



Sentencia 01122 de 2005 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

NULIDAD ELECCION DE ALCALDE - Improcedencia. No se demostró ejercicio de autoridad por pariente del elegido dentro del periodo inhabilitante / REGISTRADOR MUNICIPAL - Supuestos para que se estructure inhabilitación por ejercicio de autoridad civil / INHABILIDAD DE ALCALDE - Ejercicio de autoridad civil y administrativa por pariente: registrador municipal / AUTORIDAD CIVIL - Eventos de su ejercicio por registrador municipal del estado civil

La causal de inhabilitación en estudio se predica de aquel alcalde elegido que tenga vínculo por matrimonio o unión permanente o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con funcionario que dentro del año anterior a la elección haya ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo Municipio. En el sublite pudo demostrarse que dentro del año anterior a la elección del señor Juan José Ayala Sánchez como Alcalde del Municipio de Manta, su hermano José Antonio se desempeñó como Registrador Municipal del Estado Civil de Manta. Corresponde entonces a la Sala determinar si el desempeño en el cargo de Registrador Municipal del Estado Civil implicó para el hermano del elegido el ejercicio de autoridad civil o administrativa en el Municipio de Manta. Al respecto, baste señalar que el cargo de Registrador Municipal del Estado Civil, no corresponde a aquellos que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, detentan dirección administrativa en el municipio, entonces procede al estudio del carácter funcional de ese cargo. Las funciones del Registrador Municipal del Estado Civil se encuentran reguladas en los artículos 47 y 48 del Código Electoral y para la Sala es claro que el desempeño de este cargo implica el ejercicio de autoridad civil y administrativa, pues algunas funciones asignadas a ese empleo, llevan implícita una potestad de mando, de imposición. Pero ocurre que, las funciones de las cuales se deriva el ejercicio de autoridad civil y administrativa por parte del Registrador Municipal del Estado Civil no corresponden a las que resultan inherentes al regular desempeño de ese empleo y que, por tanto, son de permanente cumplimiento; se trata de funciones que se ejercen transitoriamente, en presencia de determinadas condiciones señaladas en la ley y que, por ello, son excepcionales. En efecto, las funciones a que se ha hecho referencia, esto es, las que corresponden a los numerales 3° a 6° del artículo 48 del Código Electoral, sólo pueden tener lugar en el marco temporal de la preparación y realización de la jornada electoral de que se trate, pues es obvio que sólo con ocasión de los comicios es que se puede disponer el nombramiento, reemplazo o sanción de jurados de votación, lo mismo que el nombramiento de visitadores de mesas. Dicho período es perfectamente determinable, de conformidad con el calendario electoral que al efecto debió señalar la Registraduría Nacional del Estado Civil. Así las cosas, cuando quiera derivarse del desempeño del cargo de Registrador Municipal del Estado Civil la circunstancia inhabilitante que aquí se analiza, esto es, el ejercicio de autoridad civil y administrativa, será necesario demostrar, en el caso concreto, que dicho funcionario cumplió las funciones que, de conformidad con la ley, le implican el ejercicio de esa autoridad, pues, se insiste, se trata de situaciones periódicas en el desempeño de ese cargo. Aclarado lo anterior, advierte la Sala que en el expediente no obra elemento de prueba alguno que permita concluir que el Registrador Municipal del Estado Civil de Manta, señor José Antonio Ayala Sánchez, cumplió alguna de las funciones que, de conformidad con lo antes considerado, hubiera implicado para él ejercer autoridad civil y administrativa en ese Municipio, aunque de manera transitoria, dentro del año anterior a la elección de su hermano como Alcalde de esa localidad.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: DARIO QUIÑONES PINILLA

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de julio de dos mil cinco (2005).

Rad. No.: 25000-23-24-000-2003-01122-01(3629)

Actor: MARTIN ENRIQUE GUTIERREZ RODRIGUEZ

Demandado: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MANTA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandado contra la sentencia del 2 de septiembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante la cual declaró la nulidad del acto de elección del Señor Juan José Ayala Sánchez como Alcalde del Municipio de Manta, para el período 2004 a 2007.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

A. LAS PRETENSIONES

El Señor Martín Enrique Gutiérrez Rodríguez, en ejercicio de la acción pública de nulidad de carácter electoral, presentó demanda en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el objeto de solicitar la nulidad del acto de declaratoria de elección del Señor Juan José Ayala Sánchez como Alcalde del Municipio de Manta, para el período 2004 a 2007, contenido en el Acta Parcial del Escrutinio de Votos para Alcalde, formulario E-26 AG, expedido el 28 de octubre de 2003 por la Comisión Escrutadora Municipal. Consecuencialmente, solicitó la cancelación de la credencial otorgada al elegido y la realización de nuevas elecciones.

