

JURISPRUDENCIA SOBRE ASUNTOS MUNICIPALES

INHABILIDADES, PROCESO DISCIPLINARIO Y NULIDAD DE ELECCION DEL ALCALDE MUNICIPAL

Por:

Libardo Orlando Riascos Gómez

Doctor en Derecho Público

2008

CONTENIDO

CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de 14 de Junio de 2002

FUNCIÓN PUBLICA - Proceso disciplinario. Sanciones accesorias / INHABILIDAD DE ALCALDE - Inexistencia. Fallo disciplinario no contiene condena a inhabilidad para ejercer funciones públicas accesoria / SANCIÓN DISCIPLINARIA ACCESORIA - Presupuestos para que se configure inhabilidad de alcalde / PROCESO DISCIPLINARIO - Sanciones accesorias. Desarrollo jurisprudencial / NULIDAD ELECCIÓN DE ALCALDE - Improcedencia. No se configuró inhabilidad originada en sanción disciplinaria / CÓDIGO ÚNICO DISCIPLINARIO - Sanciones accesorias. Inhabilidad para desempeñar funciones públicas

El demandante afirma que de acuerdo con el contenido jurídico-filosófico de la disposición transcrita (artículo 30 de la Ley 200 de 1995), específicamente en cuanto establece que la inhabilidad procede como consecuencia de faltas graves o gravísimas, en el caso concreto, proviene de la falta gravísima en que incurrió el demandado, por la causal de mala conducta. El demandado recibió pena de destitución por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, porque actuó como Conjuez del Tribunal Contencioso Administrativo de Córdoba en un proceso de nulidad electoral a sabiendas de que se hallaba incurso en una causal de impedimento. La falta fue calificada allí mismo de gravísima. Pero en la sentencia no se impuso al ahora demandado la sanción disciplinaria accesoria de inhabilidad que contemplaba el artículo 30 de la Ley 200 de 1995. El criterio de la Corte Constitucional en relación con la norma del Código Único Disciplinario invocada por el apelante, lo tuvo en cuenta el a quo, para llegar a la conclusión de que en este caso el demandado no se halla inhabilitado para ejercer el cargo de Alcalde de Montería. La Sala comparte ese razonamiento porque, como enseña el expediente, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura declaró al demandado responsable de falta gravísima y le impuso la máxima pena disciplinaria, destitución del cargo de Conjuez, pero calló respecto de la consiguiente sanción accesoria de inhabilidad para ocupar cargos públicos. De esta manera queda perfectamente despejado cualquier cuestionamiento legal - que no moral - que sea susceptible de emitirse contra la elección demandada en este proceso. Entonces, como se ha demostrado que el alcalde cuya elección se pidió fuera invalidada en este proceso de nulidad especial, no fue objeto en otra instancia de sanción

accesoria de inhabilidad para ejercer funciones públicas, que es el elemento exigido por la norma apelada por el demandante, esta Sala convalidará la decisión de primera instancia.

NOTA DE RELATORIA: Sentencia C-631 de 1996, Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: ROBERTO MEDINA LÓPEZ

Bogotá, D.C., catorce (14) de junio de dos mil dos (2002)

Radicación número: 23001-23-31-000-2000-3446-01(2863)

Actor: CARLOS VALERA PÉREZ Y OTROS

Demandado: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MONTERIA

Electoral

Superado el trámite de la segunda instancia se procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por los demandantes Carlos Valera Pérez, Oscar Mendivil Guzmán y Rafael C. Mendivil Guzmán, contra la sentencia del 29 de noviembre de 2001 del Tribunal Administrativo de Córdoba.

ANTECEDENTES

La demanda

Los ciudadanos Carlos Valera Pérez, Rafael Mendivil Guzmán, Omar José Mendivil Guzmán y Luis Guillermo Vásquez Mercado, obrando en nombre propio, demandan la nulidad del Acta Parcial de Escrutinio E-26 AG del 4 de noviembre de 2000, por la cual se declaró la elección del seDor Luis Alfredo Jiménez Espitia como Alcalde del Municipio de Montería para el periodo 2001-2004.

