



Sentencia 02068 de 2018 Consejo de Estado

EDIL JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE BOGOTÁ - Régimen de inhabilidades aplicable / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[E] régimen de inhabilidades de los miembros de las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital se encuentra previsto en el Decreto 1421 de 1993, atendiendo el régimen especial al que estos se hallan sometidos.

NOTA DE RELATORÍA: Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Primera, de 31 de marzo de 2005, Radicación 25000-23-24-000-2001-01133-01, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

CAUSALES DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA - Taxatividad / CAUSALES DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA - Interpretación restrictiva / PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE EDIL - No es causal el residir en una localidad diferente a la JAL a la que pertenece o haber sido elegido sin tener vínculo alguno

[D]ebe resaltarse la importancia de la legalidad de las causales que conducen a la pérdida de investidura, y a que estas son de orden público y de interpretación restrictiva. [...] Se colige de lo anterior que la ley debe establecer tanto la conducta, como señalar expresamente, que su realización será castigada despojando de la investidura que cobija al sujeto que incurra en ella. En el sub lite y en cuanto a la violación del artículo 65 de Decreto 1421 de 1993 “[...] Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional [...]”, la Sala considera que no resulta posible darle a tal disposición la interpretación y alcance que pretende la parte actora, lo anterior en razón a que no cumplir con los requisitos legales para ser electo como edil no constituye causal de pérdida de investidura, al no tener un propósito público moralizador. En efecto, al proceso de pérdida de investidura, por su naturaleza sancionatoria, le son aplicables los principios de reserva legal, tipicidad y taxatividad, por lo que, en este sentido, no se puede llegar a concluir que cualquier disposición tiene la potencialidad de consagrar conductas constitutivas de pérdida de investidura, tal y como lo pretende la parte actora. [...] Así pues, si bien es cierto que el artículo 65 del Decreto 1421 de 1993 señala los requisitos que debe cumplir cualquier persona para ser electo como miembro de una Junta Administradora Local, también lo es que el mismo no se castiga, expresamente, con la sanción de desinvestidura sino, por el contrario, se repite, puede ser objeto del contencioso de nulidad electoral, entre otras.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 322 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO TRANSITORIO 41 / DECRETO 1421 DE 1993 - ARTÍCULO 1 / LEY 617 DE 2000 - ARTÍCULO 48 NUMERAL 6 / DECRETO LEY 1421 DE 1993 - ARTÍCULO 65

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Rad. No.: 25000-23-41-000-2016-02068-01(PI)

Actor: SAÚL ONOFRE VILLAR JIMÉNEZ

Demandado: CIRANO AUGUSTO CARDONA TORO

Referencia: RECURSO DE APELACIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE 5 DE DICIEMBRE DE 2016, PROFERIDA POR LA SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Referencia: REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL - PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE EDILES - CAUSALES DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

La Sala decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el señor SAÚL ONOFRE VILLAR JIMÉNEZ, frente a la sentencia proferida el 5 de diciembre de 2016 por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I-. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

Mediante escrito presentado ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls. 1 a 10, cdno. 1), el señor SAÚL ONOFRE VILLAR JIMÉNEZ, en ejercicio del medio de control de pérdida de investidura, presentó demanda en contra del señor CIRANO AUGUSTO CARDONA TORO, en su condición de Edil de la Localidad de Puente Aranda (Bogotá D.C.), elegido para el período constitucional 2016 - 2019, con el fin de obtener la siguiente declaratoria:

"[...] 1): Se decrete la pérdida de investidura como Edil de la Localidad de Puente Aranda del señor Cirano Augusto Cardona Toro, y se ordene la cancelación de la credencial, por violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades y demás que se puedan derivar de los hechos que se describen en esta acción.

2) Que, como consecuencia de lo anterior, se llame a ocupar el cargo de Edil de Puente Aranda para el período 2016 - 2019, a quien siga en la lista de su respectivo partido [...]" (fl. 1. Cdno. 1).

I.2. La causal alegada

El actor señaló que el señor CIRANO AUGUSTO CARDONA TORO se encuentra incurso en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 6º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000¹, en concordancia con lo establecido en el artículo 65 del Decreto 1421 de 1993².