B. LOS HECHOS

Como fundamento de las pretensiones, el demandante expuso que para la época de la inscripción del Señor Juan José Ayala Sánchez como candidato a Alcalde del Municipio de Manta, para el período 2004 a 2007, así como para la fecha de su elección como tal, pesaba sobre él una inhabilidad para ser elegido, dada su condición de hermano de quien venía ejerciendo como Registrador Municipal del Estado Civil de Manta.

C. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION.-

El demandante invoca la violación de los artículos 44 y 95 de la Ley 136 de 1994, este último con la modificación introducida por el numeral 4° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

El desconocimiento de tales disposiciones lo explica en cuanto sostiene que el demandado tiene parentesco en segundo grado de consanguinidad con funcionario público que ejerce jurisdicción en todo el territorio del Municipio de Manta y que goza de autoridad administrativa y que, comoquiera que dicho funcionario ejerció como tal dentro de los 12 meses anteriores a la elección de su pariente, se configura respecto de dicha elección la causal de nulidad de que trata el numeral 4° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Agrega que la naturaleza jurídica del cargo de Registrador Municipal del Estado Civil, del cual se deriva la inhabilidad alegada, está definida por los artículos 9, literal d), y 47 del Código Electoral y sus funciones en el artículo 48 ibídem. Así mismo, regulación sobre el particular se encuentra en los artículos 10, 11, 19 y 47 del Decreto 1010 de 2000, 88 del Código Electoral, 5 de la Ley 163 de 1994 y 4 del Reglamento número 1 de 2003 del Consejo Nacional Electoral. A partir de tales normas es posible concluir en que, por cuenta de sus funciones, los Registradores Municipales del Estado Civil ejercen poder o autoridad sobre determinadas personas que, por esa razón, quedan vinculados a ellos en una relación de subordinación para el desarrollo de sus propias funciones o para la prestación de un servicio.

Finalmente, señaló que el Señor Juan José Ayala Sánchez puede estar incurso en la falta gravísima contenida en el artículo 48, numeral 17, de la Ley 734 de 2002.

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA

El apoderado del Señor Juan José Ayala Sánchez contestó la demanda y manifestó su oposición a la prosperidad de las pretensiones de la misma. Como razones de defensa propuso la excepción innominada a que se refiere el artículo 306 del Código de Procedimiento Civil y la que denominó "La desconcentración administrativa no constituye delegación del ejercicio de la autoridad administrativa, civil o política".

En síntesis, sostuvo lo siguiente:

1º Los Registradores Municipales del Estado Civil, desde la perspectiva doctrinaria y jurisprudencial, no ejercen autoridad política, administrativa, ni civil, en cuanto se limitan a cumplir funciones de desconcentración administrativa, esto es, a desarrollar una actividad administrativa que el poder central no puede realizar directamente, sin que ello implique delegación de autoridad o mando. La desconcentración administrativa se identifica con unidades administrativas de gestión, de rango intermedio o dependientes jerárquicamente de otros órganos.

2º Dentro del manual de funciones del Registrador Municipal del Estado Civil no existe una que implica el ejercicio de autoridad civil, esto es, el ejercicio del poder público en función de mando, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de compulsión o de coacción por medio de la fuerza pública y, además, la potestad nominadora sobre los empleados de sus dependencias y la capacidad de sancionarlos.

3º En el caso de los Registradores Municipales del Estado Civil se tiene que su actividad implica el ejercicio de poder público de manera subordinada y no en función de mando, como se desprende de lo dispuesto en los artículos 47 y siguientes del Código Electoral y 19 del Decreto 1010 de 2000.

4º Habida cuenta de la aspiración política de su hermano, el Registrador Municipal del Estado Civil de Manta, Señor José Antonio Ayala Sánchez, fue oportunamente trasladado a otra ciudad para que allí desempeñara sus funciones. Por ello, no es cierto que, para la fecha de la inscripción de la candidatura del Señor Juan José Ayala Sánchez, ni para el momento de su elección, su hermano se encontrara desempeñando sus funciones en ese Municipio.

5º En razón de dicho traslado, el hermano del Señor Juan José Ayala Sánchez no tuvo ninguna injerencia en el proceso electoral del 26 de octubre de 2003.

3. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante sentencia del 2 de septiembre de 2004, declaró la nulidad del acto de elección acusado y ordenó la cancelación de la credencial expedida al demandado.

Para adoptar esa decisión concluyó que en el expediente se encuentran demostrados los supuestos de hecho necesarios para la configuración de la inhabilidad alegada, pues pudo establecerse que dentro del año anterior a la elección acusada, un hermano del elegido ejerció autoridad civil y administrativa en el Municipio de Manta, en su condición de Registrador Municipal del Estado Civil. Al respecto, explicó que el ejercicio de tales clases de autoridad se predica de las funciones propias de ese cargo previstas en los numerales 3 a 6 del artículo 48 del Código Electoral (relacionadas con los poderes de mando, coerción y sanción sobre los jurados de votación), además del ejercicio de dirección administrativa, la cual se deduce de su labor de cedulação y de preparación de las elecciones.

Finalmente, aclaró que el hecho de que las competencias del Registrador Municipal del Estado Civil se ejerzan en razón de la desconcentración

de funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil no le quita los poderes de mando o decisión de que goza, pues no es esa una consecuencia que se derive de esa figura intermedia entre la centralización y la descentralización, máxime si se advierte que en el Municipio el Registrador Municipal del Estado Civil es la máxima autoridad del estado civil de las personas.

4. EL RECURSO DE APELACION

El apoderado del demandado interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal. El recurso fue sustentado con fundamento en los argumentos que se resumen como sigue:

1° El Registrador Municipal del Estado Civil no ejerce funciones propias sino desconcentradas de la organización electoral y, en ese sentido, debe entenderse que se limita a ejercer una actividad administrativa que el poder central no puede realizar directamente, es decir, una mera gestión que no implica una delegación de autoridad o mando. No se trata, por tanto, de funciones propias, sino como lo señala el numeral 11 del artículo 48 del Código Electoral, desconcentradas de la figura del Registrador Nacional del Estado Civil.

2° En todo caso, de haberse demostrado que, a pesar de ser un funcionario descentralizado, el Registrador Municipal del Estado Civil de Manta ejerce alguna clase de autoridad, lo cierto es que ello debió demostrarse, es decir, debió probarse que el Señor José Antonio Ayala Sánchez desplegó actuaciones que implicaron ese ejercicio.

3° En ese sentido, es claro que la autoridad civil y administrativa que pudo ejercer el citado funcionario no lo fue en el Municipio de Manta, dado que estuvo apartado de todo el proceso electoral llevado a cabo allí. Es decir, no ejerció en esa localidad ninguna de las funciones de las cuales se deriva el ejercicio de dicha autoridad, como son las de nombramiento, reemplazo o sanción de los jurados de votación.

4° El hermano del elegido, en su condición de Registrador Municipal del Estado Civil, fue trasladado en más de una oportunidad, como se demostró con las resoluciones aportadas al expediente.

5° Para efectos de configurar la inhabilidad alegada deben distinguirse aquellos cargos en que el ejercicio de la autoridad se presume, por ser inherente a su desempeño, de aquellos en que dicho ejercicio debe probarse, por estar referido a funciones casuales y transitorias, como ocurre en este caso respecto de las que otorgan autoridad civil y administrativa al Registrador Municipal del Estado Civil. No tener en cuenta esta diferenciación se traduce en un desconocimiento del derecho fundamental a ser elegido y contradice los criterios hermenéuticos que deben orientar las normas restrictivas de derechos.

En escrito separado, el demandado, actuando en nombre propio, adicionó los anteriores argumentos de impugnación para señalar, en resumen, los siguientes:

1° La interpretación dada por el Tribunal a la norma que consagra la inhabilidad invocada fue demasiado amplia, en cuanto equipara el ejercicio de autoridad con la simple tenencia de la misma.

2° En ese sentido, el Tribunal omitió analizar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon el desempeño de determinadas funciones del Registrador Municipal del Estado Civil de Manta.

3° Ninguna de las funciones que implican para el Registrador Municipal del Estado Civil el ejercicio de autoridad civil y administrativa fueron desplegadas por el hermano del demandado en el Municipio de Manta dentro del año anterior a la elección acusada. Lo fueron sí, en el Municipio de Machetá, al cual fue oportunamente trasladado.

5. ALEGATOS DE CONCLUSION

En la oportunidad señalada en el artículo 251 del Código Contencioso Administrativo para presentar alegatos de conclusión, las partes guardaron silencio.

