

JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES - Competencia del Consejo de Estado para conocer de proceso de pérdida de la investidura de sus miembros en 2ª. Instancia / EDILES - Competencia del Consejo de Estado para conocer en segunda instancia los procesos de pérdida de la investidura / PERDIDA DE LA INVESTIDURA DE EDIL - Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia

Sea lo primero advertir que esta Sección es competente para conocer de la apelación de las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de Miembros de Juntas Administradoras Locales, 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 la otra, atendiendo el pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de enero 25 de 1995, según el cual las impugnaciones contra las sentencias de pérdida de investidura, proferidas por los Tribunales Administrativos, son de conocimiento de la Sección Primera del Consejo de Estado.

EDIL DEL DISTRITO CAPITAL - Régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades previsto en el Decreto 1421 de 1993 / PERDIDA DE LA INVESTIDURA DE EDIL DE BOGOTA - Remisión a las normas legales referidas a los municipios: Ley 136 de 1994, artículo 126

En lo concerniente a la pérdida de la investidura de los Ediles del Distrito Capital de la República, entidad territorial que goza de autonomía para la gestión de sus intereses, atendiendo el régimen especial al que se halla sometido, en los términos del artículo 322 constitucional, debe decirse que el Decreto 1421 de 1993 que, precisamente desarrolla este último precepto, aún cuando prevé en su artículo 66 las causales de inhabilidad de los miembros de las Juntas Administradoras Locales y, en el artículo 68, las incompatibilidades a que se sujetan estos servidores públicos, en realidad, no incorpora ninguna referencia específica con respecto a si se pierde o no la investidura por incurrir en alguno de los supuestos que dichas normas establecen o por cualquiera otra conducta que allí se defina. De manera que, al no existir una regulación especial relacionada con la pérdida de la investidura de los Ediles del Distrito Capital, subsidiariamente, por expreso mandato de la misma norma constitucional que contempla su régimen especial, aspecto que también recoge el artículo 2º del Decreto 1421 de 1993, deben aplicarse las normas constitucionales y legales referidas a los municipios, particularmente, para el asunto que nos interesa, la Ley 136 de 1994. Esta Ley desarrolló en su artículo 119 las Juntas Administradoras Locales, de que trata el artículo 318 de la Constitución Política y en su artículo 126 consagró las incompatibilidades de los ediles.

EDIL - Licencia como vacancia temporal, renuncia como vacancia definitiva: reemplazo del 2do y 3er renglón / EDIL - Pérdida de la investidura por violación del régimen de incompatibilidades

Si bien es cierto que la renuncia aceptada implica vacancia absoluta, según las voces del artículo 32, ordinal 2º, en armonía con el artículo 67 de la Ley 136 de 1994, no lo es menos que con anterioridad a la renuncia se encontraba corriendo un término de licencia el cual no puede ser inferior a tres meses, por lo que solo una vez vencido el mismo podía entrar la JAL a reemplazar a la persona que había renunciado. De otra parte, como se dijo ab initio, en este caso se presentaron dos circunstancias: Una solicitud de licencia por tres meses y una renuncia. El hecho de que frente a la solicitud de licencia (Vacancia temporal) el segundo renglón de la lista hubiera manifestado su imposibilidad para aceptar el

cargo en reemplazo del primero, no significa que, forzosamente, al presentarse la renuncia (vacancia definitiva) debiera entenderse que estaba imposibilitado para aceptar el llamado frente a la nueva situación. No se remite a duda que en este caso era menester convocar al segundo renglón y solo ante la eventualidad de que adujera razones de fuerza mayor o caso fortuito o para excusarse de aceptar, debía procederse al llamado del tercer renglón. Vista la situación desde esta perspectiva no advierte la Sala que el demandado FABIO OMAR BULLA SALAMANCA estuviera ejerciendo el cargo ilegalmente, ni mucho menos que el tercer renglón GERARDO AMADO CHAMORRO lo hubiera abandonado, pues ante el llamado que hizo la JAL al segundo renglón, le correspondía al tercero dejar de ejercerlo para dar paso a que el segundo entraba a reemplazar el primero. Así pues no se configura violación al régimen de incompatibilidades.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D. C., veinte (20) de febrero de dos mil tres (2003)

Radicación número: 25000-23-15-000-2002-00988-01(8516)(PI)

Actor: NANCY EDITH PEREZ ACEVEDO

Demandado: FABIO OMAR BULLA SALAMANCA Y GERARDO AMADO CHAMORRO

Referencia: Acción de Pérdida de la Investidura de Edil.