La demanda seDala que el demandado fue sancionado con destitución por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según fallo proferido dentro del proceso disciplinario No. 19990377-A.-89/99, de fecha 23 de marzo de 2001, porque lo encontró responsable de hechos dolosos en ejercicio de sus funciones como Conjuez del Tribunal Contencioso Administrativo de Córdoba.

Manifiestan que además del proceso disciplinario que culminó con la sanción de destitución, en la Fiscalía General de la Nación cursan sumarios en su contra por prevaricato por acción.

La nulidad se fundamenta en los artículos 223, 227 y 228 del C.C.A., en armonía con el artículo 181 inciso 2 del Código de Régimen Municipal y Departamental, porque desde la inscripción del candidato a la Alcaldía Municipal de Montería infringió la prohibición del artículo 95-2 de la Ley 136 de 1994.

En capitulo especial solicitaron la suspensión provisional del acto demandado, por manifiesta trasgresión por desacato, de la técnica constitucional y legal que seDala el procedimiento para la inscripción y elección de alcalde; la solicitud fue negada por el Tribunal, por no advertir la violación legal alegada de la simple comparación entre el acto acusado y la norma que se dice infringida, siendo preciso llevar a cabo un análisis de fondo.

Contestación de la demanda

El seDor Luis Alfredo Jiménez Espitia, mediante apoderado, se opone a las pretensiones de la demanda argumentando lo siguiente:

-El fallo del Consejo Superior de la Judicatura impuso sanción de destitución pero no la accesoria de inhabilidad para ocupar cargos públicos, ni seDaló tiempo durante el cual quedara inhabilitado para ejercerlos, como procede cuando la accesoria se asigna.

-Esto lo corrobora la respuesta del Consejo Superior de la Judicatura a una solicitud que elevó en el sentido de que la sanción principal no comprende la accesoria de inhabilidad para ejercer cargos públicos (Oficio No. 000590 del 8 de mayo de 2000), y la decisión de la Sala Disciplinaria del mismo Consejo Superior, del 29 de agosto de 2000, por unanimidad, que negó la adición de la sentencia, que se había presentado con esa finalidad.

- El artículo 95-2 de la Ley 136 de 1994, violado según los demandantes, seDala como causal de inhabilidad para ser alcalde el haber sido objeto de esa sanción accesoria disciplinaria, que no es el caso del demandado.

Advierte que es reiterada jurisprudencia que las sanciones, así como las causales de nulidad de una elección, son de interpretación restrictiva y taxativa.

La Sentencia recurrida

El Tribunal Administrativo de Córdoba, en providencia del 29 de noviembre de 2001, negó las pretensiones de la demanda, acorde con el concepto del Ministerio Público.

Halló el Tribunal acreditado que el demandado fue objeto de la sanción principal disciplinaria, consistente en su destitución del cargo de Conjuez del Tribunal Administrativo de Córdoba, antes de su elección como Alcalde de Montería, pero que no recibió sanción accesoria de inhabilidad para ejercer funciones públicas.

Agregó que, a pesar de que la demanda cita la causal de nulidad del acto acusado seDalada en el artículo 223-5 de C.C.A., sobre la falta de calidades constitucionales o legales del demandado, no se especificaron las respectivas, ni se aportaron pruebas para demostrarla.

Del cargo de nulidad electoral fundado en la inhabilidad por sanción disciplinaria, del artículo 95-2 de la Ley 136 de 1994, dijo que en este caso el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, impuso al demandado la sanción de destitución pero se abstuvo de aplicarle la accesoria, y que no puede el Tribunal complementar esa sentencia.

Finalmente, que no le compete entrar a dilucidar si la sanción de destitución impuesta al demandado, conlleva o nó la accesoria de inhabilidad, solo verificar si en la sentencia disciplinaria se impuso la sanción de inhabilidad.

La impugnación

El apelante Carlos Valera Pérez alega que la decisión del Tribunal, así como el concepto del Ministerio Público, desconocen que las grandes concepciones teóricas y jurisprudenciales, sabiamente coinciden en que tratándose de faltas disciplinarias gravísimas, por mala conducta, como la cometida por el demandado, la inhabilidad para ejercer funciones públicas procede aunque no se haya impuesto como sanción, como se deduce del párrafo del artículo 30 de la Ley 200 de 1995, hecho inocultable.