6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado en su concepto de fondo solicita que se revoque la sentencia apelada.

En primer lugar, señaló que las excepciones propuestas no están llamadas a prosperar, pues la que denominó "La desconcentración administrativa no constituye delegación del ejercicio de la autoridad administrativa, civil o política" corresponde al fondo del asunto y respecto de la innominada no se advierte hecho susceptible de ser considerado como excepción probada.

Respecto del fondo del asunto y luego de traer a colación las definiciones legales y jurisprudenciales de los conceptos de autoridad civil, autoridad administrativa y dirección administrativa, concluyó que sólo algunas de las funciones asignadas al Registrador Municipal del Estado Civil implican el ejercicio de autoridad civil, pero como ellas son esporádicas, esto es, sólo por época de elecciones, no tienen la virtud de constituirse en circunstancias inhabilitante, a menos que se demuestra una indebida influencia en el electorado.

Al respecto, aclaró que de lo anterior no puede concluirse que siempre deba demostrarse el ejercicio de la autoridad, pues la función asignada, así no sea ejercida, inhabilita por el sólo hecho de implicar ese ejercicio. Y, en ese sentido, insistió en que lo que la norma exige es que el ejercicio de la función sea permanente.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo establecido en los artículos 129 y 231 del Código Contencioso Administrativo, esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandado contra la sentencia dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

El recurso de apelación se interpuso dentro del término que para el efecto señala el artículo 250, inciso primero, del Código Contencioso Administrativo.

En este caso se pretende la nulidad del acto de elección del Señor Juan José Ayala Sánchez como Alcalde del Municipio de Manta, para el período 2004 a 2007, contenido en el Acta Parcial del Escrutinio de Votos para Alcalde, Formulario E-26 AG, expedido el 28 de octubre de 2003 por la Comisión Escrutadora Municipal.

El demandante considera que el acto electoral impugnado debe anularse porque el demandado se encontraba inhabilitado para ser elegido Alcalde del Municipio de Manta, puesto que, según plantea, dentro de los 12 meses anteriores a la elección, su hermano desempeñó el cargo de Registrador Municipal del Estado Civil de Manta, lo cual implicó para él ejercer autoridad civil y administrativa en ese Municipio.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad del acto de elección acusado, luego de concluir en la demostración de los supuestos de hecho necesarios para la configuración de la inhabilidad alegada.

El apoderado del demandado apeló la anterior decisión para insistir en los argumentos planteados al contestar la demanda, según los cuales el desempeño del cargo de Registrador Municipal del Estado Civil no implica el ejercicio de autoridad alguna, pues además de que cumple funciones desconcentradas del Registrador Nacional del Estado Civil, aquellas que permitirían derivar tal ejercicio son temporales y, en este caso

fue demostrado que las desempeñó en Municipio diferente de Manta.

Así las cosas, corresponde a esta Sala estudiar si el demandado se encontraba inhabilitado para ser elegido Alcalde del Municipio de Manta y, por lo tanto, si debe anularse su elección por configurarse en su caso la causal de inelegibilidad de que trata el numeral 4° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, que modificó el artículo 95 de la Ley 136 de 1994.

Esa norma señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 37.- *Inhabilidades para ser Alcalde.* El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

ARTÍCULO 95.- *Inhabilidades para ser alcalde.* No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

(...)

4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el 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 (...).”

De manera que la causal de inhabilidad en estudio se predica de aquel alcalde elegido que tenga vínculo por matrimonio o unión permanente o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con funcionario que dentro del año anterior a la elección haya ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo Municipio.

Entonces, para la configuración de la causal de inhabilidad que ahora se analiza, en los términos en que fue limitada en la demanda, se requiere de la reunión simultánea de los siguientes supuestos: i) la elección, esto es, que el demandado ha sido elegido Alcalde; ii) el vínculo del Alcalde por matrimonio, unión permanente, o parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil; iii) que el vinculado o pariente del Alcalde sea un funcionario; iv) que el funcionario ejerza autoridad civil y/o administrativa; y v) que esa autoridad se ejerza en el respectivo Municipio.

Para la demostración de tales supuestos en el expediente obra copia autenticada del Acta Parcial de Escrutinio de Votos para Alcalde Municipal de Manta, de la Comisión Escrutadora Municipal, de fecha 28 de octubre de 2003 -Formulario E-26-, la cual contiene la declaratoria de elección del Señor Juan José Ayala Sánchez como Alcalde de ese Municipio, para el período 2004 a 2007 (folio 56).