Se decide el recurso de apelación, oportunamente interpuesto por la actora, contra la sentencia de 8 de octubre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se denegó la pretensión de pérdida de investidura de dos miembros de la Junta Administradora Local de San Cristóbal (Bogotá).

I.- FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD

I.1- La ciudadana **NANCY EDITH PÉREZ ACEVEDO** presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para solicitar la pérdida de la investidura de dos Miembros de la Junta Administradora Local de la Localidad Cuarta de San Cristóbal, señores **FABIO OMAR BULLA SALAMANCA** y **GERARDO AMADO CHAMORRO**; así como la declaratoria de incompatibilidad para ejercer los cargos para los cuales fueron elegidos.-

En apoyo de sus pretensiones, adujo, en síntesis, lo siguiente:

1.- Que el 4 de agosto de 2000, bajo la radicación núm. 403, el señor Hipólito Moreno Gutiérrez inscribió la lista de candidatos a la JAL de San Cristóbal a nombre del Partido Popular Colombiano para el período 2001-2003, la cual encabezó LUIS ALFONSO MIRANDA RODRÍGUEZ.

2.- Señala que las elecciones se realizaron el 29 de octubre de 2000 y resultó elegido LUIS ALFONSO MIRANDA RODRÍGUEZ como Edil de la Localidad Cuarta de San Cristóbal, habiendo tomado posesión en forma ilegal el 19 de febrero de 2001 en sesión extraordinaria, según Acta 001 de la misma fecha, pues el Estatuto Orgánico de Bogotá consagra que la posesión para los ediles debe hacerse el 1º de marzo.

3.- Expresa que LUIS ALFONSO MIRANDA RODRÍGUEZ ejerció su cargo en forma permanente e ininterrumpida hasta el 30 de agosto de 2001, según solicitud de licencia temporal no remunerada por tres meses y que en virtud de dicha licencia le correspondió al segundo renglón de la lista, señor **FABIO OMAR BULLA SALAMANCA** suplir la falta temporal de aquél.

4.- Explica que **FABIO OMAR BULLA SALAMANCA** el 22 de agosto de 2001 manifestó su imposibilidad de ocupar el cargo por motivos personales y autorizó que se le diera posesión al tercer renglón de la lista señor **GERARDO AMADO CHAMORRO**.

5.- Sostiene que mediante Resolución núm. 004 de 30 de agosto de 2001 la JAL de San Cristóbal aceptó la licencia temporal no remunerada solicitada por LUIS ALFONSO MIRANDA y autorizó que en su reemplazo entrara a ejercer como edil GERARDO AMADO CHAMORRO, quien se posesionó el 1º de septiembre de 2001.

Alega que el 25 de octubre de 2001 LUIS ALFONSO MIRANDA RODRÍGUEZ presentó renuncia como edil para el período 2001-2003 y equivocadamente solicitó que fuera reemplazado por **FABIO OMAR BULLA SALAMANCA**, quien ya había expresado su imposibilidad de aceptar, por lo que había sido reemplazado por GERARDO AMADO CHAMORRO.

6.- Comenta que mediante Resolución núm. 007 de 29 de octubre de 2001 la JAL aceptó la renuncia presentada por LUIS ALFONSO MIRANDA y equivocadamente dispuso que a partir del 1º de diciembre ingresaría como nuevo edil FABIO OMAR BULLA SALAMANCA, quien ya había manifestado su imposibilidad de reemplazarlo y en consecuencia se encontraba ejerciendo el cargo GERARDO AMADO CHAMORRO.