Que la negativa de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura a adicionar su sentencia para fijar el término de inhabilidad del sancionado, a que se refirió el apoderado del demandado, no fue unánime sino que tuvo dos salvamentos de voto, uno de ellos de la Magistrada Miriam Donato de Montoya, según el cual en ese caso específico la Sala estaba autorizada por el artículo 107 de la Ley 200 de 1995, para adicionar la sentencia en cualquier tiempo, por haber sido una omisión sustancial.

La oposición del demandado

Su oposición descansa en que el Tribunal no encontró probada la existencia de la sanción de inhabilidad para desempeñar cargo público en contra de su representado.

Que lo anterior se infiere de las providencias de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en el sentido de no sancionar con inhabilidad al demandado, y que la jurisdicción contencioso administrativa carece de competencia para hacerlo.

Que el artículo 29 del Código Único Disciplinario no establece que la sanción de destitución apareje la de inhabilidad, que por vía de interpretación no se puede crear, por ser restrictivas las sanciones.

El concepto del Procurador de la segunda instancia

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado solicita confirmar la decisión de primera instancia, debido a que de ninguna de las normas origen de la sanción de destitución impuesta al demandado, se puede deducir la sanción accesoria de inhabilidad para el desempeño de funciones públicas, y que de los artículos 30 de la Ley 200 de 1995 y 59A del Código Penal se deriva la inhabilidad de la condena por delitos contra el patrimonio del Estado.

Concluye de lo anterior que, no obstante la sanción de destitución de que fue objeto el elegido Alcalde de Montería, no cabe predicar inhabilidad alguna, no siendo posible inferirla por medios hermenéuticos, ni considerarla en esta instancia judicial, porque esa función la tiene la autoridad disciplinaria.

CONSIDERACIONES

Competencia

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación que se estudia, conforme a los artículos 129-1, 132-4 y 231 del C.C.A.

Análisis de la impugnación

El apelante sustenta su recurso en que la inhabilidad para ejercer funciones públicas procede aunque no se haya impuesto como sanción disciplinaria accesoria, según el parágrafo del artículo 30 de la Ley 200 de 1995.

La norma citada dispone:

Artículo 30. Sanciones accesorias. *Son sanciones accesorias las siguientes:*

1. Las inhabilidades para ejercer funciones públicas en la forma y términos consagrados en la Ley 190 de 1995.

Parágrafo. *En aquellos casos en que la conducta haya originado sanción penal la inhabilidad procede siempre y cuando no hubiere sido impuesta en el respectivo proceso, igualmente como consecuencia de faltas graves o gravísimas.*

En los casos en que la sanción principal comporte inhabilidad, en el mismo fallo se deberá determinar el tiempo durante el cual el servidor público sancionado queda inhabilitado para ejercer cargos públicos. En firme la decisión tendrá efectos inmediatos.

El demandante afirma que de acuerdo con el contenido jurídico-filosófico de la disposición transcrita, específicamente en cuanto establece que la inhabilidad procede *como consecuencia de faltas graves o gravísimas*, en el caso concreto, proviene de la falta gravísima en que incurrió el demandado, por la causal de mala conducta.

Al respecto observa la Sala:

1°.- Tanto la Constitución como la ley regulan las inhabilidades que demeritan las calidades y requisitos para ejercer funciones públicas e impiden acceder a cargos oficiales.

Algunas de las inhabilidades nacen del mero hecho de fulminarse condena por sentencia penal de suspensión del ejercicio de la ciudadanía, de privación temporal o de pérdida absoluta de los derechos políticos, de pena privativa de la libertad, (arts. 98, 99, 175-2, 179 y 183 de la C.P.), o bien pueden ser concomitantes con una sanción disciplinaria.

2°.- La norma invocada por el demandante seDala las circunstancias en las cuales hay lugar a la sanción accesoria disciplinaria de inhabilidad para ejercer funciones públicas, a saber, en la forma y términos indicados en los artículos 5° inc. 2 y 17 de la Ley 190 de 1995, y como consecuencia de faltas graves o gravísimas. Así:

- a. En el artículo 5°, inciso segundo de la Ley 190 de 1995 se introduce una inhabilidad de tres aDos para el empleado público que haya ocultado información o aportado documentación falsa que sustente la historia de su hoja de vida.
- b. El artículo 17 ibídem establece una inhabilidad para ejercer funciones públicas aplicable a los servidores estatales que según el inciso 1o. del artículo 123 de la Constitución sean condenados por delitos contra el patrimonio del Estado, y,
- c. Las faltas gravísimas son las contempladas en el artículo 25 de la Ley 200 de 1995¹.

