y 106) y de los documentos que

prueban que la citada Rectora, como representante legal de la institución educativa, suscribió contratos en fecha posterior a la elección de su hija como Edil de la Localidad (fls. 158 a 173), de donde se infiere que para la época de dicha elección seguía ejerciendo el cargo.

Para determinar si la señora Martha Consuelo León Martínez, como empleada pública Distrital, Rectora de la I.E.D. Atanasio Girardot, ejerció autoridad civil, se procede al análisis de las funciones de los Rectores de las instituciones educativas públicas señaladas en el artículo 10 de la Ley 715 de 2001, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 10. FUNCIONES DE RECTORES O DIRECTORES. El rector o director de las instituciones educativas públicas, que serán designados por concurso, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes:

- 10.1. Dirigir la preparación del Proyecto Educativo Institucional con la participación de los distintos actores de la comunidad educativa.*
- 10.2. Presidir el Consejo Directivo y el Consejo Académico de la institución y coordinar los distintos órganos del Gobierno Escolar.*
- 10.3. Representar el establecimiento ante las autoridades educativas y la comunidad escolar.*
- 10.4. Formular planes anuales de acción y de mejoramiento de calidad, y dirigir su ejecución.*
- 10.5. Dirigir el trabajo de los equipos docentes y establecer contactos interinstitucionales para el logro de las metas educativas.*
- 10.6. Realizar el control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y reportar las novedades e irregularidades del personal a la secretaría de educación distrital, municipal, departamental o quien haga sus veces.*
- 10.7. Administrar el personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos.*
- 10.8. Participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva.*
- 10.9. Distribuir las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, de conformidad con las normas sobre la materia.*
- 10.10. Realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo.*
- 10.11. Imponer las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario de conformidad con las normas vigentes. (negrilla fuera de texto)*
- 10.12. Proponer a los docentes que serán apoyados para recibir capacitación.*
- 10.13. Suministrar información oportuna al departamento, distrito o municipio, de acuerdo con sus requerimientos.*
- 10.14. Responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución.*
- 10.15. Rendir un informe al Consejo Directivo de la Institución Educativa al menos cada seis meses.*
- 10.16. Administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen, en los términos de la presente ley.*
- 10.17. Publicar una vez al semestre en lugares públicos y comunicar por escrito a los padres de familia, los docentes a cargo de cada asignatura, los horarios y la carga docente de cada uno de ellos.*
- 10.18. Las demás que le asigne el gobernador o alcalde para la correcta prestación del servicio educativo”.*

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que la inhabilidad consagrada en el numeral 5 del artículo 66 del Decreto ley 1421 de 1993, se configura principalmente por la facultad sancionatoria que tienen los Rectores de instituciones educativas de acuerdo al numeral 10.11 de la Ley 715 de 2001, antes transcrito, advirtiendo que no analiza el concepto de autoridad política por no hacer parte de los argumentos de la demanda y tampoco el de autoridad administrativa por no encontrarse consagrado como inhabilidad en el artículo 66 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Pero la facultad sancionatoria prevista en el numeral 10.11, se halla derogada por el artículo 76 de la Ley 734 de 2002, que como regla general otorga esa facultad a la Unidad de Control Interno, en este caso de la Secretaría de Educación Distrital. La Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, establece:

“ARTÍCULO 76. CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

En aquellas entidades u organismos donde existan regionales o seccionales, se podrán crear oficinas de control interno del más alto nivel, con las competencias y para los fines anotados.

En todo caso, la segunda instancia será de competencia del nominador, salvo disposición legal en contrario. En aquellas entidades donde no sea posible organizar la segunda instancia, será competente para ello el funcionario de la Procuraduría a quien le corresponda investigar al servidor público de primera instancia.

PARÁGRAFO 1o. La Oficina de Control Interno Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación conocerá y fallará las investigaciones que se adelanten contra los empleados judiciales de la entidad. La segunda instancia será de competencia del señor Fiscal General de la Nación.

PARÁGRAFO 2o. Se entiende por oficina del más alto nivel la conformada por servidores públicos mínimo del nivel profesional de la administración.

PARÁGRAFO 3o. Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél"

De la norma antes transcrita se deduce con claridad que la facultad sancionatoria y disciplinaria de todos los funcionarios públicos se encuentra radicada en las correspondientes Oficinas de Control Disciplinario Interno conforme a lo ordenado por el artículo 76 de la Ley 734 de 2002. Se infiere igualmente que conforme a dicha norma, que derogó el numeral 10.11 de la Ley 715 de 2001, los Rectores de las instituciones educativas públicas no tienen facultad disciplinaria y las medidas que pueden imponer en determinado momento se restringen a amonestaciones por faltas en que incurrir los estudiantes del plantel en desarrollo de las actividades escolares propias del mismo, lo cual no implica de ninguna manera ejercicio de autoridad civil.