I.3. Los fundamentos de hecho y de derecho

El actor se fundamentó en los siguientes supuestos de hecho y de derecho:

Manifestó que el 25 de octubre de 2015, “[...] dentro del desarrollo de las elecciones para autoridades locales, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales, Miembros de Juntas Administradoras Locales, para el período Constitucional 2016 – 2019, se eligió como Edil de la Localidad de Puente Aranda, entre otros, al señor CIRANO AUGUSTO CARDONA TORO [...]”.

Recordó que el demandado tomó posesión como edil el 1º de enero de 2016, cargo que ha ocupado sin interrupción a la fecha.

Sostuvo que el demandado sin tener vínculo alguno con la localidad, toda vez que no tiene su domicilio, residencia o ejerce actividad económica alguna en dicho territorio, decidió inscribirse como candidato a Edil de la Localidad de Puente Aranda por el partido Liberal Colombiano, resultando electo.

Consideró que se “[...] violó lo normado en el artículo 65 del Decreto 1421 de 1993, o Estatuto de Bogotá [...]”, que dispone que para ser elegido Edil se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad, por lo menos durante los dos (2) años anteriores a la fecha de elección o del nombramiento.

Finalmente, concluyó que el demandado no llenaba los requisitos exigidos por el artículo 65 *ibídem*, por cuanto al no realizar una actividad profesional, industrial, comercial o laboral, y mucho menos haber residido en el lugar, se configuró la causal de pérdida de investidura de que trata el artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

II.- ACTUACIONES DE LA PERSONA VINCULADA AL PROCESO

INTERVENCIÓN DEL SEÑOR CIRANO AUGUSTO CARDONA TORO

A través de apoderado judicial, el accionado contestó la demanda y se opuso a las pretensiones formuladas, para lo cual advirtió que en materia de inhabilidades e incompatibilidades la interpretación que se realice debe ser restrictiva, por lo que las analogías están proscritas en el ordenamiento jurídico.

Manifestó que el actor pretende demostrar la configuración de la causal con fundamento en una certificación de la Unidad Residencial Terrazas Tangarife, un certificado de tradición y libertad de una propiedad de la señora Martha González de Cardona, unos comparendos de tránsito y una información sobre unos procesos de carácter judicial, un registro de cámara y comercio, unos desprendibles relacionados con las cotizaciones a salud, una deudas con entidades financieras, información que, advirtió, quebranta su derecho a la intimidad y puede causarle daño y afectar su honra y buen nombre.

Aseveró que contrario a lo afirmado por el actor, en la Localidad de Puente Aranda tiene su domicilio para efectos civiles, “[...] pues por las ocupaciones casi nunca pernoctaba en este apartamento de propiedad de la cónyuge, pues durante varios años comerció con plátano llanero, lo que hacía que viviera parte del tiempo en Granada Meta, y en Puente Aranda, donde tenía una pequeña bodega en arrendamiento para distribución y comercialización de plátano y otros productos agrícolas, localidad donde además siempre ha desarrollado la actividad política y comunal [...]”.

Resaltó que en la Localidad de Puente Aranda siempre ha desarrollado su actividad política y comunal, vínculo que data de más de cincuenta (50) años donde vivieron sus padres y lo criaron, además que estudió en el colegio Andrés Bello del barrio Muzu y se casó con la señora Martha Teresa González, también residente de esa localidad, y que con el ánimo de mantener una sola dirección para todos los efectos, utilizó el apartamento de su cónyuge.

Anotó que la “[...] residencia denota un carácter relacional a fin al concepto de domicilio, el cual no se materializa por el solo hecho de tener casa de habitación en un determinado sitio, sino también porque allí se desarrolle alguna actividad mercantil, o porque en ese sitio se ejerce profesión u oficio, así como lo viene desarrollando por varios años en la actividad comercial de venta de productos agrícolas en la localidad,

donde permanecía ejerciendo la actividad de comerciante [...]”.

Puso de presente que ha sido elegido como miembro de la Junta de Acción Comunal de la Lira y El Arpa, en la Localidad de Puente Aranda, entre los años 2012 a 2016, así mismo, asesoró varias juntas de acción comunal en temas de política comunal, representándolos ante las distintas autoridades distritales, y trabajó en temas comunales de la localidad, haciendo acompañamiento a la asociación de juntas de Puente Aranda.

Concluyó que la localidad de Puente Aranda es su domicilio político, pues desde que tenía la mayoría de edad y tuvo derecho al voto, lo ha venido ejerciendo en el puesto del barrio San Rafael, además de haber sido elegido como edil para los periodos comprendidos entre los años 1995 a 1997, 2001 a 2003 y 2004 a 2007.

