



Sentencia 2007 de 2007 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero Ponente: Doctor RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil siete (2007).

Radicación núm.: 25000 2315 000 2006 02007 01

Actor: PASTOR PARRA CRISTANCHO

La Sala decide la apelación que la parte demandante interpuso contra la sentencia de 6 de marzo de 2007, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual negó una solicitud de pérdida de investidura de varios ediles.

I.- ANTECEDENTES

1. LA SOLICITUD

1.1. Los demandados

El 11 de septiembre de 2006, el ciudadano PASTOR PARRA CRISTANCHO, en ejercicio de la acción instituida en el artículo 48 de la Ley 617 de 2000, presentó solicitud para que se decretara la pérdida de investidura de edil de la Localidad Tercera de Santafé que ostentan los señores GUSTAVO TAVERA BOHÓRQUEZ, JOSE ORLANDO HERNÁNDEZ RAMÍREZ, JUAN RAMON MARTINEZ VARGAS, FERNANDA SALAZAR RIVEROS y ROMUALDO CHAPARRO DAZA.

1.2. Causales invocadas y los hechos en que se fundan

Esa solicitud la sustenta el memorialista en que el 1° de junio de 2006 se instalaron las sesiones ordinarias de la Junta Administradora Local de Santafé, para sesionar por 30 días, pero el 16 de ese mes y año los inculpados, en los que estaba la mesa directa, viajaron a Estados Unidos de Norte América en compañía de la Alcaldesa Local, sin permiso o licencia de esa corporación, y los que quedaron no hacían quórum para decidir.

Por lo tanto incumplieron sus deberes de mesa directiva y de ediles, y manipularon dolosamente las actas de sesiones de junio para su pago.

El edil FERNANDO SALAZAR RIVEROS faltó a más de cinco sesiones al no asistir a las de los días 2 a 4 de junio, y se retiró de la del 5 de junio antes de que se cumpliera el 60% del tiempo de la misma. En igual situación se encuentra la Edil ROMUALDA CHAPARRO DAZA.

Lo que sucedió fue que la Localidad se quedó sin Junta Administradora Local.

Por lo anterior se señala que violaron el artículo 48, numeral 2, de la Ley 617 de 2000.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Los demandados, mediante sus respectivos apoderados, coinciden en manifestar que dejaron de asistir a las sesiones de los días 17, 20, 21, 22, 23, 24 y 26 de junio de 2006, por tener autorización de la Mesa Directiva de la JAL para ausentarse a fin de asistir a un evento a realizarse en Miami, la conferencia interamericana de alcaldes y autoridades locales, por invitación de la Gobernación del estado de la Florida, para lo cual se basaron en los artículos 90 y 271 de la Ley 5ª de 1992, de modo que la insistencia no fue injustificada; además, en esas sesiones no se votó proyecto de acuerdo alguno ni estuvo programado hacerlo. Por lo tanto no se dieron los presupuestos previstos en el artículo 48, numeral 2, de la Ley 617 de 2000. Propusieron la excepción de inexistencia de la causal de pérdida de la investidura invocada por el actor.

II.- LA SENTENCIA APELADA

El *a quo* hace un examen de los extremos del debate de la litis y del material probatorio allegado al plenario, así como de la normatividad pertinente, y concluye que los inculpados no asistieron a las sesiones de 17 a 26 de junio de 2006, pero que esa inasistencia estuvo justificada por la participación de ellos en el evento mencionado, para lo cual contaron con la invitación previa de la Universidad de la Florida y una licencia de la Mesa Directiva de la JAL; que su ausencia del país en ese tiempo al reglamento con los ediles MARIANO BRICEÑO CORTÉS y NIRYAM FANNY CORTÉS, quienes conformaron quórum deliberatorio; y que en esas sesiones no estuvo previsto que se discutieran proyectos de acuerdo.

Por lo tanto no se configura la causal prevista en el numeral 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, y niega las pretensiones de la demanda.

III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

El demandado apeló esa decisión por razones en las que dice reiterar lo expresado en la demanda y se refiere a lo que califica como aspectos que no fueron contemplados de fondo, como que el a quo no tuvo en cuenta la desintegración de la JAL por una licencia que no fue tramitada como lo señala la Constitución, la ley y el reglamento; tampoco consideró la situación del edil FERNANDO SALAZAR RIVEROS, de quien se estableció que no asistió a la sesión plenaria de 2 de junio, no se registra su ingreso en la sesión de 13 de junio; no cumplió asistir al menos al 60% del tiempo de la sesión los días 5 y 13 de ese mes, y que no asistió a las sesiones de 27 y 30 de junio, de modo que faltó a 8 días de sesiones de comisión y dos de plenaria. Por ello perdería su investidura.

La edil ROMUALDA CHAPARRO DAZA no cumplió con el tiempo reglamentario en la sesión de 6 de junio.

Pese a lo anterior el Presidente de la JAL autorizó el pago de esas sesiones a ambos ediles

No se examinó lo ilegal de la licencia, por falta de firma de la secretaria de la JAL y por haber sido por 8 días, término inferior al mínimo autorizado por la Constitución y la ley.

Considera que aunque no se discutieron proyectos de acuerdo, se debe sentar un precedente por abandonar sus funciones principales para dedicarse a otras accesorias.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador Primero Delegado ante la Corporación considera que si bien es cierto que los demandados estuvieron ausentes en ocho (8) sesiones de comisión o de plenaria, las cuales corresponden a los días en que viajaron a estados Unidos para participar en la XII Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales, llevada a cabo del 19 al 22 de junio de 2006, el actor no tuvo en cuenta que en esas sesiones no se aprobó proyecto alguno por la corporación. Que no se configura, entonces, al causal de pérdida de la investidura que se le endilga al demandado, por no darse el requisito de que haya inasistencia en un mismo periodo de sesiones a 5 reuniones donde se voten proyectos. Por ello solicita la confirmación del fallo apelado.

V.- CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala

La Sala es competente para conocer del presente recurso por ser el juez de segunda instancia de las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados, en virtud del artículo 48 parágrafo 2° de la Ley 617 de 2000, que la establece para tales procesos. Además, la elección de la demandada se efectuó cuando ya estaba vigente la Ley 617 de 6 de octubre de 2000, puesto que la publicación de ésta ocurrió el 9 siguiente y el certamen electoral se realizó el 29 del mismo mes de 2004, es decir, bajo la vigencia de la nueva ley.

2. La procedibilidad de la acción

Se encuentra acreditado mediante certificación de la Registraduría nacional del estado Civil que los inculpados fueron elegidos ediles para el período 2004-2007, de la Localidad de Santa Fe, Bogotá, D.C. (folio 8) y aunque no obra el acta de posesión de los mismos en ese cargo, de las actas de sesiones que obran en el expediente se deduce que se efectuó dicha diligencia (folios 82 a 87), pues aparece participando de una de las pocas sesiones a las que asistió como integrante de la JAL en mención. Por lo tanto se encuentra dada la condición subjetiva para que proceda la presente acción, cual es la calificación específica del sujeto pasivo de la misma.

3. Examen de la situación procesal

3.1. La cuestión a decidir

Al efecto la Sala encuentra demostrados los hechos en que se sustenta la demanda y su ocurrencia no se encuentra discutida por las partes, sino que la discusión se centra en la tipicidad de los mismos, de donde la cuestión se reduce a su valoración jurídica en el sentido de establecer si configuran o no la causal de pérdida de investidura invocada en la demanda con base en el artículo 48, numeral 2, de la Ley 617 de 2000, que a la letra dice:

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

"(...)

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

3.2. Aplicabilidad de esa causal a los ediles

Este punto lo dilucidó la Sala en sentencia de 11 de septiembre del 2003, expediente núm. 2003 00042 01, consejero ponente doctor Manuel

Santiago Urueta Ayola, en la cual se concluyó que la transcrita causal de pérdida de la investidura no es aplicable a los miembros de las juntas administradoras locales, atendiendo las razones siguientes:

"Sea lo primero precisar que la norma, al decir "se voten proyectos de ", está significando la acción de aprobar o improbar tales proyectos, esto es, decidir si se adopta o no el contenido de los mismos como acto propio y definitivo de la corporación respectiva, como pronunciamiento formal con carácter imperativo en cuanto acto jurídico estatal, que para el caso constituyen actos administrativos una vez sancionados por el ejecutivo. Por consiguiente, no puede entenderse que tal acción se realiza también por parte de las JAL en relación con los acuerdos de los concejos municipales en virtud de la función que les asigna el artículo 131, numeral 1, de la Ley 136 de 1994, como lo sugiere el Delegado del Ministerio Público ante la Sala, por cuanto ni es propio de las JAL votar proyectos de acuerdo en el sentido señalado (aprobarlo o improbarlo), ni la norma así lo prevé, sino que según esa norma tal función apenas consiste en "presentar" o, lo que es igual, proponer proyectos de acuerdo a aquellas corporaciones, para la cual se ha de entender que lo que votan sus miembros no es el proyecto de acuerdo sino la proposición de presentarlo al respectivo concejo. De modo que no corresponde al tenor de la norma la interpretación que pretende darle el Ministerio Público en su vista de la presente instancia.

De otra parte, los actos de las JAL, según lo advierte el apelante, se denominan resoluciones, incluso, desde antes de la expedición de la Ley 617 precitada, pues así vienen señalados en el artículo 120 de la Ley 136 de 1994¹, mientras que los de las asambleas y de los concejos, cuando son generales, se denominan, de vieja data, ordenanzas y acuerdos, respectivamente. Así lo establece el artículo 2° de la Ley 4ª de 1913, contentiva del Régimen Político Municipal, al decir: "Los actos del congreso de carácter general se denominan leyes, los de las asambleas departamentales, ordenanzas, y los de los concejos, acuerdos", y lo recogen en su orden, el artículo 72 del Decreto 1222 de 1986 y los artículo 104 y ss del Decreto 1333 de 1986.

De modo que estando definida legalmente la denominación de los actos de las tres corporaciones administrativas en mención, toda referencia taxativa a los mismos debe entenderse en el sentido literal y por tanto referidos a decisiones o actos propios de una u otra corporación, luego la norma antes transcrita al limitarse a la aprobación o improbación de las ordenanzas y los acuerdos no puede entenderse sino referida a las asambleas departamentales y a los concejos (distritales y municipales), pues habiendo señalado el legislador la denominación de los actos de las JAL bien pudo haberlos mencionado si hubiera querido extender la causal en comento a sus miembros, y el no hacerlo indica a las claras que fue su decisión no incluirlos en la misma.

Pretender, por analogía, hacer extensiva la causal, a la facultad de proponer proyectos de acuerdos a los concejos o a la de votar resoluciones de las JAL, y por ende a los ediles, amén de desconocer el carácter restrictivo y taxativo de las causales de pérdida de la investidura, en cuanto conductas punibles, es igualmente pretender equipar la facultad de proponer (de iniciativa) con la de aprobar o improbar lo que se propone, así como las ordenanzas o los acuerdos con las resoluciones en mención, y por ende las asambleas y los concejos con las JAL, siendo que son instituciones de características y atribuciones distintas, en especial las últimas respecto de las dos primeras, como quiera que éstas son corporaciones administrativas en toda extensión de la palabra, pues tienen a cargo la administración del respectivo ente territorial a nivel de la toma de decisiones y del control administrativo de la gestión o ejecución administrativa, mientras que aquéllas tienen funciones en su mayoría circunscrita a la coordinación de la relación comunidad – administración municipal y distrital y, al efecto, de recomendación o formulación de propuestas en cuanto a la administración de la comuna o de la localidad y distribución de las partidas globales que se les asignen a una u otra, según se observa en el artículo 131 y ss. de la Ley 136 de 1994.

Por consiguiente, la Sala acoge la posición expuesta por el apelante, en el sentido de que la causal prevista en el numeral 2 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 excluye a los miembros de las juntas administradoras locales, para quienes la ley reserva en sentido estricto la denominación de ediles, luego no les puede ser aplicada en su condición de tales, de modo que, en su caso, las conductas similares a las allí descritas en que incurran quedan reservadas a la acción disciplinaria, a cuyas autoridades competentes manifiesta el Delegado del Ministerio Público apelante que solicitó la intervención debida (folio 133 del expediente). Ello significa que la exclusión de dicha causal no implica impunidad de la conducta omisiva en que, en ese sentido, incurran los ediles."

De tales consideraciones, enteramente válidas y pertinentes para resolver el presente caso por tratarse de la misma causal, se puede inferir que la situación bajo resulta atípica frente a la causales de pérdida de la investidura de los ediles que se les endilga a los encausados, toda vez que no encuadra en esa causal por no estar prevista en ella la clase actos que profieren las JAL, sino la de los concejos y asambleas departamentales.

En consecuencia, se deben negar las pretensiones de la demanda por falta de adecuación típica de la conducta endilgada a la edil inculpada, en lo que a la acción de pérdida de investidura corresponde, de allí que deba confirmarse la sentencia apelada, aunque por razones distintas a las invocadas en ella.

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.- CONFIRMASE la sentencia apelada, en cuanto niega las pretensiones de la demanda.

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

Cópiese, notifíquese, publíquese y címplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 18 de octubre de 2007.

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
Presidenta

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LA FONT PIANETA

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Fecha y hora de creación: 2024-10-19 18:27:19