



## Sentencia 0008 de 2004 Consejo de Estado

### CONSEJO DE ESTADO

AUTORIDAD CIVIL - Potestad de mando, de imposición y de dirección: comprende ejercicio de autoridad administrativa / AUTORIDAD POLÍTICA - Ataño al manejo del Estado y se reserva al Gobierno y al Congreso en el nivel nacional / EJERCICIO DE AUTORIDAD CIVIL, POLITICA O ADMINISTRATIVA - Busca impedir que la influencia en electorado quebrante la igualdad de oportunidades de los candidatos

En torno al tema, esta Corporación, en sentencia de 1º de febrero de 2000 (Expediente AC-7974, Actor: Manuel Alberto Torres Ospina, Consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque), hizo las siguientes precisiones que, por su importancia y pertinencia, se reiteran en esta oportunidad: "...La autoridad civil confiada a un servidor público por razón de sus funciones consiste en la potestad de mando, de imposición, de dirección que ejerce sobre la generalidad de las personas. Su expresión puede ser diversa y puede consistir en competencias reglamentarias, o de designación y remoción de los empleados, o en potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones distintas, o de control que comporte poder de decisión sobre los actos o sobre las personas controladas.....El concepto de autoridad civil no resulta excluyente sino comprensivo de la autoridad administrativa que relacionada con las potestades de servidor público investido de función administrativa, bien puede ser, y por lo general es, al mismo tiempo autoridad civil. En otros términos, si bien los conceptos de autoridad militar y jurisdiccional tienen contornos precisos, los linderos se dificultan tratándose de la autoridad política, civil y administrativa. Entendida la primera como la que ataño al manejo del Estado y se reserva al Gobierno (art. 115 C.P.) y al Congreso (art. 150 ibídem) en el nivel nacional, no queda duda de que la autoridad civil es comprensiva de la autoridad administrativa sin que se identifique con ella, pues entre las dos existirá una diferencia de género a especie. Una apreciación distinta conduciría a vaciar completamente el contenido del concepto autoridad civil, pues si ella excluye lo que se debe entender por autoridad militar, jurisdiccional, política y administrativa no restaría prácticamente ninguna función para atribuirle la condición de autoridad civil...". Igualmente, en el proveído mencionado la Sala señaló que "... la determinación en cada caso concreto de si un servidor público ejerce o no autoridad civil, debe partir del análisis del contenido funcional que tenga su cargo y así se podrá establecer el tipo de poderes que ejerce y las sujeciones a las cuales quedan sometidos los particulares. Si dichas potestades revisten una naturaleza tal que su ejercicio permita tener influencia en el electorado, las mismas configuran la autoridad civil que reclama la Constitución para la estructuración de la causal de inhabilidad de que se trata. En consecuencia, lo que pretende la institución constitucional es impedir que la influencia sobre el electorado proveniente del poder del Estado se pueda utilizar en provecho propio...o en beneficio de parientes o allegados... pues tales circunstancias empañarían el proceso político-electoral, quebrantando la igualdad de oportunidades de los candidatos...".

RECTORES DE ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN - Sus funciones implican el ejercicio de autoridad administrativa con ingerencia en potenciales electores / AUTORIDAD ADMINISTRATIVA - Los rectores la ejercen según análisis funcional del cargo: Ley 715 de 2001, artículo 10

La Ley 715 de 2001, entre otros temas, organizó la prestación de los servicios de educación. En su artículo 6º, prevé: "COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias: ".....". Por su parte, el artículo 10º, ibídem, establece: "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: "....". Del texto de las normas transcritas colige la Sala que existen funciones en las que a los rectores de establecimientos de educación les corresponde ejecutar las políticas y programas que en materia educativa adopte el Gobierno Nacional o los Gobiernos Departamentales, Distritales o municipales, es decir, enmarcadas dentro de los parámetros y directrices que les señalen al efecto, como también otro tipo de funciones en las que tienen autonomía plena para adoptar decisiones, las que, por ende, implican el ejercicio de autoridad administrativa. Tal es el caso, por ejemplo, de las funciones atinentes al control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y al reporte de novedades e irregularidades del personal a la secretaría de educación distrital, municipal, departamental o quien haga sus veces; o la administración del personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos; o la participación en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva; o la distribución de las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo; o la realización de la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, así como la imposición de las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario. La ingerencia en los aspectos reseñados le dan a los rectores de establecimientos educativos influencia sobre los docentes, padres de familia, directivos, personal administrativo del respectivo plantel, los que, a la postre, son potenciales electores.

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA - Poder correccional como expresión del poder de mando o facultad de imponer decisiones / AUTORIDAD CIVIL - Difiere de la autoridad administrativa en que ejerce el poder de las decisiones generales / PODER CORRECCIONAL - Es expresión del poder de mando para inferir ejercicio de autoridad civil o administrativa

Cabe enfatizar, además, que como lo sostuvo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de 21 de mayo de 2002 (Expediente núm. PI-039, Consejero ponente doctor Juan Angel Palacio Hincapié), el ejercicio del poder correccional es una de las expresiones del poder de mando o facultad de imponer decisiones, que son propias de la autoridad administrativa o civil. En efecto, en la mencionada sentencia, que ahora se reitera, se dijo: "...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 de la siguiente manera 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...".

PERDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONCEJAL - Violación del régimen de inhabilidades: parentesco con funcionarios que ejercen autoridad civil o administrativa / RECTOR DE ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO - El ejercicio de sus funciones implica ejercicio de autoridad administrativa / VIOLACION DEL REGIMEN DE INHABILIDADES - Parentesco de concejal con rector

Corresponde a la Sala examinar si el desempeño del cargo de Rector por parte del Padre del Concejal demandado, dentro de los 12 meses anteriores a la inscripción de éste, tipifica o no una violación al régimen de inhabilidades. Del texto de las normas transcritas colige la Sala que existen funciones en las que a los rectores de establecimientos de educación les corresponde ejecutar las políticas y programas que en materia educativa adopte el Gobierno Nacional o los Gobiernos Departamentales, Distritales o municipales, es decir, enmarcadas dentro de los parámetros y directrices que les señalen al efecto, como también otro tipo de funciones en las que tienen autonomía plena para adoptar decisiones, las que, por ende, implican el ejercicio de autoridad administrativa. Así pues, a juicio de la Sala, en este caso se configura la causal de pérdida de investidura alegada, lo que impone la revocatoria de la sentencia apelada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., veinte (20) de agosto de dos mil cuatro (2004)

Rad. No. : 50001-23-31-000-2004-0008-01(PI)

Actor: HÉCTOR ANTONIO CASTRO MORALES

Demandado: PABLO CESAR COHECHA HERNANDEZ

Referencia: Recurso de apelación contra la sentencia de 2 de marzo de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el actor contra la sentencia de 2 de marzo de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, que denegó la solicitud de pérdida investidura del Concejal del Municipio de San Martín PABLO CESAR COHECHA HERNÁNDEZ, para el período 2004-2007.

1-. ANTECEDENTES

1.1-. El señor HECTOR ANTONIO CASTRO MORALES, a través de apoderado, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Meta, tendiente a que, mediante sentencia, se decretara la Pérdida de la Investidura de Concejal del Municipio de San Martín del señor PABLO CESAR COHECHA HERNÁNDEZ, en cuanto incurrió en la conducta señalada en el artículo 40, numeral 4, de la Ley 617 de 2000, pues 12 meses anteriores a su elección su padre había desempeñado un cargo público en el mismo Municipio, en el cual ejerció autoridad administrativa.

1.2-. En apoyo de su pretensión el actor adujo, en síntesis, los siguientes hechos:

1º: Que el demandado se inscribió como candidato al Concejo de San Martín por el Movimiento Apertura Liberal y salió elegido Concejal, habiéndose posesionado el 2 de enero de 2004, como consta en el Acta núm. 001.

2º: Estima que el demandado no podía ser inscrito ni elegido Concejal porque su Padre Pablo Cohecha, desde el 18 de diciembre de 1989 y para la época de la inscripción y elección cuestionada se desempeñaba como Rector del Colegio oficial Integrado COLINTEGRADO SAN MARTÍN, cargo éste que implica el ejercicio de autoridad administrativa, pues estaba autorizado para celebrar contratos o convenios, ordenar gastos, conferir comisiones, licencias no remuneradas, trasladar docentes, decretar vacaciones y suspenderlas, reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta.

Resalta que de acuerdo con los artículos 130 a 132 de la Ley 115 de 1994, los rectores tienen la facultad de sancionar disciplinariamente a los docentes de su institución; hacer encargo de funciones respecto de vacancias que se presenten, otorgar distinciones y sancionar a los estudiantes.

3º: Destaca que el padre del Concejal demandado firmó el convenio 01 de 2003 para subsidiar costos complementarios de los alumnos de básica primaria; que el cargo de Rector lleva implícito el ejercicio de autoridad administrativa pues debe cumplir, entre otras funciones, las previstas en la Ley 715 de 2001, artículo 10º, numeral 8, relativa a participar en la definición de perfiles para la selección de personal docente y en su selección definitiva; realizar evaluación anual de desempeño de los docentes, directivos y docentes administrativos; que, por ende, dicho cargo tiene una enorme capacidad decisoria, al punto de que según el artículo 13, incisos 6º y 7º, el único responsable por los actos o contratos que celebre irregularmente el Colegio, es el Rector, y que cuando la cuantía es inferior a 20 salarios mínimos el contrato no se sujeta a la Ley 80 de 1993; y que el manejo presupuestal de los fondos no está sujeto a las normas orgánicas de presupuesto, lo que otorga mayor poder y autonomía al ejercicio de ese cargo.

1.3-. El demandado, a través de apoderado, al contestar la demanda se opuso a la prosperidad de sus pretensiones aduciendo al efecto, en síntesis, lo siguiente:

Que el Colegio del cual era Rector su padre es del orden nacional y que sus recursos provienen del presupuesto de la Nación. Por ende su funcionamiento y administración es diferente en relación con un Colegio del orden municipal.