Finalmente, propuso como excepciones las que denominó “[...] ausencia de inhabilidad [...]” y la de “[...] reconocimiento oficioso de excepciones [...]”.

III.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante providencia de 5 de diciembre de 2016 (fls. 217 a 254, cdno. 1), la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó el decreto de la pérdida de investidura del señor CIRANO AUGUSTO CARDONA TORO, en su condición de Edil de la Localidad de Puente Aranda, de la ciudad de Bogotá D.C., elegido para el período constitucional 2016 - 2019.

En efecto, sostuvo que para el caso de los ediles “[...] el hecho de no residir en la localidad de la junta administradora local a la que pertenecen, no encuentra una norma específica que la catalogue dentro de las situaciones que generen pérdida de investidura, verbigracia las inhabilidades, o que en sí misma la eleve como causal. Ello por cuanto las causales de pérdida de investidura están sujetas de modo absoluto al principio de taxatividad y tipicidad, de suerte que no toda situación que se considere irregular o ilegal, puede ser tomada como causa o puede ser sancionada mediante esta figura punitiva [...]”.

Sostuvo que el actor fundamentó su pretensión en el hecho de que el demandado no tenía relación, vínculo o actividad profesional, industrial, comercial o laboral, ni residencia en la Localidad de Puente Aranda fundamentado en el artículo 65 del Decreto 1421 de 1993. Sin embargo, advirtió que esta norma expresamente no trae consigo una causal de inhabilidad, ni en sí misma puede ser tomada como causal de pérdida de investidura, comoquiera que el legislador en su capacidad de libre configuración legislativa no lo dispuso así, y que si bien puede ser una causal de inelegibilidad, tal circunstancia solo puede ser controvertida en el proceso de nulidad electoral.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN

APELACIÓN DEL SEÑOR SAÚL ONOFRE VILLAR JIMÉNEZ. En escrito fechado el 24 de marzo de 2017 (fls. 257 a 259, cdno. 1) la parte actora apeló la sentencia de instancia, al efecto manifestó que no comparte lo expuesto por el *a quo* por cuanto el hecho de no cumplir con los requisitos establecidos para el cargo de Edil es causal de pérdida de investidura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 de la Ley 617 de 2000 y 65 del Decreto 1421 de 1993.

Sostuvo que “[...] en el presente caso, la inhabilidad [...] se debe a si su inscripción llenaba o no los requisitos exigidos por la Constitución y la Ley, es decir no llenaba las calidades descritas para dicho cargo, por la Constitución y la Ley [...]”.

Recordó que la sanción de pérdida de investidura tiene por objeto la moralización de quienes aspiren o estén desempeñando un cargo de elección popular, por lo que solicitó que se revoque la sentencia de instancia y, en su lugar, se decrete la pérdida de investidura del señor CIRANO AUGUSTO CARDONA TORO.

V.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante auto de 12 de junio de 2017 (fl. 4, cdno. ppal), se corrió traslado a las partes para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión, vencido el plazo la parte actora reiteró, en esencia, los argumentos plasmados en el libelo demandatorio.

VI-. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, en concepto rendido el 25 de julio de 2017 (fls. 19 a 23. Cdno. Ppal), manifestó que comparte la conclusión a la cual llegó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el entendido de que la tesis argumentativa que propone el demandante llevaría a aceptar una interpretación extensiva de las causales de pérdida de investidura, lo cual se encuentra prohibido por el ordenamiento jurídico.

Recordó que la institución de pérdida de investidura se encuentra llamada a afectar el derecho fundamental a ser elegido por voto popular y por comportar una sanción drástica que implica la pérdida absoluta de los derechos políticos a ser elegido por voto popular que se traduce en la muerte política por transgredir el código intachable de conducta que se espera por quienes ostentan tan alta dignidad, se impone el respeto por los principios de legalidad, tipicidad, taxatividad y de aplicación restrictiva de las causales de pérdida de investidura, lo cual supone que dicha institución está llamada a proteger los valores de la democracia por circunstancias que sólo la Constitución y la Ley así lo prevean.

Puso de presente que el Consejo de Estado ha considerado que la circunstancia atiente a que el Edil no resida en la localidad o comuna de la junta administradora local no es posible derivar la pérdida de investidura, en atención al carácter taxativo y de interpretación restrictiva que opera respecto de las mismas.

En conclusión, indicó que *"[...] acogiendo el precedente jurisprudencial adoptado por la Sección Primera del Consejo de Estado y en virtud de los principios de taxatividad y de aplicación restrictiva de las causales de pérdida de investidura reconocido ampliamente por la jurisprudencia constitucional y administrativa, [...] los argumentos planteados carecen de la entidad suficiente para conseguir la revocatoria de la sentencia de primera instancia [...]".*

VII-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

VII.1. COMPETENCIA.

La Sala es competente para conocer de la apelación de las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de ediles, de una parte, en virtud del artículo 48 parágrafo 2º de la Ley 617 de 2000, que establece la segunda instancia para tales procesos y, de otra, el Acuerdo 55 de 2003 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, donde quedó consagrado que el recurso de apelación de las sentencias de pérdida de investidura, proferidas por los Tribunales Administrativos será de conocimiento de la Sección Primera.

VII.2. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN

Se encuentra acreditado que el señor CIRANO AUGUSTO CARDONA TORO, fue electo como Edil de la localidad de Puente Aranda (Bogotá D.C.), para el período constitucional 2016 - 2019, según consta en el documento contentivo de la forma E-26 JAL (fls. 11 a 13, cdno. 1). Ello significa que el demandado es sujeto pasivo de la presente acción de pérdida de la investidura, atendido el artículo 48 de la Ley 617 de 2000.

VII.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA A RESOLVER

El recurrente, en su escrito de apelación, afirmó que el motivo de inconformidad con la sentencia de instancia radica en que el *a quo* erró al considerar que los artículos 48 de la Ley 617 de 2000 y 65 del Decreto 1421 de 1993 no consagran como casual de pérdida de investidura, el hecho de no cumplir con los requisitos establecidos para ser elegido como edil.

Sostuvo que el demandado se encuentra inhabilitado, como quiera que, sin tener vínculo alguno con la Localidad de Puente Aranda, fue elegido por el partido Liberal Colombiano.

Corresponde, entonces a la Sala, de acuerdo con las prescripciones del inciso 1º del artículo 328 del Código General del Proceso, analizar si el señor CIRANO AUGUSTO CARDONA TORO, quien resultó electo como edil de la Localidad de Puente Aranda, se encuentra incurso en la causal de inhabilitación consagrada en el numeral 6º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, en concordancia con lo establecido en el artículo 65 del Decreto 1421 de 1993.

Para desatar el problema jurídico, la Sala debe determinar, inicialmente, si dicha prohibición es causal de pérdida de investidura para los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

VII.4. El régimen de inhabilidades aplicables a los ediles de las Juntas Administradoras Locales de Bogotá D.C.

Siguiendo la jurisprudencia de la Sección Primera³, la Sala recuerda que el artículo 322 de la Constitución Política establece que el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital de Bogotá será el que determine la Constitución y las leyes especiales. El tenor de esta norma constitucional es el siguiente:

"[...] ARTICULO 322. Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2000. El nuevo texto es el siguiente: Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio [...]."

A su vez, el artículo 41 Transitorio *ibídem* dispuso: *"[...] Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes [...]."*

En ese sentido, el Presidente de la República expidió el Decreto 1421 de 21 de julio de 1993. El artículo 1º de esta norma establece:

"[...] ARTÍCULO 1. Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, la ciudad de Santa Fe de Bogotá, Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley [...]."

Acerca del régimen jurídico del Distrito Capital de Bogotá, esta Sección, en sentencia de 31 de marzo de 2005⁴, precisó que las disposiciones del Decreto 1421 de 1993 son normas especiales y, por lo tanto, preferentes al régimen legal ordinario de los municipios. La Sala sostuvo lo siguiente:

"[...] Luego, no se evidencia que impliquen usurpación de función o competencia del Concejo Distrital, ni exceden las facultades dadas al Alcalde del Distrito Capital por el estatuto de dicho ente territorial, que por mandato constitucional tiene carácter de régimen especial, por esta Sala delimitado así en la precitada sentencia: "el Distrito Capital tiene un régimen administrativo gobernado por leyes especiales, constituido por el Capítulo IV del Título XI de la Constitución Política, por el Decreto Ley 1421 de 1993 y por el régimen legal ordinario de los municipios. En ese orden de ideas, la aplicación preferente de la normatividad pasa por el capítulo IV del título XI de la Constitución y por el precitado Decreto Ley 1421", por ende las disposiciones de ese decreto prefieren en lo previsto en él a las del régimen legal ordinario de los municipios. De allí que los cargos no tienen vocación de prosperar, por cuanto el Alcalde no requiere autorización del Concejo Distrital para crear, suprimir o fusionar dependencias dentro de procesos de reestructuración de las entidades u organismos del sector central del Distrito Capital, que no es en modo alguno modificación de la estructura administrativa de dicho ente territorial, lo cual comprende un ámbito mayor y como tal sí es de competencia del Concejo [...]"

En ese sentido, el régimen de inhabilidades de los miembros de las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital se encuentra previsto en el Decreto 1421 de 1993, atendiendo el régimen especial al que estos se hallan sometidos.

VII.5. La causal de pérdida de investidura alegada por la parte actora

El señor SAÚL ONOFRE VILLAR JIMÉNEZ alega que el demandado incurrió en la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 6º del artículo 48 de la Ley 617, esto es, la violación del régimen de inhabilidades, que al tenor señala:

"[...] Artículo 48.- Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:

[...]

6. *Por las demás causales expresamente previstas en la ley [...]"* (Negrilla fuera de texto).

La inhabilidad en la que presuntamente incurrió el demandado es la señalada en el artículo 65 del Decreto 1421 de 1993, que al tenor establece:

"[...] ARTÍCULO 65. Ediles. Para ser elegido edil o nombrado alcalde local se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad por lo menos durante los dos años anteriores a la fecha de la elección o del nombramiento [...]"

En primer lugar⁵, la Sala estima necesario recordar que tanto la Sala Plena del Consejo de Estado como la Sección Primera, han sostenido que pese a que el artículo 48 de la Ley 617 no contiene la violación del régimen de inhabilidades como causal de pérdida de investidura, esto no quiere decir que aquella haya sido suprimida, toda vez que el numeral 6º del referido artículo 48 prevé con total claridad que los diputados, concejales municipales y distritales, y los miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura *"[...] por las demás causales expresamente previstas en la ley [...]"*.

Sobre el particular, en las providencias de 2 de marzo de 2006⁶ y 13 de diciembre de 2012⁷, la Sección Primera consideró lo siguiente:

"[...] 3. Frente al cargo de pérdida de investidura de un edil por violación del régimen de inhabilidades al haber ejecutado un contrato de prestación de servicios en territorio del Distrito y dentro del término de inhabilidad del numeral 4 del artículo 66 del Decreto Ley 1421 de 1993, la controversia gira en torno de establecer si el juez de primera instancia erró al considerar, de una parte, que la violación al régimen de inhabilidades de los ediles no constituye causal de pérdida de investidura y, de otra parte, que las inhabilidades del artículo 66-4 del Estatuto Orgánico de Bogotá, fueron establecidas para la elección de los ediles del Distrito Capital, lo que podría llevar a su anulación mediante la acción electoral, pero realmente no están consagrados como causal de pérdida de investidura en la ley 617 de 2000.

3.1. En cuanto al primer reproche, la Sala acoge lo señalado por esta Sección en providencia del 2 de marzo de 2006, cuando precisó que:

"[...] El régimen de inhabilidades previsto en la Ley 136 de 1994 como causal de pérdida de investidura no fue derogado ni expresa ni tácitamente por la Ley 617 de 2000 en cuanto se refiere a los Concejales. De allí que, no obstante, que nada se dijo respecto de la violación del régimen de inhabilidades por parte de los Ediles y las consecuencias de ella en cuanto a la pérdida de investidura se refiere, se aplicarán las disposiciones que rigen para los Concejales. Se deduce entonces que los Ediles también pierden la investidura por violación al régimen de inhabilidades, una de cuyas causales es la prevista en el artículo 66 del Decreto 1421 de 1993 [...]" (Negrillas fuera de texto).

En segundo lugar y teniendo en cuenta lo anterior, la Sala destaca que la consagración de las causales de pérdida de investidura, dado su carácter prohibitivo, debe ser taxativa y no admiten interpretaciones extensivas o analógicas por plausibles que estas sean⁸.

Cabe resaltar que la inhabilidad es *"[...] la prohibición de que una persona "sea elegida o designada en un cargo público", continúe en él o, en general, acceda y ejerza una función pública [...]"*⁹. Entonces, la importancia de la consagración de un régimen de inhabilidades se asocia al hecho de que:

"[...] persigue que quienes aspiran a acceder a la función pública, para realizar actividades vinculadas a los intereses públicos o sociales de la comunidad, posean ciertas cualidades o condiciones que aseguren la gestión de dichos intereses con arreglo a los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad que informan el buen servicio y antepongan los intereses personales a los generales de la comunidad."¹⁰ Así pues, su finalidad "no es otra que la de preservar la pulcritud de la administración pública, garantizar que los servidores públicos sean ciudadanos de comportamiento ejemplar y evitar que sus intereses personales se involucren en el manejo de los asuntos comunitarios, comprometiendo la imparcialidad, moralidad, igualdad y eficiencia de la Administración."¹¹ El régimen de inhabilidades tiene, en consecuencia, un propósito público moralizador [...]"¹²

En este sentido, debe resaltarse la importancia de la legalidad de las causales que conducen a la pérdida de investidura, y a que estas son de orden público y de interpretación restrictiva.

Cabe resaltar que la jurisprudencia constitucional ha precisado el entendimiento que en el *"[...] ordenamiento jurídico colombiano debe darse al artículo 29 de la Constitución Política, haciendo énfasis -entre otros temas- a los principios de reserva legal, tipicidad o taxatividad de las sanciones [...]"*¹³.

Sobre este asunto, la Corte Constitucional¹⁴ ha sostenido lo siguiente:

"[...] Como ya lo ha determinado la Corte Constitucional, el principio de legalidad es inherente al Estado Social de Derecho, representa una de las conquistas del constitucionalismo democrático, protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial, asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y actúa regulando el poder sancionatorio del Estado a través de la imposición de límites "al ejercicio de dicha potestad punitiva. Así, ha señalado que en virtud de este principio las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa"

"Cabe recordar entonces, que el principio de legalidad está integrado a su vez por el principio de reserva legal y por el principio de tipicidad, que por supuesto guardan entre sí una estrecha relación. Por lo tanto, sólo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición."

De acuerdo con el segundo, el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario. Igualmente, debe predeterminar la sanción indicando todos aquellos aspectos relativos a ella, esto es, la clase, el

término, la cuantía, o el mínimo y el máximo dentro del cual ella puede fijarse, la autoridad competente para imponerla y el procedimiento que ha de seguirse para su imposición [...]” (Negrillas fuera de texto).

Se colige de lo anterior que la ley debe establecer tanto la conducta, como señalar expresamente, que su realización será castigada despojando de la investidura que cobija al sujeto que incurra en ella.

En el *sub lite* y en cuanto a la violación del artículo 65 de Decreto 1421 de 1993 “[...] Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional [...]”, la Sala considera que no resulta posible darle a tal disposición la interpretación y alcance que pretende la parte actora, lo anterior en razón a que no cumplir con los requisitos legales para ser electo como edil no constituye causal de pérdida de investidura, al no tener un propósito público moralizador.

En efecto, al proceso de pérdida de investidura, por su naturaleza sancionatoria, le son aplicables los principios de reserva legal, tipicidad y taxatividad, por lo que, en este sentido, no se puede llegar a concluir que cualquier disposición tiene la potencialidad de consagrar conductas constitutivas de pérdida de investidura, tal y como lo pretende la parte actora.

Bien lo precisó el Agente del Ministerio Público cuando señaló en su concepto que “[...] la institución de pérdida de investidura se encuentra llamada a afectar el derecho fundamental a ser elegido por voto popular y por comportar una sanción drástica que implica la pérdida absoluta de los derechos políticos a ser elegido por voto popular que se traduce en la muerte política por transgredir el código intachable de conducta que se espera por quienes ostentan tan alta dignidad, se impone el respeto por los principios de legalidad, tipicidad, taxatividad y de aplicación restrictiva de las causales de pérdida de investidura [...]”.

Ahora bien, advierte la Sala que lo anterior no significa que si el edil demandado no acreditó en debida forma el cumplimiento de los requisitos necesarios para ser electo como tal, su conducta no tenga consecuencia alguna, por cuanto la misma, entre otras, se encuentra consagrada como causal de inelegibilidad, como se observa a continuación:

“[...] Artículo 275. Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:

[...]

5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad [...]”.

En un caso de similares supuestos jurídicos, la Sección Primera del Consejo de Estado¹⁵, consideró lo siguiente:

“[...] 3.3. La situación de los ediles CARLOS H. ALVARADO y MARIA EUGENIA ZUÑIGA es mucho más clara en cuanto a la no configuración de causal alguna que determine la pérdida de su investidura, empezando porque los actores ni siquiera encuadran en esa supuesta situación, esto es, no residir en la localidad de la junta administradora local a que pertenecen, en norma específica que le dé cualquiera de las connotaciones que generan pérdida de la investidura (inhabilidad, incompatibilidad, conflicto de intereses, etc.), o que en sí misma la eleve a dicha causal, como lo hace el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 en relación, v. gr. con no tomar posesión dentro de los 3 días siguientes a la instalación de la respectiva Corporación; indebida destinación de dineros públicos, tráfico de influencia, etc.

De suerte que los efectos jurídicos que pueda generar el eventual hecho de que un edil no resida en la localidad o comuna de la junta administradora de la cual hace parte, no es el de la pérdida de su investidura, toda vez que no hay norma que la eleve a causal para ese efecto, y bien es sabido que por su carácter sancionatorio, las causales de pérdida de investidura están sujetas de modo absoluto al principio de la taxatividad o tipicidad, de suerte que no toda situación que se considere irregular o ilegal puede ser tomada como tal o puede ser sancionada mediante esta figura punitiva.

Por consiguiente, de llegar a ser cierto que los demandados no residen en la comuna de la junta administradora en comento, no por ello habrían incurrido en causal de pérdida de la investidura alguna, por la falta de tipicidad de ese hecho en relación de ese mecanismo de control jurisdiccional sobre los miembros de corporaciones públicas, luego el recurso tampoco prospera en relación con los demandados, y se debe confirmar la sentencia en relación con ellos [...]” (Negrillas fuera de texto).

Así pues, si bien es cierto que el artículo 65 del Decreto 1421 de 1993 señala los requisitos que debe cumplir cualquier persona para ser electo como miembro de una Junta Administradora Local, también lo es que el mismo no se castiga, expresamente, con la sanción de desinvestidura sino, por el contrario, se repite, puede ser objeto del contencioso de nulidad electoral, entre otras.

Por lo anterior, la Sala considera, como bien expuso el Tribunal de instancia, que debe negarse el decreto de la pérdida de investidura del señor CIRANO AUGUSTO CARDONA TORO, en su condición de Edil de la Localidad de Puente Aranda (Bogotá D.C.), elegido para el período constitucional 2016 - 2019, por lo que se confirmará la sentencia proferida por el *a quo*, tal y como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

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:

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia apelada, esto es, la sentencia de 5 de diciembre de 2016 proferida por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 “[...] *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional [...]”.*

2 “[...] *Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá [...]”.*

3 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 30 de junio de 2017. Rad.: 2016 - 00731. Magistrado Ponente: doctor Hernando Sánchez Sánchez.

4 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad.: 1133. Magistrado Ponente: doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

5 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 30 de junio de 2017. Rad.: 2016 – 00731. Magistrado Ponente: doctor Hernando Sánchez Sánchez.

6 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad.: 2004 – 2404. Magistrada Ponente: doctora María Claudia Rojas Lasso.

7 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 13 de diciembre de 2012. Rad.: 2012 – 00235. Magistrado Ponente: doctor Marco Antonio Velilla Moreno.

8 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 13 de febrero de 2014, Rad.: 2012 – 00280. Magistrado Ponente: doctor Marco Antonio Velilla Moreno.

9 Corte Constitucional, Sentencia C-500 de 2014.

¹⁰ Sentencia C-564 de 1997.

¹¹ Sentencia C-544 de 2005. La Corte en otros pronunciamientos se ha ocupado de precisar las finalidades que se vinculan con la creación de inhabilidades. Ello ocurre, por ejemplo, en las sentencias C-558 de 1994, C-373 de 1995, C-489 de 1996, C-151 de 1997, C-618-97, C-1372/00, C-708 de 2001, C-952 de 2001, C- 373 de 2002, C-652 de 2003, C-028 de 2006 y C-257 de 2013.

¹² Sentencia C-952 de 2001.

13 Corte Constitucional. Sentencia T – 1285 de 2005. Magistrada Ponente: doctora Clara Inés Vargas Hernández.

14 *Ibídem*.

15 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 9 de diciembre de 2010. Rad.: 2010 – 01541. Magistrado Ponente: doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 18:49:36