En este orden de ideas, la competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a los empleados de las instituciones educativas distritales radica en la Oficina Asesora de Control Interno Disciplinario de la Secretaría de Educación Distrital.

El Decreto Distrital 860 de 2001, por medio del cual se reestructura la Secretaría de Educación de Bogotá y se establece su organización administrativa y funcional, dispone:

"1.4. DE LA OFICINA ASESORA DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO

Artículo 8o.- Son funciones de la Oficina Asesora de Control Disciplinario Interno:

- 1. Asesorar al Despacho de la Secretaría y demás dependencias que lo Requieran en materia disciplinaria.*
- 2. Adelantar de oficio o a petición de las partes las Investigaciones Disciplinarias por faltas en que incurran los funcionarios de la Secretaría de Educación.*
- 3. Recibir las quejas e informaciones por posibles faltas disciplinarias Cometidas por los funcionarios de la Secretaría y adelantar las respectivas Investigaciones.*
- 4. Adelantar los procesos disciplinarios conforme a las competencias Otorgadas por el Código Disciplinario único y demás normas que lo Reglamenten o complementen.*
- 5. Fallar en primera instancia en los procesos disciplinarios que se adelanten Contra los funcionarios de la Secretaría.*
- 6. Atender y colaborar con los diferentes órganos de control, en los asuntos relacionados con los procesos que ellos adelanten.*
- 7. Presentar las denuncias penales que se deriven de las investigaciones y visitas practicadas a las dependencias y establecimientos educativos.*
- 8. Proyectar los actos administrativos para la ejecución de las sanciones proferidas por las autoridades de control competentes.*
- 9. Centralizar la información y archivo de los procesos disciplinarios referidos al personal administrativo.*
- 10. Coordinar el desarrollo de los programas y proyectos aprobados para la Oficina y controlar y evaluar la ejecución presupuestal que de ellos se derive.*
- 11. Vigilar el mantenimiento actualizado del sistema de información de la Oficina.*
- 12. Desarrollar las demás funciones que le sean asignadas a la dependencia por el Secretario de Educación."*

En consecuencia, la señora Martha Consuelo Martínez, como Rectora de la Institución Educativa Distrital Colegio Atanasio Girardot, no tenía facultad sancionatoria y por ende no ejerció autoridad civil en razón a esa potestad.

Tampoco puede afirmarse que los Rectores de las Instituciones educativas ostenten poder público en función de mando para una finalidad prevista en la Ley, que obligue al acatamiento de los particulares, pues la dirección y mando que poseen se limita a la esfera interna de la Institución, sin que pueda ejercerla frente a los particulares ajenos al plantel, ni puede, en caso de desobediencia, aplicar la coacción por medio de la fuerza pública.

Los Rectores de instituciones educativas distritales no tienen la facultad de nombrar o remover a los empleados de la Institución, pues dicha prerrogativa radica en cabeza de la Secretaría de Educación Distrital.

En este orden de ideas, no se cumplen los supuestos normativos consagrados en el artículo 188 de la Ley 136 de 1994, para que se predique ejercicio de autoridad civil por parte de la señora Martha Consuelo León, madre de la demandada en este proceso.

4. Conclusión

Conforme a lo analizado anteriormente, al no haber ejercido autoridad civil la señora Martha Consuelo León Martínez, como Rectora de la Institución Educativa Distrital Colegio Atanasio Girardot, no se configura para su hija, Liliana León León, la inhabilidad establecida en el numeral 5 del artículo 66 del Decreto Ley 1421 de 1993.

En consecuencia es del caso revocar la decisión apelada y negar las pretensiones de la demanda.

III. LA DECISIÓN

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

FALLA:

Se revoca la sentencia del 29 de mayo de 2008 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante la cual se declaró la nulidad del acto de elección de la señora LILIANA LEÓN LEÓN como Edil de la Localidad Antonio Nariño Nro15, de Bogotá D.C, y en su lugar se niegan las pretensiones de la demanda.

En firme esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

PRESIDENTA

AUSENTE CON EXCUSA

MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA

MAURICIO TORRES CUERVO

VIRGILIO ALMANZA OCAMPO

SECRETARIO

NOTA DE PIE DE PÁGINA

¹ Sentencia Consejo de Estado, Sala Plena, mayo veintiuno (21) de dos mil dos (2002).Rad. nro: 11001-03-15-000-2002-0042-01(PI-039). Consejero Ponente: Dr. Juan Angel Palacio H.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 15:18:18