Así mismo, aparecen copias autenticadas de los registros civiles de nacimiento de los Señores José Antonio y Juan José Ayala Sánchez, expedidas el 6 de octubre de 2003 por la Registradora Municipal de Manta, en las que consta que ambos son hijos del Señor José Gabriel Ayala y de la Señora Elvira Sánchez (folios 11 y 12).

De otra parte, fue allegada certificación expedida el 14 de julio de 2004 por los Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil en Cundinamarca, en la que hacen constar que el Señor José Antonio Ayala Sánchez se desempeñó como Registrador Municipal del Estado Civil de Manta en el período comprendido entre el mes de octubre de 2002 y el 3 de agosto de 2003 (folio 152).

Así las cosas, pudo demostrarse que dentro del año anterior a la elección del Señor Juan José Ayala Sánchez como Alcalde del Municipio de Manta, su hermano José Antonio se desempeñó como Registrador Municipal del Estado Civil de Manta.

Establecido lo anterior, corresponde a la Sala determinar si el desempeño en el cargo de Registrador Municipal del Estado Civil implicó para el

hermano del elegido el ejercicio de autoridad civil o administrativa en el Municipio de Manta.

Para resolver la cuestión planteada es necesario precisar los conceptos de de autoridad y luego los de autoridad civil y administrativa.

En primer lugar, esta Sección ha entendido por autoridad “el ejercicio del poder público en poder de mando, que, por consiguiente, ubica en un extremo a los particulares obligados a obedecer, aún por medio de la fuerza pública; que permite nombrar y remover libremente empleados subordinados, aun por medio de delegación; y que autoriza sancionar a los empleados con suspensiones, multas y destituciones”¹. Ahora bien, dicha autoridad puede ser de diversa naturaleza y, para los fines del análisis que compete a esta Sala, es del caso, referirse a la autoridad política, a la civil y a la administrativa.

Por otra parte, el concepto de autoridad civil ha sido expuesto por esta Corporación en varias oportunidades. Así, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha entendido que, en principio, autoridad civil es aquella que no implica el ejercicio de autoridad militar y que, en determinados casos, puede concurrir con otras modalidades de autoridad².

Y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación ha sostenido que la autoridad civil es un concepto genérico de autoridad dentro del cual queda comprendido el de autoridad administrativa como especie, según se desprende de los siguientes planteamientos:

“La autoridad civil confiada a un servidor público por razón de sus funciones consiste en la potestad de mando, de imposición, de dirección que se 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.

Por lo tanto, 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.

Con esta perspectiva, el concepto de autoridad civil no resulta excluyente sino comprensivo de la autoridad administrativa que relacionada con las potestades del 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 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”.³

Además, el artículo 188 de la Ley 136 de 1994 señala el concepto de autoridad civil para los efectos previstos en esa ley, relativa a la organización y el funcionamiento de los municipios. Esa norma es del siguiente contenido:

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

1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública.

2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por sí o por delegación.

3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones”.

La autoridad civil es, pues, un concepto genérico que comprende la autoridad política y la administrativa.

Finalmente, a diferencia del concepto de autoridad civil, el de autoridad administrativa no fue definido expresamente por el legislador. Sin embargo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha dicho que “es aquella que ejercen quienes desempeñan cargos de la administración nacional, departamental y municipal o de los órganos electorales y de control que impliquen poderes decisorios de mando o imposición sobre los subordinados o la sociedad. La autoridad administrativa, comprende, entonces, las funciones administrativas de una connotación como la descrita y excluye las demás que no alcanzan a tener esa importancia”⁴.

En el mismo sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha aclarado que la autoridad administrativa se ejerce para “hacer que la administración funcione, también ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando y removiendo sus agentes, celebrando contratos, supervigilando la prestación de servicios, castigando infracciones al reglamento, etc. Todo eso y más, es la autoridad administrativa”⁵.

Por las anteriores razones, esta Sala manifestó que “corresponde al juez determinar en cada caso concreto si un servidor público ejerce o no autoridad administrativa, en consideración con el análisis de dos elementos fácticos. De una parte, debe estudiarse el carácter funcional del cargo; o dicho de otro modo, debe averiguar qué tipo de funciones tiene asignadas y, de otro lado, debe analizar el grado de autonomía en la toma de decisiones, esto es, la estructura orgánica del empleo. De tal manera que si las funciones y el diseño jerárquico del cargo le otorgan a su titular potestad de mando, de dirección y autonomía decisoria, se podría concluir que el servidor público ejerce autoridad administrativa”⁶

También resulta pertinente precisar que esta Sección, en otro pronunciamiento, dijo que para definir autoridad administrativa resulta aplicable el artículo 190 de la Ley 136 de 1994⁷, que en su tenor literal dispone:

“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.”

Con base en esta disposición, esta Sala tuvo oportunidad de referirse a los empleos que, en el nivel municipal, ostentan dirección administrativa, así:

“La Dirección Administrativa de los municipios se desempeña ocupando empleos:

a) Perfectamente señalados en la norma citada, cuales son el de alcalde, secretario de alcaldía, jefes de departamento administrativo, gerentes y jefes de las entidades descentralizadas o de unidades administrativas especiales.

(...)

b) Autorizados para ejercer muy determinadas gestiones que la misma ley concreta en la celebración de contratos o convenios; ordenación de gastos de fondos municipales; modificación de ciertas situaciones administrativas de empleados subordinados; e investigación y castigo por

faltas disciplinarias.”⁸

De lo anteriormente expuesto se concluye que el ejercicio de autoridad administrativa como hecho que configura la inhabilidad prevista en el artículo 37, numeral 2º, de la Ley 617 de 2000, se refiere al desempeño de un cargo público que otorga a su titular poder de mando, facultad decisoria y dirección de asuntos propios de la función administrativa que se dirigen al funcionamiento del aparato administrativo.

Es claro, entonces, que para establecer si el ejercicio de determinado cargo público implica el ejercicio de autoridad administrativa, puede acudirse, o bien a un criterio orgánico, o bien a un criterio funcional. En virtud del primero, es posible entender que el ejercicio de determinado cargo conlleva el ejercicio de autoridad administrativa por tratarse de aquellos que, de conformidad con la ley, implican dirección administrativa, por ser ésta es una manifestación de dicha autoridad. Y, acudiendo al segundo, será posible concluir que las funciones propias de un determinado cargo implican el ejercicio de dicha autoridad, en atención al análisis que de dichas atribuciones haga el juzgador en el caso concreto.

Establecido lo anterior, corresponde a la Sala determinar en este caso si el Señor José Antonio Ayala Sánchez, en su condición de Registrador Municipal del Estado Civil de Manta ejerció autoridad civil o administrativa.

Por razones metodológicas debe estudiarse, en primer lugar, si el cargo ocupado por el hermano del demandado es de los que, por disposición legal, conllevan el ejercicio de dirección administrativa en el Municipio. De concluirse una respuesta negativa a ese interrogante, debe analizarse el carácter funcional del cargo, o dicho de otro modo, averiguar qué tipo de funciones tuvo asignadas el Señor José Antonio Ayala Sánchez como Registrador Municipal del Estado Civil, para de allí, derivar el ejercicio de autoridad civil o administrativa.

Al respecto, baste señalar que el cargo de Registrador Municipal del Estado Civil, no corresponde a aquellos que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, detentan dirección administrativa en el Municipio, pues ese cargo no corresponde al de Alcalde, Secretario de la Alcaldía, Jefe de Departamento Administrativo, Gerente o Jefe de Entidad Descentralizada o Jefe de Unidad Administrativa Especial.

Descartado, entonces, que el cargo de Registrador Municipal del Estado Civil sea de aquellos que, por disposición legal, conllevan el ejercicio de autoridad administrativa por detentar dirección administrativa, la Sala procede al estudio del carácter funcional de ese cargo, es decir, del tipo de funciones que tiene asignadas para, con fundamento en ello, verificar si de ellas es posible derivar el ejercicio de autoridad civil o administrativa.

Las funciones del Registrador Municipal del Estado Civil se encuentran reguladas en los artículos 47 y 48 del Código Electoral, así:

“ARTÍCULO 47. En cada municipio habrá un (1) Registrador Municipal del Estado Civil, quien tendrá la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Municipal.

PARÁGRAFO. En las ciudades que tengan más de cien mil (100.000) cédulas vigentes habrá dos (2) Registradores Municipales de distinta filiación política.”

“ARTÍCULO 48. Los Registradores Municipales tendrán las siguientes funciones:

1a. Disponer la preparación de cédulas y tarjetas de identidad, atender las solicitudes de duplicados, rectificaciones, correcciones, renovaciones, impugnaciones y cancelaciones de esos documentos y ordenar las inscripciones de cédulas;

2a. Atender la preparación y realización de las elecciones;

3a. Nombrar los jurados de votación;

4a. Reemplazar a los jurados de votación que no concurren a desempeñar sus funciones, abandonen el cargo o lo ejerzan sin la imparcialidad o corrección debidas así como a los que estén impedidos para ejercer el cargo.