Destaca que, conforme a lo señalado en el artículo 9º de la Ley 715 de 2001, el Gobierno Departamental fusionó el Colegio Nacional Integrado con otros establecimientos educativos de la región, conformándose así la INSTITUCIÓN EDUCATIVA COLEGIO NACIONAL INTEGRADO DE BACHILLERATO, mediante Resolución núm. 2044 de 16 de diciembre de 2002, en cuyo artículo 4º se dispuso que el Gobierno Departamental determinará la planta de personal, docente, administrativa y directiva.

Resalta que el Municipio de San Martín no es certificado pues el Departamento solo cuenta con un Municipio certificado como es Villavicencio y por tal razón aquél no tiene el manejo directo de la educación.

Alude a que a la capacidad para contratar que se le atribuye al Rector le desvirtúa el hecho de que el Instituto cuenta con un Fondo Educativo

que se surte con recursos propios obtenido del recaudo de aportes del Municipio, que es manejado presupuestalmente por el Consejo Directivo que es el que autoriza los gastos que finalmente son ejecutados por aquél.

Que el otorgamiento de comisiones es facultad exclusiva del Gobierno Departamental a través de la Secretaría de Educación (artículo 6º de la Ley 715 de 2001).

Que la concesión de licencias no remuneradas, el decreto de vacaciones y su suspensión, el nombramiento de encargos y el traslado son facultades del Gobernador.

Que frente al reconocimiento de horas extras la función del Rector está limitada solamente a certificarlas al Departamento para efectos del pago correspondiente.

Señala que hasta la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001 los rectores tenían la facultad de vincular al personal supernumerario; empero que de acuerdo con el artículo 6º de dicha Ley tal facultad corresponde a la Gobernación (Secretaría de Educación).

Expresa que el nominador es quien designa el sitio de trabajo en el acto administrativo de nombramiento; que la función del Rector en los procedimientos disciplinarios llega únicamente hasta rendir el informe de comisión de la falta pues los procesos se tramitan directamente por la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Gobernación.

En lo que atañe a la facultad de otorgar distinciones y sancionar disciplinariamente a los estudiantes, es propia del Rector en desarrollo de su actividad educativa.

En lo concerniente a la celebración del Convenio 01 de 2003 para subsidiar los costos complementarios de los alumnos de básica primaria resalta que el Convenio se desarrolla en cumplimiento de la gratuidad de la educación como obligación del Estado y en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001 se prevé la forma como los entes territoriales deben invertir; además de que tanto el Rector como el Alcalde están cumpliendo un mandato legal.

Estima que la actividad del Rector no implica ejercicio de autoridad administrativa, cuyo alcance ha sido precisado por diferentes pronunciamientos del Consejo de Estado, entre otros, en sentencia de 9 de junio de 1998, radicación AC-5799).

Por último, afirma que la violación al régimen de inhabilidades no es causal de pérdida de investidura por no haber sido consagrada como tal en la Ley 617 de 2000, que reguló de manera íntegra la materia.

## 2-. LA SENTENCIA RECURRIDA

Para denegar las pretensiones de la demanda, el a quo consideró, principalmente, que las inhabilidades quedaron excluidas como razón para peder la investidura de los Concejales ya que en la redacción de la Ley 617 de 2000 se omitió ese concepto.

## 3-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El actor finca su inconformidad en, esencia, en que el Tribunal ha debido sustentar su decisión en lo considerado en la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de 23 de julio de 2002 que contiene una postura jurídica totalmente diferente.

Reitera los hechos de la demanda constitutivos de la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de inhabilidades.

#### 4-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador Primero Delegado en lo Contencioso Administrativo ante esta Corporación, en su vista de fondo controvierte el criterio del a quo en cuanto a que la violación del régimen de inhabilidades no constituya causal de pérdida de investidura de los Concejales. Se muestra partidario sí de que se confirme la sentencia apelada pero porque, a su juicio, el señor Pablo Cohecha, en su condición de Rector del Colegio Nacional Integrado de Bachillerato del Municipio de San Martín, no ha desarrollado actividad alguna que signifique el ejercicio de autoridad administrativa, por lo que su hijo no se encontraba inhabilitado en su aspiración a Concejal del mismo Municipio.

Estima que el ejercicio del cargo de Rector no implica el de autoridad administrativa, pues dada la propia naturaleza del Colegio la dirección y administración del mismo se halla a cargo del Departamento del Meta; a su juicio, los rectores de establecimientos de educación carecen de esas facultades y son simples ejecutores de las políticas, programas y disposiciones que en materia educativa adopte el Gobierno Nacional o los Gobiernos Departamentales, Distritales o Municipales.

#### 5-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

En el caso sub examine está demostrado que el señor CESAR COHECHA HERNÁNDEZ ostenta la calidad de Concejal del Municipio de San Martín (Meta), elegido para el período comprendido entre el 1º de enero de 2004, y el 31 de diciembre de 2007, conforme consta a folio 7.

Igualmente, se encuentra acreditado que el referido Concejal es hijo de PABLO COHECHA, de acuerdo con el registro civil obrante a folio 15; y que este último se posesionó como Rector del Colegio COLINTEGRADO SAN MARTÍN el 18 de diciembre de 1989 (folio 14), cargo éste que estaba desempeñando dentro de los 12 meses anteriores a la inscripción al Concejo por parte del demandado (folio 12).