7.- Considera que lo que correspondía ordenar era que a partir del 30 de octubre de 2001 quedara como EDIL TITULAR quien estaba ejerciendo el cargo en provisionalidad, esto es, GERARDO AMADO CHAMORRO.

8.- Narra que mediante Resolución núm. 008 de 30 de noviembre de 2001 la JAL de San Cristobal resolvió dar posesión a FABIO OMAR BULLA SALAMANCA, quien no puede ejercer el cargo, por lo que debe ser sancionado con la pérdida de investidura; y que como el señor GERARDO AMADO CHAMORRO no continuó como edil titular, se entiende que abandonó el cargo y, en consecuencia, también debe ser sancionado con la pérdida de su investidura.

Finalmente, alega que FABIO OMAR BULLA Y GERARDO AMADO CHAMORRO violaron el artículo 179, numeral 8, de la Constitución Política, porque actuaron en suplencia de quien ha pertenecido a dos corporaciones en el mismo período y simultáneamente.

I.2.- En escrito obrante a folios 68 a 69, como respuesta a lo solicitado por el Tribunal en auto de 20 de julio de 2002, obrante a folio 66, la actora adujo que invoca como causal de pérdida de investidura la inhabilidad que tiene el señor FABIO OMAR BULLA SALAMANCA para ejercer el cargo de edil por haber renunciado tácitamente al mismo.

Que del 27 de octubre al 1º de diciembre se dejó ilegalmente un cargo en provisionalidad, ya que siempre debe haber un titular en el mismo. Que, por tal razón, los demandados incurrieron en incompatibilidad.

I.2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.-

El señor **FABIO OMAR BULLA** contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, aduciendo al efecto, en síntesis, que no es cierto

lo afirmado por el actor, pues durante el período comprendido entre el 1o de septiembre y el 30 de noviembre de 2001 ejerció el cargo el señor Gerardo Amado Chamorro; y que no ha renunciado como segundo renglón, por lo cual se posesionó el 1º de diciembre de 2001.

Por su parte, el señor **GERARDO AMADO CHAMORRO**, también contesto la demanda para oponerse a las pretensiones de la misma aduciendo, en síntesis, que nunca abandonó su cargo, y que, por el contrario, lo ejerció durante el período comprendido entre el 1o de septiembre y el 30 de noviembre de 2001.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó la pérdida de investidura solicitada, en esencia, por lo siguiente:

Estima que para la época de la elección de los ediles demandados, quienes se desempeñaron como tales a finales del año 2001, el régimen de incompatibilidades, taxativas, para el Distrito Capital de Bogotá era el previsto en el Decreto 1421 de 1993, artículo 68, y en la Ley 136 de 1994, artículo 126.

Considera, luego de confrontar el texto de las normas antes citadas, que ninguna de las causales a que ellas aluden le fue imputada a los demandados y mucho menos fue probada por la demandante.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACION

La actora, además de reiterar lo expresado en la demanda, adujo como motivos de inconformidad, principalmente, que el cargo de edil entre el 1º y el 30 de

noviembre de 2001 estuvo vacante porque el demandado señor **FABIO OMAR BULLA** no tomo posesión del mismo y se encontraba ejerciendo el tercer renglón GERARDO AMADO CHAMORRO.

IV- ALEGATO DEL MINISTERIO PUBLICO

La señora Procuradora Primera Delegada ante esta Corporación se muestra partidaria de que se confirme la providencia recurrida, con base en las siguientes consideraciones:

El Decreto 1421 de 1993 (artículo 48) y la Ley 136 de 1994 (artículo 126) contemplan el régimen de incompatibilidades para miembros de las Corporaciones Públicas del Distrito y del orden municipal; de allí se desprende que las causales para la pérdida de investidura invocadas por la actora no se encuentran en dicha norma.