5a. Sancionar con multas a los jurados de votación en los casos señalados en el presente código;

6a. Nombrar para el día de las elecciones, en las ciudades donde funcionen más de veinte (20) mesas de votación, visitadores de mesas, con facultad de reemplazar a los jurados que no concurren a desempeñar sus funciones o abandonen el cargo. Estos visitadores tomarán posesión ante el Registrador Municipal y reclamarán el concurso de la fuerza pública para tales efectos;

7a. Transmitir el día mismo de las elecciones, conjuntamente con otro de los claveros, por lo menos, al Registrador Nacional del Estado Civil, al Ministro de Gobierno, a los Delegados del Registrador Nacional del Estado civil y al respectivo Gobernador, los resultados de las votaciones y publicarlos;

8a. Actuar como clavero del arca triclave que estará bajo su custodia y como secretario de la comisión escrutadora;

9a. Conducir y entregar personalmente a los Delegados del Registrador Nacional los documentos que las comisiones escrutadoras hayan tenido presentes y las actas de escrutinio levantadas por éstas;

10. Recibir y entregar bajo inventario los elementos de oficina, y

11. Las demás que les asignen el Registrador Nacional del Estado Civil o sus Delegados." (Subraya la Sala)

A partir de lo anteriormente expuesto, para la Sala es claro que el desempeño del cargo de Registrador Municipal del Estado Civil implica el ejercicio de autoridad civil y administrativa, pues es claro que determinadas funciones asignadas a ese empleo -las que destacó la Sala en la transcripción anterior- llevan implícita una potestad de mando, de imposición.

En términos más concretos, esto es, siguiendo el criterio fijado por el artículo 188 de la Ley 136 de 1994, es posible concluir que el empleo ocupado por el hermano del demandado permitió el ejercicio del poder público en función de mando, pues, además de que, en términos generales, le corresponde atender la preparación y realización de las elecciones, respecto de los jurados de votación es claro ese poder, al estar facultado para nombrarlos, reemplazarlos o sancionarlos (numerales 3° a 5° del artículo 48 del Código Electoral), lo mismo que frente a los visitadores de mesa, a quienes también corresponde nombrar (numeral 6°, *ibídem*).

Pero ocurre que, como lo sostiene el impugnante y el Señor Procurador Delegado ante esta Corporación, las funciones de las cuales se deriva el ejercicio de autoridad civil y administrativa por parte del Registrador Municipal del Estado Civil no corresponden a las que resultan inherentes al regular desempeño de ese empleo y que, por tanto, son de permanente cumplimiento. Dicho de otra manera, se trata de funciones que se ejercen transitoriamente, en presencia de determinadas condiciones señaladas en la ley y que, por ello, son excepcionales.

En efecto, las funciones a que se ha hecho referencia, esto es, las que corresponden a los numerales 3° a 6° del artículo 48 del Código Electoral, sólo pueden tener lugar en el marco temporal de la preparación y realización de la jornada electoral de que se trate, pues es obvio que sólo con ocasión de los comicios es que se puede disponer el nombramiento, reemplazo o sanción de jurados de votación, lo mismo que el nombramiento de visitadores de mesas. Y lo cierto es que dicho período es perfectamente determinable, de conformidad con el calendario electoral que al efecto debió señalar la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Refuerza el argumento de la temporalidad del ejercicio del poder de mando y de sanción aludido -del cual se deriva el ejercicio de autoridad civil y administrativa en el Registrador Municipal del Estado Civil-, el hecho de que dichos poderes no tienen como destinatarios a los empleados de la Registraduría, frente a quienes ese funcionario se mantiene en permanente interacción para el desempeño de sus funciones, o frente a la

generalidad de los ciudadanos, sino únicamente respecto de personas que transitoriamente son investidas de funciones públicas.

Lo anterior permite a la Sala concluir que el ejercicio de autoridad civil y administrativa que se deriva del desempeño del cargo de Registrador Municipal del Estado Civil está circunscrito al efectivo cumplimiento de las funciones que llevan implícito el poder público en función de mando o imposición, en consideración a que que, (sic) por virtud de la ley, tales funciones son transitorias, periódicas y, por tanto, no son de permanente cumplimiento.