3°.- El demandado recibió pena de destitución por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según fallo disciplinario (No. 19990377-A.-89/99, de fecha 23 de marzo de 2001), porque actuó como Conjuez del Tribunal Contencioso Administrativo de Córdoba en un proceso de nulidad electoral a sabiendas de que se hallaba incurso en una causal de impedimento. La falta fue calificada allí mismo de gravísima (folios 178 y 179).

Pero en la sentencia no se impuso al ahora demandado la sanción disciplinaria accesoria de inhabilidad que contemplaba el artículo 30 de la Ley 200 de 1995, lo que ocasionó la solicitud de adición que despachó desfavorablemente el fallador, mediante providencia del 29 de agosto de 2000 (folios 149 a 157), por las razones que se indican enseguida:

- Se pretendía la adición de una sentencia ejecutoriada y la petición no buscaba una corrección de errores aritméticos, en los términos del artículo 310 del C. de P. C.
- En la sentencia se impuso la sanción de destitución y se guardó silencio sobre la pena accesoria, acorde con la jurisprudencia vigente de la Corporación, según la cual, ella no es forzosa ni constituye un imperativo inescindible, en los términos del artículo 30 de la Ley 200 de 1995.

Hubo un salvamento de voto en el que se consideró que al no seDalarse el término de la inhabilidad del sancionado hubo una omisión sustancial, que hacía procedente la adición conforme al artículo 107 de la Ley 200 de 1995.

4°.- Con ocasión de la demanda de inexequibilidad del parágrafo del artículo 5 de la Ley 190 de 1995, la Corte Constitucional se pronunció en los siguientes términos en Sentencia C-631 de 1996:

“La norma que de la ley 190 de 1995 se acusa, regula la hipótesis de las personas que para acceder a la función pública ocultan información o aportan documentación falsa, como sustento de los datos que figuran en sus hojas de vida, en el sentido de que sin perjuicio, esto es, dejando a salvo o independiente de la responsabilidad penal o disciplinaria que se les puede exigir, quedan inhabilitadas para ejercer funciones públicas por el término de 3 aDos.”

(...)

Para declarar o determinar la responsabilidad penal o disciplinaria, es necesario que se observe el debido proceso dentro de la correspondiente actuación procesal de carácter penal o disciplinario.

La sanción consistente en la inhabilitación mencionada, constituye una pena accesoria, que es consecuencia de la responsabilidad deducida dentro del correspondiente proceso penal o disciplinario, y que comporta naturalmente la imposición de una pena principal.

Y juzgada la conducta penal o disciplinaria y, establecida por consiguiente la correspondiente responsabilidad, se ha asegurado dentro de la respectiva actuación procesal el derecho al debido proceso, que cobija tanto a la imposición de la pena principal como la de la accesoria.

Podría pensarse, como lo hace el demandante, que el entendimiento de la norma conduce a considerar que una cosa es la responsabilidad penal o disciplinaria que se le puede deducir a la persona a quien se le imputa la aludida conducta y otra muy diferente es la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas que operaría en forma autónoma e independiente y que podría ser aplicada por la administración; es decir, que dicha inhabilitación tendría operancia, con independencia de que en el proceso penal o disciplinario el imputado resulte incurso en la correspondiente responsabilidad. De este modo, quedaría a la discrecionalidad y arbitrio de la administración, mediante el ejercicio de una especie de autotutela y sin observar el debido proceso, determinar la existencia de la aludida inhabilitación.

Entendida así la norma sería inconstitucional, porque sin haberse establecido previamente la responsabilidad penal o disciplinaria e impuesto una pena principal, se le estaría aplicando una especie de sanción o una prohibición para acceder al servicio público que no tiene como causa la existencia probada de una conducta ilícita o irregular, a través del respectivo proceso, más aún si se considera que como el derecho al acceso a la función pública (art. 40-7. C.P.) tiene el carácter de fundamental, su restricción, con mayor razón, sólo es posible por la vía de una sanción de tipo penal o disciplinario, impuesta con la observancia del debido proceso.

(...)

En las circunstancias anotadas, la Corte declarará exequible la disposición acusada bajo el entendido de que la inhabilitación contemplada en el inciso 2o de la norma demandada, constituye una sanción accesoria impuesta a través del proceso penal o disciplinario.

(...)"

La condición de constitucionalidad sentada por la Corte Constitucional en este último párrafo fue reiterada en su sentencia C-310 de 1997, cuando examinó algunos apartes del numeral 1 del artículo 30 de la Ley 200 de 1995, así:

*"Es de anotar que la Corte aceptó la existencia de sanciones accesorias, concretamente la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, siempre y cuando éstas se impongan dentro de un proceso penal o disciplinario, adelantado conforme a las ritualidades establecidas para ellos y respetando todas las garantías del debido proceso. *"*

5°.- El criterio de la Corte en relación con la norma del Código Único Disciplinario invocada por el apelante, lo tuvo en cuenta el a quo, lo mismo el Ministerio Público en las dos instancias, para llegar a la conclusión de que en este caso el demandado no se halla inhabilitado para ejercer el cargo de Alcalde de Montería.

La Sala comparte ese razonamiento porque, como enseña el expediente, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura declaró al demandado responsable de falta gravísima y le impuso la máxima pena disciplinaria, destitución del cargo de Conjuez, pero calló respecto de la consiguiente sanción accesoria de inhabilidad para ocupar cargos públicos, que luego reiteró en auto dictado con ocasión de la solicitud de adición.

La causal de inhabilidad imputada dice lo siguiente:

“Artículo 95.- Inhabilidades. No podrá ser elegido ni designado alcalde quien:

....

2. Se halle en interdicción judicial, inhabilitado por una sanción disciplinaria, suspendido en el ejercicio de su profesión o haya sido excluido de ésta.

....”

La mera interpretación gramatical, sin necesidad de acudir a otros textos legales, ni a la decisión de la Corte Constitucional, antes trascrita, contesta a los argumentos del recurrente, puesto que la forma del verbo inhabilitar está empleada en participio pasivo - inhabilitado - lo cual quiere decir que el sujeto afectado por la inhabilidad la debe padecer por una sanción disciplinaria, desde antes del hecho prohibido por la norma que en este caso es la elección o designación de alcalde.

De esta manera queda perfectamente despejado cualquier cuestionamiento legal - que no moral - que sea susceptible de emitirse contra la elección demandada en este proceso. Consideración que hace la Sala y que coincide, desde otro punto de vista, con el examen de exequibilidad condicionado que hizo la Corte Constitucional, en la citada sentencia C-631 de 1996, y aún con la preceptiva disciplinaria y penal, pues, nada más natural que sea el funcionario competente para conocer del correspondiente proceso punitivo, dentro del fallo definitivo, el que deba castigar en su totalidad la conducta investigada, como se desprende del principio del debido proceso.

Entonces, como se ha demostrado que el alcalde cuya elección se pidió fuera invalidada en este proceso de nulidad especial, no fue objeto en otra instancia de sanción accesoria de inhabilidad para ejercer funciones públicas, que es el elemento exigido por la norma apelada por el demandante, esta Sala convalidará la decisión de primera instancia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

Confírmase la sentencia del Tribunal Administrativo de Córdoba, del 29 de noviembre de 2001, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Reconócese al doctor Hernán Guillermo Aldana Duque, portador de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 8.490 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado del señor Luis Alfredo Jiménez Espitia en este proceso, en los términos del poder que le fue otorgado (folio 253).

Ejecutoriado el presente fallo devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Esta providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

REINALDO CHAVARRO BURITICÁ

Presidente

MARIO ALARIO MENDEZ ROBERTO MEDINA LOPEZ

Ausente con excusa

DARIO QUICONES PINILLA
VIRGILIO ALMANZA OCAMPO
Secretario

¹ Derogada por la Ley 734 de 2002, en cuyo artículo 48 describe las faltas gravísimas.

Tomado de www.ramajudicial.gov.co

Actualización: Pasto, Abril 1 de 2008

[Principio del documento](#)