La controversia gira en torno de establecer si la violación al régimen de inhabilidades constituye o no causal de pérdida de investidura y si el Concejal demandado incurrió o no en ella.

Sobre el particular, cabe señalar que mediante providencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación de 23 de julio de 2002 (expediente núm. 7177, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), quedó definido el punto jurídico relativo a que la violación del régimen de inhabilidades constituye causal de pérdida de investidura para los Concejales a la luz de la Ley 617 de 2000.

En efecto, discurrió así la Sala frente al tema en estudio:

“... La controversia se circunscribe a establecer si la violación al régimen de inhabilidades constituye o no causal de pérdida de investidura exclusivamente, en relación con los Concejales Municipales atendiendo el hecho de que esa es la condición que exhibe el demandado en este caso.

Sobre el particular, es preciso resaltar lo siguiente:

La Ley 136 de 1994 reguló pormenorizadamente diversos aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de los municipios, incluido lo concerniente a los Concejos Municipales y a los Concejales. Y respecto de estos últimos introdujo importantes precisiones atañedoras, (sic) entre otros tópicos, a las calidades para desempeñar el cargo, inhabilidades, ineligibilidades (sic) simultáneas, incompatibilidades, faltas absolutas y temporales, pérdida de investidura, consecuencias de la declaratoria de nulidad de la elección, causales de destitución y reconocimiento de derechos, todo ello, como puede verse, dentro de un contexto coherente y especializado.

Como causal de pérdida de investidura, en el artículo 55, se previeron diversas situaciones entre las que se cuentan, entre otras, tanto la violación del régimen de inhabilidades como la vulneración del régimen de incompatibilidades.

El citado artículo dispuso:

“Pérdida de la investidura de concejal: 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 Consejo o en su receso al alcalde sobre este hecho.
- 2.- Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y 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.”

Ahora, el artículo 48 de la Ley 617 de 2000, que entró en vigor el 9 de octubre de dicho año, establece:

“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 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 plenarios 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...”.

No puede desconocerse que ésta es norma posterior y contiene una relación de los diversos eventos en que Diputados, Concejales Distritales y Municipales y miembros de las Juntas Administradoras Locales, perderán su investidura, entre los cuales, si bien se omitió la violación del régimen de inhabilidades no por ello puede concluirse que haya sido voluntad del legislador suprimir dicha causal en lo concerniente a los Concejales, que es la materia a la que se contrae el presente asunto, pues en el numeral 6, ibídem, quedó plasmada la posibilidad de que otras normas también pudieran consagrar causales de pérdida de investidura para esta categoría de servidores públicos, por lo que, frente a una situación como la aquí dilucidada, necesariamente hay que remitirse a la reglamentación contenida en la Ley 136 de 1994, que en lo referente a dichas causales, en el artículo 55, numeral 2, sí prevé como propiciatoria de la comentada consecuencia jurídica, la violación del régimen de inhabilidades, así como también consagra, con ese mismo efecto, en el numeral 1, dando alcance al artículo 291 de la Constitución, la aceptación o desempeño de cargo público, causal regulada de manera especial en este último estatuto al igual a como acontece con la prevista en el artículo 110, ibídem, relacionada con las contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos por parte de quienes desempeñan funciones públicas.

No debe perderse de vista que el artículo 96<sup>1</sup> de la Ley 617 de 2000 sobre “vigencia y derogatorias” no derogó expresamente el artículo 55, numeral 1, de la Ley 136 de 1994 como sí lo hizo respecto de otras de sus disposiciones que inclusive habían sido derogadas, a su vez, por normas posteriores como la Ley 177 de 1994, entre otras.

En efecto, respecto del aludido artículo 55 de la Ley 136 de 1994, expresamente, nada se precisa en la nueva ley sobre su íntegra o total insubsistencia, de ahí que la regulación posterior sobre el punto sólo derogaría lo que entraña incompatibilidad con la disposición precedente.

Así pues, en este caso se estaría, a lo sumo, frente al fenómeno de la derogatoria tácita prevista en el artículo 71 del C. C.<sup>2</sup> y 3<sup>o3</sup> de la Ley 153 de 1887. Pero esta situación no podría ser alegada si se tiene en cuenta que ella requiere, de una parte, que la nueva ley contenga disposiciones que no puedan conciliarse con la ley anterior, lo cual no cabe predicarse del asunto examinado. Al efecto basta señalar que la nueva regulación no es incompatible con la anterior, sino, por el contrario, si se examinan de forma armónica y complementaria una de la otra, como evidentemente lo son, se advierte que la interpretación del tema resulta, en mayor grado, tanto apropiada como eficaz; y, de otro lado, como ya se expresó, la nueva ley no regula íntegramente la materia, pues expresamente se remite a lo que otras señalen sobre el asunto, omitiendo inclusive referirse a las causales de orden constitucional anotadas, las cuales por obvias razones también propician la comentada sanción.

De esta forma cabe tener en cuenta la previsión contenida en el artículo 72 del C.C., según la cual:

“La derogatoria tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley”.

Ahora bien, del examen de los documentos allegados al expediente en virtud del auto para mejor proveer de 27 de septiembre de 2001<sup>4</sup>, se advierte que el texto original del proyecto de Ley 199 de 1999 Senado, 046 de 1999, Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso año VIII No. 257 del 17 de agosto de 1999, visible a folios 29 a 66 del cuaderno principal, artículo 44, consagraba: “Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales, distritales y del distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y miembros de juntas administradoras locales. Los diputados y concejales municipales, distritales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura por: 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses...” (folio 38).

En la Gaceta núm. 394 de 27 de octubre de 1999, contentiva de “PONENCIAS” CAMARA DE REPRESENTANTES (folio 57 cuaderno de anexos núm. 1) aparece el mismo texto; además de que en la Gaceta 257 obra un cuadro comparativo de las inhabilidades propuestas para diputados, concejales, gobernadores y alcaldes (folios 55 y siguientes), tema este que concentró los debates relacionados con el Capítulo V referente a “Reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital”, lo cual no permite evidenciar que la voluntad del legislador haya sido la de suprimir la violación al régimen de inhabilidades como causal de pérdida de investidura, pues de haber sido así, debieron producirse fundadas explicaciones justificativas del nuevo enfoque, como sí las hubo y en forma detallada, frente a la ampliación del régimen de inhabilidad e incompatibilidades.

Por el contrario, según se lee a folio 45 del cuaderno principal, en la Gaceta del Congreso núm. 257, página 15, el proyecto de ley, de origen gubernamental, suscrito por los Ministros del Interior, Nestor Humberto Martínez Neira, y de Hacienda y Crédito Público, Juan Camilo Restrepo Salazar, presentado por el segundo a la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 11 de agosto de 1999, tenía por finalidad,

además del saneamiento fiscal de las entidades territoriales, establecer reglas para la transparencia de la gestión departamental y municipal, a través del fortalecimiento del Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades, fortalecimiento este que, lógicamente, suponía la ampliación de las causales de pérdida de investidura mas no la supresión o cercenamiento de las mismas.

Así se lee expresamente en la citada Gaceta:

“... El proyecto de ley que se somete a consideración del H. Congreso presenta en el Capítulo V, reglas para la transparencia de la gestión departamental y municipal, a través del fortalecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, la extensión en el tiempo de las incompatibilidades, LA AMPLIACIÓN DE LAS CAUSALES DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA PARA CONCEJALES Y DIPUTADOS...” (Se resalta fuera de texto).

En la Gaceta núm. 553 de 15 de diciembre de 1999 se hace una relación de modificaciones, titulada (sic) “DEL PLIEGO DE MODIFICACIONES”, en el que no aparece manifiesta la voluntad del legislador de suprimir la causal en estudio (ver folios 105 y siguientes del cuaderno principal).

De igual manera, la Gaceta núm. 593 de 28 de diciembre de 1999, obrante a folios 121 y siguientes del cuaderno de anexos núm. 1, contiene las actas de la plenaria de la Cámara de Representantes, de las cuales se infiere que en lo que concierne al citado Capítulo V el tema de las inhabilidades e incompatibilidades fue precisamente el que generó polémica, sin que en parte alguna se advierta la voluntad de sustraer de la sanción de pérdida de investidura la causal aludida.

Ahora, en la Gaceta 452 de 19 de noviembre de 1999, contentiva de la ponencia para segundo debate, en la página 2, se hace referencia a que el campo del saneamiento moral se apoya en un estricto régimen de inhabilidades e incompatibilidades; se hace más severo el régimen en esa materia y se consagra la pérdida de investidura de Diputados y Concejales. En la página 4 obra la proposición de los Congresistas Emilio Martínez y Hernán Andrade donde no aparece la violación al régimen de inhabilidades como causal de pérdida de investidura. Sin embargo, en la página 25 obra el texto aprobado en Comisión en el que sí aparece prevista tal causal como propiciatoria de dicha sanción.

Si bien la ponencia que aparece aprobada por la plenaria de la Cámara como las ponencias aprobadas por el Senado recogen el texto definitivo (excluida la expresión inhabilidades) no medió expresa justificación indicativa de que deliberadamente se quisieron introducir los cambios que el demandando plantea.

A partir del análisis de los referidos antecedentes y teniendo en cuenta que, ciertamente, el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 no reguló “íntegramente” lo relacionado con las causales de pérdida de investidura, no deben entenderse derogadas las demás disposiciones alusivas al punto, pues a simple vista se advierte que tal norma no agotó en su totalidad el tema, ya que expresamente permitió que otras leyes también lo trataran, organizaran o definieran, cuando en el numeral 6 dispuso que se perdería la investidura: “por las demás causales expresamente previstas en la ley”.

Tal regulación reconoce de manera expresa la vigencia, y por ende, la obligatoriedad de lo que otras leyes señalan al respecto. Y es preciso tener en cuenta que la Ley 617 de 2000, como ya se advirtió, sólo introdujo cambios parciales al Código de Régimen Municipal, pues no se trató de una derogatoria total ni de una “sustitución en bloque”, aspecto en el que resulta muy ilustrativo su título o encabezamiento en el que se precisa su alcance así: “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994...”.