De acuerdo con reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, las causales de pérdida de investidura tienen carácter taxativo y son de interpretación restrictiva, razón por la cual no puede hacerse extensiva a otras situaciones por similares que ellas sean.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

COMPETENCIA:

Sea lo primero advertir que esta Sección es competente para conocer de la apelación de las sentencias proferidas en procesos de pérdida de investidura de Miembros de Juntas Administradoras Locales, 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 la otra, atendiendo el pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de enero 25 de 1995, según el cual las impugnaciones contra las sentencias de pérdida de investidura, proferidas por los Tribunales Administrativos, son de conocimiento de la Sección Primera del Consejo de Estado.

En lo concerniente a la pérdida de la investidura de los Ediles del Distrito Capital de la República, entidad territorial que goza de autonomía para la gestión de sus intereses, atendiendo el régimen especial al que se halla sometido, en los términos del artículo 322 constitucional, debe decirse que el Decreto 1421 de 1993 que, precisamente desarrolla este último precepto, aún cuando prevé en su artículo 66 las causales de inhabilidad de los miembros de las Juntas Administradoras Locales y, en el artículo 68, las incompatibilidades a que se sujetan estos servidores públicos, en realidad, no incorpora ninguna referencia específica con respecto a si se pierde o no la investidura por incurrir en alguno de los supuestos que dichas normas establecen o por cualquiera otra conducta que allí se defina. De manera que, al no existir una regulación especial relacionada con la pérdida de la investidura de los Ediles del Distrito Capital, subsidiariamente, por expreso mandato de la misma norma constitucional que contempla su régimen especial, aspecto que también recoge el artículo 2º del Decreto 1421 de 1993, deben aplicarse las normas constitucionales y legales referidas a los municipios, particularmente, para el asunto que nos interesa, la Ley 136 de 1994.

Esta Ley desarrolló en su artículo 119 las Juntas Administradoras Locales, de que trata el artículo 318 de la Constitución Política y en su artículo 126 consagró las incompatibilidades de los ediles. El texto íntegro de esta última disposición es el siguiente:

“Incompatibilidades. Los miembros de las Juntas Administradoras Locales no podrán:

- 1) Aceptar cargo alguno de los contemplados en el numeral 2 de las incompatibilidades aquí señaladas, so pena de perder la investidura.
- 2) Celebrar contrato alguno en nombre propio o ajeno, con las entidades públicas del respectivo municipio, o ser apoderados ante las mismas con las excepciones que adelante se establecen.
- 3) Ser miembros de juntas directivas o consejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio o de instituciones que administren tributos procedente del mismo...”.

Es preciso resaltar que la demanda está dirigida contra los señores **FABIO OMAR BULLA SALAMANCA Y GERARDO AMADO CHAMORRO**. Si bien es cierto que en el texto original de la misma también se menciona al señor **LUIS ALFONSO MIRANDA** y de éste se predica que tomó posesión en forma ilegal el 19 de febrero de 2001 en sesión extraordinaria, según Acta 001 de la misma fecha, pues el Estatuto Orgánico de Bogotá consagra que la posesión para los ediles debe hacerse el 1º de marzo, no lo es menos que en el escrito de corrección de la demanda (folio 69) claramente se afirma que la misma va dirigida contra **“FABIO OMAR BULLA SALAMANCA Y GERARDO AMADO CHAMORRO”**, razón por la cual al proceso solo se vinculó a estos últimos.

Se infiere de lo afirmado en la demanda y en el escrito de su corrección que los hechos que indica la actora como censurables, porque en su opinión encajan como violación al régimen de incompatibilidades (folios 2 y 70), consisten en que el señor **FABIO OMAR BULLA SALAMANCA** no podía ser llamado como

segundo renglón de LUIS ALFONSO MIRANDA a suplir la renuncia de éste; que el cargo estuvo vacante entre el 1º y el 30 de noviembre de 2001 y que como **GERARDO AMADO CHAMORRO**, tercer renglón, no siguió desempeñándose como edil, abandonó su cargo, por lo que también se hace merecedor de la declaratoria de pérdida de investidura.

Al respecto, cabe señalar lo siguiente:

En primer lugar es preciso destacar que dos circunstancias diferentes fueron las que motivaron que el EDIL cabeza de lista, señor **LUIS ALFONSO MIRANDA RODRÍGUEZ** fuera reemplazado por quienes seguían en su orden en la lista: una, la solicitud de **licencia temporal** y otra, la **renuncia**.