Así las cosas, cuando quiera derivarse del desempeño del cargo de Registrador Municipal del Estado Civil la circunstancia inhabilitante que aquí se analiza, esto es, el ejercicio de autoridad civil y administrativa, será necesario demostrar, en el caso concreto, que dicho funcionario cumplió las funciones que, de conformidad con la ley, le implican el ejercicio de esa autoridad, pues, se insiste, se trata de situaciones periódicas en el desempeño de ese cargo.

Aclarado lo anterior, advierte la Sala que en el expediente no obra elemento de prueba alguno que permita concluir que el Registrador Municipal del Estado Civil de Manta, Señor José Antonio Ayala Sánchez, cumplió alguna de las funciones que, de conformidad con lo antes considerado, hubiera implicado para él ejercer autoridad civil y administrativa en ese Municipio, aunque de manera transitoria, dentro del año anterior a la elección de su hermano como Alcalde de esa localidad.

En otras palabras, no fue demostrado que el hermano del demandado haya nombrado, reemplazado o sancionado a jurados de votación o que haya nombrado visitadores de mesas, en alguna jornada electoral que se hubiera desarrollado en el Municipio de Manta en el período inhabilitante, esto es, el comprendido entre el 26 de octubre de 2002 y el 25 de octubre de 2003.

Por el contrario, lo que se deduce de las pruebas obrantes en el expediente es que ninguna de tales funciones periódicas fue ejercida por el Señor José Antonio Ayala Sánchez, al menos en lo que tuvo que ver con la preparación y realización de la jornada electoral del 26 de octubre de 2003 en el Municipio de Manta.

En efecto, según oficio número DC-753-OE del 25 de mayo de 2004 de los Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil en Cundinamarca, se tiene que “la persona encargada de la elaboración de la lista de jurados de votación fue la señora Claudia Cristina Vargas Navarro, Registradora Municipal Encargada para el período electoral, mediante Resolución número 251 de fecha 6 de agosto de 2003 del Municipio de Manta” (folios 110 y 111).

Y, de otro lado, aparece que, según certificación expedida el 14 de julio de 2004 por los Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil en Cundinamarca, el Registrador Municipal del Estado Civil de Manta, Señor José Antonio Ayala Sánchez fue trasladado al Municipio de Machetá para que ejerciera allí sus funciones el día 4 de agosto y, posteriormente, en el lapso comprendido entre el 8 de agosto y el 23 de octubre de 2003. Así mismo, que fue trasladado al Municipio de Chocontá por el período comprendido entre el 24 y el 31 de octubre de 2003, prorrogable hasta la terminación del escrutinio municipal de Manta (folios 152).

De manera que no habiéndose demostrado que el Señor José Antonio Ayala Sánchez, en su condición de Registrador Municipal del Estado Civil de Manta, ejerció autoridad administrativa y/o civil en ese Municipio dentro del año anterior a la elección de su hermano, Señor Juan José Ayala Sánchez, como Alcalde de esa localidad, se entiende que no se encuentra probado uno de los supuestos de hecho necesarios para la configuración de la causal de inhabilidad invocada.

En esta forma, se impone revocar la sentencia impugnada para, en su lugar, despachar desfavorablemente la pretensión de nulidad del acto de elección acusado.

III. LA DECISION

Por lo expuesto, EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

1° Revócase la sentencia dictada el 2 de septiembre de 2004 por el Tribunal Administrativo del Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. En su lugar, se niegan las pretensiones de la demanda de nulidad del acto que declaró la elección del señor Juan José Ayala Sánchez como Alcalde del Municipio de Manta, para el período 2004 a 2007.

2° En firme esta providencia, vuelva el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

FILEMON JIMENEZ OCHOA

REINALDO CHAVARRO BURITICA

Presidente

MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON

DARIO QUIÑONES PINILLA

VIRGILIO ALMANZA OCAMPO

Secretario

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Sentencia del 3 de diciembre de 1999, expediente 2334.

2 Ibídem.

3 Sentencia del 1° de febrero de 2000, expediente AC-7974.

4 Sentencia del 27 de agosto de 2002, expediente PI-025.

5 Sala Plena del Consejo de Estado. Sentencia del 9 de junio de 1998, expediente AC-5779.

6 Sentencia del 28 de febrero de 2002, expediente 2804

7 Sentencia del 19 de noviembre de 1998, expediente 2097

8 Sentencia del 3 de diciembre de 1999, expediente 2334.

Fecha y hora de creación: 2025-03-04 06:08:24