Además, la disposición controvertida de la Ley 136 de 1994 no resulta contraria al espíritu de la Ley 617 de 2000, que, como ya se dijo, buscó entre otras finalidades, el fortalecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades mediante la ampliación de causales de pérdida de investidura para concejales y diputados.

De otra parte, lo que pudiera justificar la tesis expuesta por el demandado en el sentido de que con la vigencia del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 sobrevino la eliminación del régimen de inhabilidades como causal de pérdida de investidura sería la consideración de que su violación reviste menor categoría, gravedad o trascendencia que la producida en relación con el régimen de incompatibilidades o el de conflicto de intereses. Sin embargo, a juicio de la Sala, tal manera de razonar a simple vista, deviene en inconsistente a partir de la contemplación de

supuestos prácticos como los siguientes:

El condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, aún por delitos que supongan la grave afectación de dineros públicos (causal de inhabilidad prevista en el numeral 1 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994) o quien previamente haya sido despojado de su investidura, por ejemplo (causal de inhabilidad previsto en el numeral 8, ibídem), que resultare elegido Concejal nunca podría ser sujeto de la sanción de pérdida de investidura cuyos drásticos efectos, como es sabido, trascienden o van más allá del período para el cual se produjo la elección, por lo que bien pueden considerarse como permanentes o definitivos, pues, según el enfoque que la parte demandada le atribuye al presente asunto, frente a una persona que se halle en las condiciones anotadas, lo único procedente sería la solicitud de declaratoria de nulidad de su elección, decisión que, de darse, sólo tendría incidencia o abarcaría el período respectivo, lo que no impediría que dicha persona aspire sucesivamente a nuevas elecciones esperando contar con la suerte de que en alguno de sus intentos exitosos precluya el término de 20 días para el ejercicio de la acción electoral, y ante esa eventualidad poder desempeñar la curul a sus anchas, sin ningún tipo de inconvenientes, posibilidad que podría ser mucho más real si el candidato inhabilitado por la aludida causal, o por cualquier otra, se “camufla” en lugares secundarios de la lista esperando ocupar la vacancia del elegido por el procedimiento del llamado, acto que, por su naturaleza, reviste una precaria difusión, lo cual, aunado al corto tiempo con que se cuenta para el ejercicio de la acción pública electoral, impediría que se verifique un efectivo control sobre la situación relativa a la hipótesis planteada, el que sólo sería posible por virtud del ejercicio, en cualquier momento, de la acción de pérdida de investidura. Conclusión esta que, a juicio de la Sala, a todas luces, resulta inobjetable. Más aún si se tiene en cuenta que las causales de inhabilidad citadas en el ejemplo podrían ser “sobrevinientes”, esto es, posteriores a la elección, caso en el cual la acción electoral no resultaría procedente pues, como se sabe, ésta recae sobre los motivos o circunstancias que anteceden al citado acto.

Además, qué sentido tiene sostener que, acorde con la causal primera de la nueva ley, sólo las incompatibilidades o la violación al régimen de conflicto de intereses pueden constituir causal de pérdida de investidura, siendo que si se comparan objetivamente con las causales de inhabilidad, bien puede afirmarse que algunas de éstas generan situaciones de mayor trascendencia que aquéllas. Así por ejemplo, no admite discusión lógica ni jurídica la consideración según la cual resulta más gravosa la conducta constitutiva de inhabilidad consistente en haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad por delito doloso que la de ser apoderado ante las entidades públicas del respectivo municipio, prevista como incompatibilidad.

La Sala advierte que para nada se justifica la variación en el tratamiento igualitario que venía otorgándose a la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses frente a las causales de pérdida de investidura, ya que ello supondría, lo cual no es cierto, como quedó visto, que la primera reviste menos trascendencia que las otras. Y tampoco bastaría la argumentación de que las inhabilidades puedan hacerse valer por vía del ejercicio de la acción electoral, lo que no sucede con la violación de los otros dos regímenes, pues, si bien es cierto lo anterior, no lo es menos que por su celeridad e implicaciones la acción de pérdida de investidura, a no dudarlo, exhibe una mayor eficacia disuasiva y corregidora frente al propósito de lograr el fortalecimiento de las inhabilidades e incompatibilidades y la ampliación de las causales de pérdida de investidura que, como ya se observó, inspiraron el correspondiente trámite legislativo y, además, frente a las denominadas “inhabilidades sobrevinientes”, la acción electoral tampoco podría ejercitarse por las razones atrás indicadas.

La circunstancia descrita permite calificar de regresiva la tesis que predica que la acción electoral es la única opción para contrarrestar la violación del régimen de inhabilidades pues, mediante tal enfoque se reduce significativamente, el control sobre prácticas ilegítimas que, por su gravedad, ameritan drástica y oportuna sanción, lo que se logra con mayor facilidad y eficacia mediante la acción (incaducable) de pérdida de investidura. De no ser así, habría que enfrentar irremediablemente, entre otras indeseables secuelas, la práctica deleznable del alargamiento en el trámite procesal que suelen propiciar la parte demandada y los intervinientes en procura de hacer coincidir su duración con el período de elección, con la idea de que si esto se logra de todas formas el litigio se gana, pues la decisión, aún cuando sea adversa no afectaría el desempeño del cargo.

La exégesis que plantea el demandado obra en contravía de un referente interpretativo que exhibe mayúscula importancia, por lo que no estaría por demás tenerlo en cuenta, y es precisamente el que dispone que la Constitución, por ser norma de normas, debe orientar la actividad encaminada a definir el alcance y aplicación de la ley en asuntos que puedan ofrecer dificultad, máxime cuando lo que es materia de regulación legal también lo es de la Constitución, y es evidente que en este caso, se está en presencia de análogas situaciones fácticas y jurídicas de las que se predicen de los congresistas, debido a que el propósito de que se depuren las prácticas políticas inmorales o prohibidas es tema que interesa a la Nación entera, independientemente de sus distintos niveles. De ahí que bien podría acogerse lo que la Carta regula sobre el punto en tratándose de aquéllos para hacerlo extensivo a los demás miembros de las corporaciones de elección popular, en lo que toca con el manejo dado a la violación del régimen de inhabilidades como casual de pérdida de investidura, figura esta que, como ha quedado visto, no es exclusivamente de regulación legal, pues es innegable que la Constitución la prevé, en términos generales, respecto de los servidores públicos a todo nivel, aspecto en que la univocidad en el manejo del tema se estima de la mayor conveniencia, atendiendo razones de coherencia y razonabilidad.

Lo anterior, desde luego, no significa que haya desaparecido la acción electoral por violación del régimen de inhabilidades, pues ante esta eventualidad, como en relación con las otras previstas legalmente, la misma también podría válidamente ejercitarse.

Como no existe razón meritoria que induzca a una consideración distinta, la Sala concluye que la violación al régimen de inhabilidades sigue siendo causal de pérdida de investidura para los Concejales, exégesis que habrá de orientar la definición de esta litis...”.

Ahora bien, corresponde a la Sala examinar si el desempeño del cargo de Rector por parte del Padre del Concejal demandado, dentro de los 12 meses anteriores a la inscripción de éste, tipifica o no una violación al régimen de inhabilidades.

En ese orden de ideas, se tiene lo siguiente:

El artículo 40 de la Ley 617 de 2000, prevé:

“De las inhabilidades de los Concejales. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“ARTÍCULO 43. *Inhabilidades*: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

4. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio o distrito...”.

Debe la Sala establecer si el cargo desempeñado por el Padre del Concejal demandado implica jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar.

En torno al tema, esta Corporación, en sentencia de 1º de febrero de 2000 (Expediente AC-7974, Actor: Manuel Alberto Torres Ospina, Consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque), hizo las siguientes precisiones que, por su importancia y pertinencia, se reiteran en esta oportunidad:

“...La autoridad civil confiada a un servidor público por razón de sus funciones consiste en la potestad de mando, de imposición, de dirección que ejerce sobre la generalidad de las personas. Su expresión puede ser diversa y puede consistir en competencias reglamentarias, o de designación y remoción de los empleados, o en potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones distintas, o de control que comporte poder de decisión sobre los actos o sobre las personas controladas....El concepto de autoridad civil no resulta excluyente sino comprensivo de la autoridad administrativa que relacionada con las potestades de servidor público investido de función administrativa, bien puede ser, y por lo general es, al mismo tiempo autoridad civil.

En otros términos, si bien los conceptos de autoridad militar y jurisdiccional tienen contornos precisos, los linderos se dificultan tratándose de la autoridad política, civil y administrativa. Entendida la primera como la que atañe al manejo del Estado y se reserva al Gobierno (art. 115 C.P.) y al Congreso (art. 150 íbidem) en el nivel nacional, no queda duda de que la autoridad civil es comprensiva de la autoridad administrativa sin que se identifique con ella, pues entre las dos existirá una diferencia de género a especie. Una apreciación distinta conduciría a vaciar completamente el contenido del concepto autoridad civil, pues si ella excluye lo que se debe entender por autoridad militar, jurisdiccional, política y administrativa no restaría prácticamente ninguna función para atribuirle la condición de autoridad civil...”.

Igualmente, en el proveído mencionado la Sala señaló que

“... la determinación en cada caso concreto de si un servidor público ejerce o no autoridad civil, debe partir del análisis del contenido funcional

que tenga su cargo y así se podrá establecer el tipo de poderes que ejerce y las sujeciones a las cuales quedan sometidos los particulares. Si dichas potestades revisten una naturaleza tal que su ejercicio permita tener influencia en el electorado, las mismas configuran la autoridad civil que reclama la Constitución para la estructuración de la causal de inhabilidad de que se trata. En consecuencia, lo que pretende la institución constitucional es impedir que la influencia sobre el electorado proveniente del poder del Estado se pueda utilizar en provecho propio...o en beneficio de parientes o allegados... pues tales circunstancias empañarían el proceso político-electoral, quebrantando la igualdad de oportunidades de los candidatos...”.

Ahora bien, para determinar si se ejerce jurisdicción o autoridad y de qué clase, según quedó visto, necesariamente el estudio debe partir del contenido funcional del cargo, y es este aspecto, precisamente, el que constituye motivo de controversia en el asunto examinado.

Para dilucidar el punto, la Sala tiene en cuenta lo siguiente:

La Ley 715 de 2001, entre otros temas, organizó la prestación de los servicios de educación.

En su artículo 6º, prevé:

“COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias:

#### 6.1. Competencias Generales.

6.1.1. Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar.

6.1.2. Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación en las condiciones que se requiera.

6.1.3. Apoyar técnica y administrativamente a los municipios para que se certifiquen en los términos previstos en la presente ley.

6.1.4. Certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones. Si el municipio cumple los requisitos para ser certificado y el departamento no lo certifica, podrá solicitarla a la Nación.

#### 6.2. Competencias frente a los municipios no certificados.

6.2.1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

6.2.2. Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley.

6.2.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 15358 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los

recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los limítrofes, *sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.*

6.2.4. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

6.2.5. Mantener la cobertura actual y propender a su ampliación.

6.2.6. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes.

6.2.7. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.

6.2.8. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.

6.2.9. Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.

6.2.10. Distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio, de conformidad con el reglamento.

6.2.11. Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos, atendiendo los criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

6.2.12. Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción.

6.2.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educativos.

6.2.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.

6.2.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Algunas de estas competencias, salvo la de nominación y traslado de personal entre municipios, se podrán delegar en los municipios no certificados que cumplan con los parámetros establecidos por la Nación.”

Por su parte, el artículo 10º, *ibídem*, establece:

“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.
- 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.

PARÁGRAFO 1. El desempeño de los rectores y directores será evaluado anualmente por el departamento, distrito o municipio, atendiendo el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional. La no aprobación de la evaluación en dos años consecutivos implica el retiro del cargo y el regreso al ejercicio de la docencia en el grado y con la asignación salarial que le corresponda en el escalafón."

Del texto de las normas transcritas colige la Sala que existen funciones en las que a los rectores de establecimientos de educación les corresponde ejecutar las políticas y programas que en materia educativa adopte el Gobierno Nacional o los Gobiernos Departamentales, Distritales o municipales, es decir, enmarcadas dentro de los parámetros y directrices que les señalen al efecto, como también otro tipo de funciones en las que tienen autonomía plena para adoptar decisiones, las que, por ende, implican el ejercicio de autoridad administrativa.

Tal es el caso, por ejemplo, de las funciones atinentes al control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y al reporte de novedades e irregularidades del personal a la secretaría de educación distrital, municipal, departamental o quien haga sus veces; o la administración del personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos; o la participación en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva; o la distribución de las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo; o la realización de la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, así como la imposición de las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario.

La ingerencia en los aspectos reseñados le dan a los rectores de establecimientos educativos influencia sobre los docentes, padres de familia, directivos, personal administrativo del respectivo plantel, los que, a la postre, son potenciales electores.

Cabe enfatizar, además, que como lo sostuvo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de 21 de mayo de 2002 (Expediente núm. PI-039, Consejero ponente doctor Juan Angel Palacio Hincapié), el ejercicio del poder correccional es una de las expresiones del poder de mando o facultad de imponer decisiones, que son propias de la autoridad administrativa o civil.

En efecto, en la mencionada sentencia, que ahora se reitera, se dijo:

"...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 de la siguiente manera las funciones que corresponden a la Dirección Administrativa:

*"ARTÍCULO 190. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA: Esta facultad además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales.*

*También comprende a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales, conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados; reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias."*

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..." (negrilla fuera de texto).

Así pues, a juicio de la Sala, en este caso se configura la causal de pérdida de investidura alegada, lo que impone la revocatoria de la sentencia apelada.

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

REVÓCASE la sentencia apelada y, en su lugar, se dispone:

DECRETASE la pérdida de la investidura de Concejal del Municipio de San Martín (META) señor PABLO CESAR COHECHA HERNÁNDEZ.

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

CÓPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 20 de agosto de 2004.

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETTA

Ausente por licencia

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 “Vigencia y derogatorias. La presente rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; parágrafo 3° del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994; el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997; y las demás disposiciones que le sean contrarias. Se deroga lo establecido en el numeral 4° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y la expresión “quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan sido empleados públicos o trabajadores oficiales, ni” del numeral 5° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995”.

2 Tal norma señala: “La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogatoria de una ley puede ser total o parcial”.

3 Esta disposición reza: “Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”.

4 En dicho auto se dispuso: “SOLICÍTESE a los Secretarios Generales del Senado y de la Cámara de Representantes, que en el término de diez (10) días remitan, con destino al proceso de la referencia, los antecedentes relativos a la discusión y aprobación en la Comisión Constitucional permanente y en la Plenaria de cada Corporación, en primero y segundo debate; las ponencias respectivas y lo decidido por Comisión Accidental de Conciliación, si la hubiere, de la Ley 617 de 2000, particularmente, en lo atinente al artículo 48”.

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 16:23:40