El señor **LUIS ALFONSO MIRANDA RODRÍGUEZ** solicitó, el 24 de agosto de 2001, **licencia temporal por tres meses**, con fundamento en los artículos 67 y 33, numeral 4, del Decreto 1421 de 1993, indicando, a su vez, que fuera reemplazado por el tercer renglón de la lista señor **GERARDO AMADO CHAMORRO**, en virtud de que el segundo renglón **FABIO OMAR BULLA SALAMANCA**, manifestó su imposibilidad de ocupar el cargo por motivos personales (ver folio 22).

Por lo anterior, conforme se lee a folios 23 a 24, la JAL de San Cristóbal expidió la Resolución núm. 004 de 30 de agosto de 2001, aprobando la licencia temporal por tres meses, esto es, entre el 1º de septiembre y el 30 de noviembre de 2001.

El 25 de octubre de 2001, según consta a folio 32, el señor **LUIS ALFONSO MIRANDA RODRÍGUEZ** presentó **renuncia** como edil de la localidad Cuarta de

San Cristóbal, sin indicar a partir de qué fecha y señaló para su reemplazo al segundo renglón señor **FABIO OMAR BULLA SALAMANCA**.

A folios 33 a 34 obra copia de la Resolución núm. 007 de 29 de octubre de 2001, a través de la cual la JAL de San Cristóbal aceptó la renuncia a partir del 29 de octubre y dispuso que a partir del 1º de diciembre de 2001 ingresaría como edil el señor **FABIO OMAR BULLA SALAMANCA**.

Para la Sala el cargo de edil no estuvo vacante desde el 29 de Octubre hasta el 1º de diciembre de 2001 pues en este lapso estaba ejerciendo el cargo el señor **GERARDO AMADO CHAMORRO**, ya que en su calidad de tercer renglón de lista reemplazó en virtud de la licencia otorgada a **LUIS ALFONSO MIRANDA RODRÍGUEZ**.

Si bien es cierto que la renuncia aceptada implica vacancia absoluta, según las voces del artículo 32, ordinal 2º, en armonía con el artículo 67 de la Ley 136 de 1994, no lo es menos que con anterioridad a la renuncia se encontraba corriendo un término de licencia el cual no puede ser inferior a tres meses¹, por lo que solo una vez vencido el mismo podía entrar la JAL a reemplazar a la persona que había renunciado.

De otra parte, como se dijo ab initio, en este caso se presentaron dos circunstancias: Una solicitud de licencia por tres meses y una renuncia. El hecho de que frente a la solicitud de licencia (vacancia temporal) el segundo renglón de la lista hubiera manifestado su imposibilidad para aceptar el cargo en reemplazo del primero, no significa que, forzosamente, al presentarse la renuncia (vacancia

¹ Acto Legislativo 3 de 1993, artículo 2, inciso 4.

definitiva) debiera entenderse que estaba imposibilitado para aceptar el llamado frente a la nueva situación.

No se remite a duda que en este caso era menester convocar al segundo renglón y solo ante la eventualidad de que adujera razones de fuerza mayor o caso fortuito para excusarse de aceptar, debía procederse al llamado del tercer renglón.

Vista la situación desde esta perspectiva no advierte la Sala que el demandado **FABIO OMAR BULLA SALAMANCA** estuviera ejerciendo el cargo ilegalmente, ni mucho menos que el tercer renglón **GERARDO AMADO CHAMORRO** lo hubiera abandonado, pues ante el llamado que hizo la JAL al segundo renglón, le correspondía al tercero dejar de ejercerlo para dar paso a que el segundo entrara a reemplazar al primero.

Así pues, no se configura violación al régimen de incompatibilidades y, por ende, la sentencia de primer grado que denegó la declaratoria de pérdida de investidura debe confirmarse.

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,

F A L L A

CONFÍRMASE el fallo impugnado.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 20 de febrero de 2003.

MANUEL S. URUETA AYOLA
Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO