

## **JURISPRUDENCIA SOBRE ASUNTOS MUNICIPALES**

### **PERDIDA DE INVESTIDURA DE CONCEJAL, POR INTERVENCION EN LA CELEBRACION DE CONTRATOS**

**Por:**

**Libardo Orlando Riascos Gómez**

**Doctor en Derecho Público**

**2008**

---

#### **CONTENIDO**

---

**CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de 5 de Septiembre de 2002**

**CONCEJAL - Pérdida de la investidura por violación del régimen de inhabilidades: intervención en la celebración de contratos / PERDIDA DE LA INVESTIDURA DE CONCEJAL - Intervención en la celebración de contratos: se contabiliza a partir de la fecha de celebración del contrato / INTERVENCION EN LA CELEBRACION DE CONTRATOS - Contabilización del término para efectos de inhabilidad como causal de pérdida de la investidura**

Dice el numeral 4° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, que consagra una de las causales de inhabilidad para ser concejal: "Quien haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o de terceros, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la inscripción". De manera que la causal de inhabilidad supone: a) intervención en la celebración de contratos; b) los contratos deben ser celebrados con entidades públicas; c) en interés propio o de terceros; d) la celebración de los contratos debe haber sido hecho dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la inscripción de la candidatura. Así que se debe partir para el cómputo del período de inhabilidad de la fecha de la inscripción, no de la elección como concejal; revisado el expediente, se encuentra que tal inscripción tuvo lugar el día 9 de agosto de 2000. De otro lado, se encuentra probado que el contrato de prestación de servicios profesionales 001 con el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del citado municipio fue suscrito el 3 de enero de 2000. Es la fecha de la celebración del contrato, y no la de la terminación de la ejecución del mismo, la que deberá tener en cuenta la Sala a efectos de verificar si la inscripción se llevó a cabo o no por fuera del término de inhabilidad que consagra la norma transcrita, pues es dicho momento el que se acompasa con el término "intervenir en la celebración de contrato .... en provecho propio" que utiliza el numeral 4° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994. De manera que desde la celebración del contrato a la fecha de la inscripción de la candidatura al Concejo Municipal de Pitalito transcurrieron 7 meses y 6 días, término superior al previsto en la norma que se adujo como violada por el demandado.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO**

Bogotá, D.C., septiembre cinco (5) de dos mil dos (2002)  
**Radicación número: 41001-23-31-000-2001-0673-01(7452)**  
**Actor: JORGE ELIÉCER VÁSQUEZ LAMILLA**  
**Demandado: HERNANDO REYES LIZCANO**  
**Referencia: APELACIÓN SENTENCIA**

Negada la ponencia que oportunamente presentó el Consejero Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia de 8 de agosto de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, que denegó la pérdida de la investidura del Concejal del Municipio de Pitalito seDor **HERNANDO REYES LIZCANO**, elegido para el período 2001-2003.

#### **I-. ANTECEDENTES**

**I.1.-** El seDor **JORGE ELICER VÁSQUEZ LAMILLA** presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Huila tendiente a que, mediante sentencia, se decretara la Pérdida de la Investidura de Concejal del Municipio de Pitalito seDor **HERNANDO REYES LIZCANO**, elegido para el período 2001-2003.

**I.2.-** En apoyo de su pretensión el actor adujo, en síntesis, que el concejal demandado estaba inhabilitado para aspirar a la Corporación porque se inscribió el 9 de agosto de 2000 ante la Registraduría Municipal del Estado Civil de Pitalito, siendo que desde el 3 de enero al 11 de junio de 2000 suscribió con el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de dicho Municipio un contrato de prestación de servicios profesionales; y que conforme al artículo 43, numeral 4, de la Ley 136 de 1994, no podrá ser Concejal "Quien haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o de terceros, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de inscripción".

**I.3.-** El demandado al contestar la demanda adujo, en síntesis, que el artículo 55 de la Ley 136 de 1994 está tácitamente derogado, pues el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 consagra las causales específicas de pérdida de investidura de Diputados y Concejales y no prevé como tal la violación al régimen de inhabilidades.

#### **II-. LA SENTENCIA RECURRIDA**

Para denegar las pretensiones de la demanda, el a quo, luego de hacer una comparación a doble columna entre los artículos 43 de la Ley 136 y 40 de la Ley 617, que consagran las inhabilidades para los Concejales; 55 de aquella y 48 de ésta, concluyó que las inhabilidades previstas en el artículo 40 fueron modificadas en su integridad por las del artículo 43; y que en lo referente a las causales de pérdida de investidura existe diferencia entre la preceptiva del numeral 2 del artículo 55 de la Ley 136 y la del numeral 1 del artículo 4\_ de la nueva Ley, porque en esta no se previó como tal la violación al régimen de inhabilidades.

Sostiene que no cabe duda que la pérdida de investidura de los concejales elegidos en el pasado certamen se rige por las causales y el procedimiento previsto en la Ley 617; y que de cara al nuevo marco normativo la inhabilidad alegada en este proceso no puede ser invocada como causal de pérdida de investidura.

#### **III-. FUNDAMENTO DEL RECURSO**

El demandante alega que en este caso se aplica el artículo 55 de la Ley 136 de 1994 porque según el artículo 86 de la Ley 617 de 2000, las inhabilidades e incompatibilidades a las cuales se refiere dicha Ley rigen para las elecciones que se realicen a partir del aDo 2001.

#### **IV-. ALEGATO DEL MINISTERIO PUBLICO**

La seDora Procuradora Primera Delegada en lo Contencioso Administrativo ante esta Corporación en su vista de fondo se muestra partidaria de que se revoque la sentencia apelada y, en su lugar, se decrete la pérdida de investidura solicitada, por las siguientes razones:

Sostiene que en el numeral 6 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 se previó que los Concejales perderán su investidura "por las demás causales expresamente previstas en la ley", con lo cual ha de entenderse incluida la que se refiere a la violación del régimen de inhabilidades, por hallarse prevista en forma expresa en la Ley 136 de 1994, artículo 55, numeral 2, norma esta que en manera alguna es contraria a las contenidas en la Ley 617.

Expresa que obra en autos que la inscripción de la candidatura al Concejo Municipal de Pitalito de Hernando Reyes Lizcano se efectuó el 9 de agosto de 2000 y que éste suscribió un contrato de prestación de servicios con el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Pitalito el 3 de enero de 2000, con vigencia de 8 meses, por lo que resulta perfectamente comprobado que la inscripción se produjo a escasos dos meses de haber intervenido en entidad pública como contratista, lo que configura la inhabilidad alegada.

#### **V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

El fallo apelado será confirmado pero por razones diferentes a las expuestas por el a quo.

En primer lugar, la Sala analizará la motivación que tuvo en cuenta el Tribunal de primera instancia para denegar la solicitud de Pérdida de la Investidura de Concejál.

En efecto, argumentó que la Ley 617 de 2000 no contempla, como sí lo hacía la Ley 136 de 1994, la violación del régimen de inhabilidades como causal de Pérdida de la Investidura y que, en tal virtud, debe entenderse derogada en lo pertinente la Ley 136 de 1994.

Al respecto, se precisa que la Sala Plena<sup>1</sup> asumió por importancia jurídica el estudio del tema arribando a la conclusión de que el numeral 8° del artículo 43 de la Ley 617 de 2000 remite a causales de Pérdida de la Investidura consagradas en otras normas, entre ellas, la Ley 136 de 1994, por lo que se entiende que en este aspecto no derogó el numeral 2 del artículo 55 de dicha norma y, consecuentemente, encontró que la violación al régimen de inhabilidades continúa siendo causal de Pérdida de la Investidura de concejales.

Para arribar a tal conclusión discurrió la Sala Plena así:

"....La Ley 136 de 1994 reguló pormenorizadamente diversos aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de los municipios, incluido lo concerniente a los Concejos Municipales y a los Concejales. Y respecto de estos últimos introdujo importantes precisiones atañedoras, entre otros tópicos, a las calidades para desempeñar el cargo, inhabilidades, ineligibilidades simultáneas, incompatibilidades, faltas absolutas y temporales, pérdida de investidura, consecuencias de la declaratoria de nulidad de la elección, causales de destitución y reconocimiento de derechos, todo ello, como puede verse, dentro de un contexto coherente y especializado.

Como causal de pérdida de investidura, en el artículo 55, se previeron diversas situaciones entre las que se cuentan, entre otras, tanto la **violación del régimen de inhabilidades** como la vulneración del régimen de incompatibilidades.

El citado artículo dispuso:

**"Pérdida de la investidura de concejal: Los Concejales perderán su investidura por:**

1.- La aceptación o desempeño de un cargo público, de conformidad con el artículo 291 de la Constitución Política, salvo que medie renuncia previa, caso en el cual deberá informar al Presidente del Consejo o en su receso al alcalde sobre este hecho.

2.- **Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses".**

3.- Por indebida destinación de dineros públicos.

4.- Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

La pérdida de la investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la respectiva jurisdicción, siguiendo el procedimiento establecido para los congresistas, en lo que corresponda."

Ahora, el artículo 48 de la Ley 617 de 2000, que entró regir el 9 de octubre de dicho año, establece:

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

1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.
2. Por la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso.
3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de instalación de las asambleas o concejos, según el caso, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.
6. Por las demás causales expresamente previstas en la ley..."

No puede desconocerse que ésta es norma posterior y contiene una relación de los diversos eventos en que Diputados, Concejales Distritales y Municipales y miembros de las Juntas Administradoras Locales, perderán su investidura, entre los cuales, si bien se omitió **la violación del régimen de inhabilidades** no por ello puede concluirse que haya sido voluntad del legislador suprimir dicha causal en lo concerniente a los Concejales, que es la materia a la que se contrae el presente asunto, pues en el numeral 6, ibídem, quedó plasmada la posibilidad de que otras normas también pudieran consagrar causales de pérdida de investidura para esta categoría de servidores públicos, por lo que, frente a una situación como la aquí dilucidada, necesariamente hay que remitirse a la reglamentación contenida en la Ley 136 de 1994, que en lo referente a dichas causales, en el artículo 55, numeral 2, sí prevé como propiciatoria de la comentada consecuencia jurídica, **la violación del régimen de inhabilidades**, así como también consagra, con ese mismo efecto, en el numeral 1, dando alcance al artículo 291 de la Constitución, la aceptación o desempeño de cargo público, causal regulada de manera especial en este último estatuto al igual a como acontece con la prevista en el artículo 110, ibídem, relacionada con las contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos por parte de quienes desempeñan funciones públicas.

No debe perderse de vista que el artículo 96<sup>2</sup> de la Ley 617 de 2000 sobre "vigencia y derogatorias" no derogó expresamente el artículo 55, numeral 1, de la Ley 136 de 1994 como sí lo hizo respecto de otras de sus disposiciones que inclusive habían sido derogadas, a su vez, por normas posteriores como la Ley 177 de 1994, entre otras.

En efecto, respecto del aludido artículo 55 de la Ley 136 de 1994, expresamente, nada se precisa en la nueva ley sobre su íntegra o total insubsistencia, de ahí que la regulación posterior sobre el punto sólo derogaría lo que entraDa incompatibilidad con la disposición precedente.

Así pues, en este caso se estaría, a lo sumo, frente al fenómeno de la derogatoria tácita prevista en el artículo 71 del C. C.<sup>3</sup> y 3º<sup>4</sup> de la Ley 153 de 1887. Pero esta situación no podría ser alegada si se tiene en cuenta que ella requiere, de una parte, que la nueva ley contenga disposiciones que no puedan conciliarse con la ley anterior, lo cual no cabe predicarse del asunto examinado. Al efecto basta seDalar que la nueva regulación no es incompatible con la anterior, sino, por el contrario, si se examinan de forma armónica y complementaria una de la otra, como evidentemente lo son, se advierte que la interpretación del tema resulta, en mayor grado, tanto apropiada como eficaz; y, de otro lado, como ya se expresó, la nueva ley no regula íntegramente la materia, pues expresamente se remite a lo que otras seDalen sobre el asunto, omitiendo inclusive referirse a las causales de orden constitucional anotadas, las cuales por obvias razones también propician la comentada sanción.

De esta forma cabe tener en cuenta la previsión contenida en el artículo 72 del C.C., según la cual:

"La derogatoria tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley".

Ahora bien, del examen de los documentos allegados al expediente en virtud del auto para mejor proveer de 27 de septiembre de 2001<sup>5</sup>, se advierte que el texto original del proyecto de Ley 199 de 1999 Senado, 046 de 1999, Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso aDo VIII No. 257 del 17 de agosto de 1999, visible a folios 29 a 66 del cuaderno principal, artículo 44, consagraba: **"Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales, distritales y del distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y miembros de juntas administradoras locales.** Los diputados y concejales municipales, distritales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura por: 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses..." (folio 38).

En la Gaceta núm. 394 de 27 de octubre de 1999, contentiva de "PONENCIAS" CAMARA DE REPRESENTANTES (folio 57 cuaderno de anexos núm. 1) aparece el mismo texto; además de que en la Gaceta 257 obra un cuadro comparativo de las inhabilidades propuestas para diputados, concejales, gobernadores y alcaldes (folios 55 y siguientes), tema este que concentró los debates relacionados con el Capítulo V referente a **"Reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital"**, lo cual no permite evidenciar que la voluntad del legislador haya sido la de suprimir la violación al régimen de inhabilidades como causal de pérdida de investidura, pues de haber sido así, debieron producirse fundadas explicaciones justificativas del nuevo enfoque, como sí las hubo y en forma detallada, frente a la ampliación del régimen de inhabilidad e incompatibilidades.



Por el contrario, según se lee a folio 45 del cuaderno principal, en la Gaceta del Congreso núm. 257, página 15, el proyecto de ley, de origen gubernamental, suscrito por los Ministros del Interior, Nestor Humberto Martínez Neira, y de Hacienda y Crédito Público, Juan Camilo Restrepo Salazar, presentado por el segundo a la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 11 de agosto de 1999, tenía por finalidad, además del saneamiento fiscal de las entidades territoriales, establecer reglas para la transparencia de la gestión departamental y municipal, **a través del fortalecimiento del Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades**, fortalecimiento este que, lógicamente, suponía la ampliación de las causales de pérdida de investidura mas no la supresión o cercenamiento de las mismas.

Así se lee expresamente en la citada Gaceta:

"... El proyecto de ley que se somete a consideración del H. Congreso presenta en el Capítulo V, reglas para la transparencia de la gestión departamental y municipal, a través del fortalecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, la extensión en el tiempo de las incompatibilidades, **LA AMPLIACIÓN DE LAS CAUSALES DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA PARA CONCEJALES Y DIPUTADOS ...**" (Se resalta fuera de texto).

En la Gaceta núm. 553 de 15 de diciembre de 1999 se hace una relación de modificaciones, titulada "DEL PLIEGO DE MODIFICACIONES", en el que no aparece manifiesta la voluntad del legislador de suprimir la causal en estudio (ver folios 105 y siguientes del cuaderno principal).

De igual manera, la Gaceta núm. 593 de 28 de diciembre de 1999, obrante a folios 121 y siguientes del cuaderno de anexos núm. 1, contiene las actas de la plenaria de la Cámara de Representantes, de las cuales se infiere que en lo que concierne al citado Capítulo V el tema de las inhabilidades e incompatibilidades fue precisamente el que generó polémica, sin que en parte alguna se advierta la voluntad de sustraer de la sanción de pérdida de investidura la causal aludida.

Ahora, en la Gaceta 452 de 19 de noviembre de 1999, contentiva de la ponencia para segundo debate, en la página 2, se hace referencia a que el campo del saneamiento moral se apoya en un estricto régimen de inhabilidades e incompatibilidades; se hace más severo el régimen en esa materia y se consagra la pérdida de investidura de Diputados y Concejales. En la página 4 obra la proposición de los Congresistas Emilio Martínez y Hernán Andrade donde no aparece la violación al régimen de inhabilidades como causal de pérdida de investidura. Sin embargo, en la página 25 obra el texto aprobado en Comisión en el que sí aparece prevista tal causal como propiciatoria de dicha sanción.

Si bien la ponencia que aparece aprobada por la plenaria de la Cámara como las ponencias aprobadas por el Senado recogen el texto definitivo (excluida la expresión inhabilidades) no medió expresa justificación indicativa de que deliberadamente se quisieron introducir los cambios que el demandando plantea.

teniendo en cuenta que, ciertamente, el artículo 48 de la Ley 617 A partir del análisis de los referidos antecedentes y de 2000 no reguló "**íntegramente**" lo relacionado con las causales de pérdida de investidura, no deben entenderse derogadas las demás disposiciones alusivas al punto, pues a simple vista se advierte que tal norma no agotó en su totalidad el tema, ya que expresamente permitió que otras leyes también lo trataran, organizaran o definieran, cuando en el numeral 6 dispuso que se perdería la investidura: "por las demás causales expresamente previstas en la ley".

Tal regulación reconoce de manera expresa la vigencia, y por ende, la obligatoriedad de lo que otras leyes seDalan al respecto. Y es preciso tener en cuenta que la Ley 617 de 2000, como ya se advirtió, sólo introdujo cambios parciales al Código de Régimen Municipal, pues no se trató de una derogatoria total ni de una "sustitución en bloque", aspecto en el que resulta muy ilustrativo su título o encabezamiento en el que se precisa su alcance así: **"Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994..."**.

Además, la disposición controvertida de la Ley 136 de 1994 no resulta contraria al espíritu de la Ley 617 de 2000, que, como ya se dijo, buscó entre otras finalidades, el fortalecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades mediante la **ampliación** de causales de pérdida de investidura para concejales y diputados.

De otra parte, lo que pudiera justificar la tesis expuesta por el demandado en el sentido de que con la vigencia del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 sobrevino la eliminación del régimen de inhabilidades como causal de pérdida de investidura sería la consideración de que su violación reviste menor categoría, gravedad o trascendencia que la producida en relación con el régimen de incompatibilidades o el de conflicto de intereses. Sin embargo, a juicio de la Sala, tal manera de razonar a simple vista, deviene en inconsistente a partir de la contemplación de supuestos prácticos como los siguientes:

El condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, aún por delitos que supongan la grave afectación de dineros públicos (causal de inhabilidad prevista en el numeral 1 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994) o quien previamente haya sido despojado de su investidura, por ejemplo (causal de inhabilidad previsto en el numeral 8, ibídem), que resultare elegido Concejal nunca podría ser sujeto de la sanción de pérdida de investidura cuyos drásticos efectos, como es sabido, trascienden o van más allá del período para el cual se produjo la elección, por lo que bien pueden considerarse como permanentes o definitivos, pues, según el enfoque que la parte demandada le atribuye al presente asunto, frente a una persona que se halle en las condiciones anotadas, lo único procedente sería la solicitud de declaratoria de nulidad de su elección, decisión que, de darse, sólo tendría incidencia o abarcaría el período respectivo, lo que no impediría que dicha persona aspire sucesivamente a nuevas elecciones esperando contar con la suerte de que en alguno de sus intentos exitosos precluya el término de 20 días para el ejercicio de la acción electoral, y ante esa eventualidad poder desempeDar la curul a sus anchas, sin ningún tipo de inconvenientes, posibilidad que podría ser mucho más real si el candidato inhabilitado por la aludida causal, o por cualquier otra, se "camufla" en lugares secundarios de la lista esperando ocupar la vacancia del elegido por el procedimiento del llamado, acto que, por su naturaleza, reviste una precaria difusión, lo cual, aunado al corto tiempo con que se cuenta para el ejercicio de la acción pública electoral, impediría que se verifique un efectivo control sobre la situación relativa a la hipótesis planteada, el que sólo sería posible por virtud del ejercicio, en cualquier momento, de la acción de pérdida de investidura. Conclusión esta que, a juicio de la Sala, a todas luces, resulta inobjetable. Más aún si se tiene en cuenta que las causales de inhabilidad citadas en el ejemplo podrían ser "sobrevinientes", esto es, **posteriores a la elección**, caso en el cual la acción electoral no resultaría procedente pues, como se sabe, ésta recae sobre los motivos o circunstancias que anteceden al citado acto.

Además por ejemplo, no admite discusión lógica ni jurídica la, qué sentido tiene sostener que, acorde con la causal primera de la nueva ley, sólo las

incompatibilidades o la violación al régimen de conflicto de intereses pueden constituir causal de pérdida de investidura, siendo que si se comparan objetivamente con las causales de inhabilidad, bien puede afirmarse que algunas de éstas generan situaciones de mayor trascendencia que aquéllas. Así consideración según la cual resulta más gravosa la conducta constitutiva de **inhabilidad** consistente en haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad por delito doloso que la de ser apoderado ante las entidades públicas del respectivo municipio, prevista como **incompatibilidad**.

La Sala advierte que para nada se justifica la variación en el tratamiento igualitario que venía otorgándose a la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses frente a las causales de pérdida de investidura, ya que ello supondría, lo cual no es cierto, como quedó visto, que la primera reviste menos trascendencia que las otras. Y tampoco bastaría la argumentación de que las inhabilidades puedan hacerse valer por vía del ejercicio de la acción electoral, lo que no sucede con la violación de los otros dos regímenes, pues, si bien es cierto lo anterior, no lo es menos que por su celeridad e implicaciones la acción de pérdida de investidura, a no dudarlo, exhibe una mayor eficacia disuasiva y corregidora frente al propósito de lograr el fortalecimiento de las inhabilidades e incompatibilidades y la ampliación de las causales de pérdida de investidura que, como ya se observó, inspiraron el correspondiente trámite legislativo y, además, frente a las denominadas "inhabilidades sobrevinientes", la acción electoral tampoco podría ejercitarse por las razones atrás indicadas.

La circunstancia descrita permite calificar de regresiva la tesis que predica que la acción electoral es la única opción para contrarrestar la violación del régimen de inhabilidades pues, mediante tal enfoque se reduce significativamente, el control sobre prácticas ilegítimas que, por su gravedad, ameritan drástica y oportuna sanción, lo que se logra con mayor facilidad y eficacia mediante la acción (incaducable) de pérdida de investidura. De no ser así, habría que enfrentar irremediabilmente, entre otras indeseables secuelas, la práctica deleznable del alargamiento en el trámite procesal que suelen propiciar la parte demandada y los intervinientes en procura de hacer coincidir su duración con el período de elección, con la idea de que si esto se logra de todas formas el litigio se gana, pues la decisión, aún cuando sea adversa no afectaría el desempeño del cargo.

La exégesis que plantea el demandado obra en contravía de un referente interpretativo que exhibe mayúscula importancia, por lo que no estaría por demás tenerlo en cuenta, y es precisamente el que dispone que la Constitución, por ser norma de normas, debe orientar la actividad encaminada a definir el alcance y aplicación de la ley en asuntos que puedan ofrecer dificultad, máxime cuando lo que es materia de regulación legal también lo es de la Constitución, y es evidente que en este caso, se está en presencia de análogas situaciones fácticas y jurídicas de las que se predicen de los congresistas, debido a que el propósito de que se depuren las prácticas políticas inmorales o prohibidas es tema que interesa a la Nación entera, independientemente de sus distintos niveles. De ahí que bien podría acogerse lo que la Carta regula sobre el punto en tratándose de aquéllos para hacerlo extensivo a los demás miembros de las corporaciones de elección popular, en lo que toca con el manejo dado a la violación del régimen de inhabilidades como casual de pérdida de investidura, figura esta que, como ha quedado visto, no es exclusivamente de regulación legal, pues es innegable que la Constitución la prevé, en términos



generales, respecto de los servidores públicos a todo nivel, aspecto en que la univocidad en el manejo del tema se estima de la mayor conveniencia, atendiendo razones de coherencia y razonabilidad.

Lo anterior, desde luego, no significa que haya desaparecido la acción electoral por violación del régimen de inhabilidades, pues ante esta eventualidad, como en relación con las otras previstas legalmente, la misma también podría válidamente ejercitarse.

Como no existe razón meritoria que induzca a una consideración distinta, la Sala concluye que la violación al régimen de inhabilidades sigue siendo causal de pérdida de investidura para los Concejales, exégesis que habrá de orientar la definición de esta litis....."

Precisado lo anterior, entra la Sala a estudiar si en el caso en estudio el concejal demandado incurrió en la causal de inhabilidad descrita en el artículo 43, numeral 4, de la Ley 136 de 1994.

De los documentos visibles a folios 7, 40 a 42 y 45 a 46 (Contrato de prestación de servicios entre el demandado y el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Pitalito) se deduce sin lugar a dudas que el contrato fue celebrado el 3 de enero de 2000, por un término de 8 meses; y que mediante Resolución Administrativa núm. 001 de 11 de junio de 2000, se declaró terminado dicho contrato. De otra parte, el hecho de que las elecciones en las cuales fue elegido el demandado tuvieron lugar el 29 de octubre de 2000 no incide para la prueba de haber incurrido en causal de inhabilidad, pues habrá de verificarse si la situación fáctica que se acaba de relacionar coincide con los términos de la norma que se dice fue desconocida por el concejal demandado, es decir la fecha de la inscripción como candidato.

Dice el numeral 4° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, que consagra una de las causales de inhabilidad para ser concejal: " Quien haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o de terceros, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la inscripción"

De manera que la causal de inhabilidad supone:

- a. intervención en la celebración de contratos
- b. los contratos deben ser celebrados con entidades públicas
- c. en interés propio o de terceros
- d. la celebración de los contratos debe haber sido hecho dentro de los seis (6) meses anteriores ala fecha de la inscripción de la candidatura.

Así que se debe partir para el cómputo del período de inhabilidad de la hecha de la inscripción, no de la elección como concejal; revisado el expediente, se encuentra que tal inscripción tuvo lugar el día 9 de agosto de 2000, como lo afirma la parte demandante y como se deduce del formulario E6 ( folio 8 del cuaderno principal).

De otro lado, se encuentra probado que el contrato de prestación de servicios profesionales 001 con el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del citado municipio fue suscrito el 3 de enero de 2000, según la certificación expedida por el Gerente de dicha entidad ( folio 7 del c. principal) y la copia del respectivo contrato que obra a folios 40 y siguientes.

Es la fecha de la celebración del contrato, y no la de la terminación de la ejecución del mismo, la que deberá tener en cuenta la Sala a efectos de verificar si la inscripción se llevó a cabo o no por fuera del término de inhabilidad que consagra la norma transcrita, pues es dicho momento el que se acompasa con el término

"intervenir en la celebración de contrato .... en provecho propio" que utiliza el numeral 4° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994.

De manera que desde la celebración del contrato a la fecha de la inscripción de la candidatura al Concejo Municipal de Pitalito ( Huila) transcurrieron 7 meses y 6 días, término superior al previsto en la norma que se adujo como violada por el demandado.

En estas condiciones, deberá la Sala confirmar la sentencia apelada.

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** la sentencia apelada.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE A LA MESA DIRECTIVA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE PITALITO (HUILA) Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día cinco (5) de septiembre de 2002.

**GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**

**Presidente**

**Salva Voto**

**OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO MANUEL S. URUETA AYOLA**

<sup>1</sup> Magistrado Ponente Gabriel Mendoza Martelo Sala Plena de julio 23 de 2002 expediente 7177.

<sup>2</sup> "Vigencia y derogatorias. La presente rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; parágrafo 3° del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 77 de 1994; el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997; y las demás disposiciones que le sean contrarias. Se deroga lo establecido en el numeral 4° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y la expresión "quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan sido empleados públicos o trabajadores oficiales, ni" del numeral 5° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995".

<sup>3</sup>Tal norma seDala: "La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogatoria de una ley puede ser total o parcial".

<sup>4</sup> Esta disposición reza: "Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería".

<sup>5</sup> En dicho auto se dispuso: "**SOLICÍTESE** a los Secretarios Generales del Senado y de la Cámara de Representantes, que en el término de diez (10) días remitan, con destino al proceso de la referencia, los antecedentes relativos a la discusión y

aprobación en la Comisión Constitucional permanente y en la Plenaria de cada Corporación, en primero y segundo debate; las ponencias respectivas y lo decidido por Comisión Accidental de Conciliación, si la hubiere, de la Ley 617 de 2000, particularmente, en lo atinente al artículo 48".

---

Tomado de [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)

---

Actualización: Pasto, Abril 1 de 2008

[Principio del documento](#)