



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

**CONSEJERO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá, D.C., treinta (30) de marzo de dos mil diecisiete (2017).

**Radicado: 11001-03-25-000-2011-00666-00**

**Número interno: 2592-2011**

**Actor: LIBARDO LÓPEZ RODRÍGUEZ**

**Demandado: NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

**Asunto: Sanción suspensión e inhabilidad especial por el término de 10 meses para ejercer cargos públicos**

## Nulidad y restablecimiento del derecho – Decreto 01 de 1984

=====

Decide la Sala, en única instancia<sup>1</sup>, sobre las pretensiones de la demanda formulada por el señor Libardo López Rodríguez contra la Procuraduría General de la Nación.

### I. ANTECEDENTES

#### La demanda

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, el señor Libardo López Rodríguez solicitó la nulidad parcial de la **Resolución 069 del 21 de septiembre de 2005** proferida por la Procuraduría Regional del Valle del Cauca, a través de la cual fue sancionado con destitución del cargo de concejal del Municipio de Palmira e inhabilidad para ejercer funciones públicas por el término de 10 años.

También solicitó la nulidad parcial del **acto administrativo del 19 de diciembre de 2005** dictado por el Procurador Delegado para la Moralidad Pública que modificó la

---

<sup>1</sup> Con autos del 8 de octubre de 2015, N.I 0139-2014, C.P. Gerardo Arenas Monsalve y de 18 de mayo de 2011, N.I. 0145-2010, C.P. Víctor Hernando Alvarado, la Sección Segunda del Consejo de Estado, consolidó la línea jurisprudencial sobre competencia en materia disciplinaria, determinando que acorde con las providencias del 12 de octubre de 2006, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, número interno 799-2006; 27 de marzo de 2009, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, número interno 1985-2006; y 4 de agosto de 2010, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, número interno 1203-2010, esta Corporación en única instancia no solo conocía de las sanciones disciplinarias administrativas de destitución, sino también las de suspensión en el ejercicio del cargo, siempre y cuando las sanciones provengan de autoridades del orden nacional.

sanción impuesta al demandante por suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por 10 meses.

Igualmente pidió que se declare la nulidad del **acto administrativo del 30 de mayo de 2006** expedido por el Procurador General de la Nación en el que revocó parcialmente los actos administrativos de instancia respecto de algunos concejales, y en el caso del actor confirmó la sanción.

A título de restablecimiento del derecho pidió que i) se ordene la cancelación del registro de la sanción disciplinaria; ii) se reconozca y pague la indemnización por perjuicios morales; y iii) si no se efectúa el pago oportunamente se liquiden los intereses moratorios, como lo ordena el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

En último lugar, solicitó que la entidad accionada cumpla la sentencia siguiendo lo ordenado por el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo.

**Los hechos** en que se fundamentan las pretensiones son los siguientes (folios 348 a 383 y 537 a 540):

Se sostuvo en la demanda que el señor Libardo López Rodríguez se desempeñó como concejal del Municipio de Palmira, desde el 1 de enero de 2004.

Indicó que el 9 de enero de 2004, el Concejo Municipal de Palmira eligió personero al señor Gustavo Montealegre Echeverri, quien se había desempeñado como concejal de dicho ente territorial, hasta el 31 de diciembre de 2003.

Señaló que el señor Gustavo Montealegre Echeverri aportó al Concejo Municipal un concepto jurídico del abogado Gonzalo Manrique y dos declaraciones extra juicio, en los que se afirmaba la inexistencia de la inhabilidad que la Procuraduría le reprochó al personero y a los concejales que lo eligieron.

Relató que la Procuraduría Regional del Valle formuló un cargo único a todos los concejales que participaron en la elección del personero, quien presuntamente estaba inhabilitado por haberse desempeñado hasta el 31 de diciembre de 2003, como concejal del mismo municipio y que en el acto administrativo del 21 de septiembre de 2005, los declaró responsables disciplinariamente por incurrir en la falta prevista en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, imponiéndoles la sanción de destitución e inhabilidad por 10 años.

Expuso que los concejales sancionados para justificar su conducta, aportaron conceptos emitidos por la Federación Nacional del Concejos –FENACON-, académicos, el Consejo Nacional Electoral y el Ministerio del Interior, que demostraban que la presunta inhabilidad en que habían incurrido era «*altamente controvertible*», los cuales no fueron tenidos en cuenta por el operador disciplinario.

Aseveró que en el acto administrativo de segunda instancia, la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública modificó la sanción impuesta al demandante que pasó a suspensión e inhabilidad por 10 meses.

Narró que el Procurador General de la Nación de oficio estudió la revocatoria directa de los actos administrativos demandados y decidió en el caso del accionante confirmar la sanción.

Anotó que la Corte Constitucional en la sentencia T-1039 de 2006 al revisar los fallos de tutela proferidos por el Tribunal Superior de Buga y de la Corte Suprema de Justicia, amparó de manera transitoria los derechos fundamentales del personero que había sido sancionado, ordenando la suspensión de los efectos de los actos administrativos sancionatorios hasta que la jurisdicción profiriera una decisión de fondo.

### **Normas y concepto de violación**

Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 6, 13, 25, 29, 40 numerales 1 y 7, 83, 123, 277 y 313 numeral 6.

De la Ley 136 de 1994, los artículos 47 y 174 literal b.

De la Ley 734 de 2002, los artículos 4 y 48 numeral 17.

De la Ley 489 de 1998, el artículo 39 incisos 4 y 5.

Del Código Electoral, el artículo 1 numeral 4.

El demandante expuso el concepto de violación, así:

Resaltó el accionante que las inhabilidades e incompatibilidades deben estar expresamente previstas en la ley y son de interpretación restrictiva, dado que a través de su aplicación se limitan derechos constitucionales fundamentales.

Adujo que la inhabilidad prevista en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 no se refiere a todos los servidores públicos del orden municipal, sino a quienes desempeñan empleos pertenecientes a la administración centralizada o descentralizada, *«de manera que los concejales, por no pertenecer el concejo a la administración central o descentralizada del municipio, ni tampoco desempeñar cargos o empleos públicos, no quedan incluidos dentro de las causas generadoras de la inhabilidad que se comenta»*.

Expresó que, en atención a lo previsto por el artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal es el órgano creador de la estructura de la administración, por ende, no era parte de la administración central o descentralizada del municipio, como erradamente lo consideraron al sancionarlo el procurador regional del Valle y la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública.

Sostuvo que los concejales pertenecen a las corporaciones administrativas y tienen un estatus jurídico especial de servidores públicos, como lo indica el artículo 123 de la Carta Política, categoría diferente a la de empleados y trabajadores del Estado.

Precisó que los concejales no son empleados públicos, aserto que tiene incidencia directa en la noción de cargo o empleo prevista en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, ya que el desempeño como concejal durante el año anterior a la elección de personero no configura la referida inhabilidad.

Argumentó que cuando se trata de inhabilidades en la función pública se exige la condición de ser empleado con jurisdicción o autoridad, como lo prevé a modo de ejemplo el numeral 2 del artículo 179 de la Carta Política.

Indicó que a la actuación administrativa se aportaron conceptos de ilustrados juristas y de diversas entidades, que corroboraban la inexistencia de la inhabilidad endilgada al actor, los cuales debieron ser tenidos en cuenta por la Procuraduría

Explicó que se desconoció el principio de proporcionalidad de la sanción, puesto que no se evidencia la falta de diligencia que se le reprocha al disciplinado.

Precisó que en la actuación disciplinaria se desconoció el derecho al debido proceso porque algunos concejales presentaron solicitudes de nulidad que no fueron estudiadas por la Procuraduría Regional.

### **Contestación de la demanda**

La Procuraduría General de la Nación a través de apoderado se opuso a la totalidad de las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos (folios 405 a 431 cuaderno principal):

Expone que las sentencias del 3 de marzo de 2005<sup>2</sup> y del 9 de junio de 2005<sup>3</sup> del Consejo de Estado, no variaron el criterio jurisprudencial de esta Corporación, por que tratan el literal a) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, relativo a las inhabilidades de los alcaldes municipales, caso diferente al del actor.

---

<sup>2</sup> M.P. Filemón Jiménez Ochoa

<sup>3</sup> M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá

Relató que a partir de la sentencia del 3 de abril de 2003, el Consejo de Estado ha sostenido que el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 establece como inhabilidad que no puede ser elegido personero quien en el año inmediatamente anterior se haya desempeñado como concejal del mismo municipio, como quiera que se trata de un cargo público.

Entonces, resaltó que el personero del Municipio de Palmira, señor Gustavo Montealegre Echeverri, elegido para el periodo 2004-2007 estaba inhabilitado, por haber ejercido como concejal de ese mismo municipio hasta el 31 de diciembre de 2003 y que, por consiguiente, los concejales de dicho ente territorial, al elegirlo incurrieron en la falta gravísima descrita en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Señaló que en sede judicial, el actor no puede pretender que se realice nuevamente el debate probatorio del proceso disciplinario, el cual no es una tercera instancia y resaltó que en sede administrativa se realizó una *«juiciosa valoración ajustada a las reglas de la sana crítica, destacándose dentro de su texto, cómo los hechos que se atribuyen al ahora accionante si resultaron probados»*.

Manifestó que en los actos administrativos demandados, la Procuraduría se pronunció sobre los argumentos presentados por el disciplinado y expresó las razones que tuvo en cuenta para proferir la sanción disciplinaria.

### **Alegatos de conclusión**

Mediante auto del 28 de enero de 2016, el Despacho Sustanciador de este proceso corrió traslado a las partes y al Procurador Delegado para que rindiera su concepto (folio 463 del cuaderno principal). Las partes no se pronunciaron al respecto.

### **Ministerio Público**

La Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto solicitando que se nieguen las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones (folios 465 a 469 del cuaderno principal):

Indicó que los argumentos de la Procuraduría en los actos administrativos sancionatorios se fundamentan en la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, del 3 de abril de 2003<sup>4</sup>, donde se concluyó que *«las funciones de concejal conllevan a la configuración de un cargo, razón suficiente para sustentar la inhabilidad frente a la posterior elección como personero»*. Por consiguiente, precisó que lo decidido por el Consejo de Estado debía ser atendido por los integrantes del Concejo Municipal del Palmira.

Aseveró que las pretensiones indemnizatorias incluidas en la adición de la demanda tampoco tienen vocación de prosperidad, dado que no se acreditaron los daños causados con los actos administrativos disciplinarios demandados.

### **Trámite procesal**

---

<sup>4</sup> M.P. Reinaldo Chavarro Buritica

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante auto del 9 de septiembre de 2011, declaró la nulidad de todo lo actuado por falta de competencia, dejando a salvo las pruebas y remitió por competencia del expediente a esta Corporación (folios 22 a 25 cuaderno incidente de nulidad).

Como fundamento de la referida providencia explicó que el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia ha manifestado que la competencia para conocer de las controversias en las que demandan sanciones disciplinarias corresponde a esta Corporación privativamente y en única instancia, como lo es en el presente caso, tratándose de un proceso laboral sin cuantía donde se solicita la nulidad de un acto administrativo proferido por una autoridad del orden nacional.

El Consejo de Estado, en autos del 1 de marzo de 2012 avocó el conocimiento del proceso, del 11 de diciembre de 2013 admitió la demanda, del 3 de septiembre de 2015 decidió sobre la solicitud de pruebas y del 28 de enero de 2016 corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión (folios 380 a 384, 388 a 391, 435 a 436 y 463 del cuaderno principal).

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

El presente asunto es competencia en única instancia del Consejo de Estado<sup>5</sup>, pues

---

<sup>5</sup> Con autos del 8 de octubre de 2015, N.I 0139-2014, C.P. Gerardo Arenas Monsalve y de 18 de mayo de 2011, N.I. 0145-2010, C.P. Víctor Hernando Alvarado, la Sección Segunda del Consejo de Estado, consolidó la línea jurisprudencial sobre competencia en materia disciplinaria, determinando que acorde con las providencias del 12 de octubre de 2006, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, número interno 799-2006; 27 de marzo de 2009, M.P.

esta Corporación ha precisado que le corresponde privativamente conocer de los asuntos en los cuales se controvierte una sanción disciplinaria administrativa consistente en la suspensión e inhabilidad para desempeñar cargos públicos, expedida por una autoridad nacional, como lo es la Procuraduría General de la Nación.

### **Cuestión previa. Del control judicial**

Previo a estudiar los cargos formulados en el concepto de violación contenidos en la demanda, la Sala se manifiesta sobre lo aducido por la entidad accionada en cuanto a que la jurisdicción contenciosa administrativa no se erige en una tercera instancia para revisar las decisiones atacadas y hacer una nueva valoración de las pruebas, ya que éstas fueron debatidas en primera y segunda instancia administrativa.

El Consejo de Estado se ha pronunciado en repetidas oportunidades sobre el control judicial<sup>6</sup> que ejerce respecto de las decisiones, pruebas y demás actuaciones que se presentan en desarrollo del proceso administrativo sancionatorio y recientemente la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 9 de agosto de 2016<sup>7</sup>, consideró frente el alcance de aquél:

---

Gerardo Arenas Monsalve, número interno 1985-2006; y 4 de agosto de 2010, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, número interno 1203-2010, esta Corporación en única instancia no solo conocía de las sanciones disciplinarias administrativas de destitución, sino también las de suspensión en el ejercicio del cargo, siempre y cuando las sanciones provengan de autoridades del orden nacional.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (E) Bogotá D.C., veinte (20) de marzo de dos mil catorce (2014).- Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00902-00(2746-12) Actor: Víctor Virgilio Valle Tapia Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: William Hernández Gómez (E), radicado número: 11001032500020110031600 (1210-11).

“En conclusión: El control judicial de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria, es **integral**.

Según lo discurredo, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin "deferencia especial" respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva”.

Conforme a esta línea jurisprudencial, la Sala precisa que tiene plena competencia para realizar un examen integral de los cargos formulados.

### **Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si de conformidad con lo expuesto en el concepto de violación de la demanda son nulos parcialmente los actos administrativos proferidos por la Procuraduría General de la Nación a través de los cuales fue sancionado el concejal Libardo López Rodríguez, con suspensión e inhabilidad por 10 meses, por elegir al personero, quien a su vez había fungido dentro del año anterior como concejal, en la misma entidad territorial.

La Sala con el fin de resolver el problema jurídico planteado seguirá el

siguiente esquema: 1. Alcance de la inhabilidad prevista en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 frente a los concejales; 2. Hechos probados; y 3. Caso concreto y decisión.

### **1. Alcance de la inhabilidad prevista en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 frente a los concejales. Reiteración de jurisprudencia.**

La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 28 de septiembre de 2016<sup>8</sup> falló la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que interpuso el señor Iván Alberto Eusse Ceballos, quien como concejal votó para elegir como personero del Municipio de Palmira al señor Gustavo Montealegre Echeverri, que se había desempeñado durante el año anterior como concejal del mismo municipio, por esa elección el señor Iván Eusse Ceballos fue sancionado disciplinariamente por la Procuraduría Regional del Valle del Cauca y por el Procurador Delegado para la Moralidad Administrativa, al incurrir en la falta gravísima prevista en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, en consonancia con el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994.

Esta Subsección en la citada sentencia hizo un estudio del literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 y del artículo 39 de la Ley 489 de 1998, efectuando un recuento de la jurisprudencia de esta Corporación (sentencias de fechas 19 de enero de 1996<sup>9</sup>, 19 de noviembre de 1998<sup>10</sup>, 11 de marzo de 1999<sup>11</sup>, 3 de mayo de 2002<sup>12</sup>, 3 de abril de 2003<sup>13</sup> y 9 de junio de 2005<sup>14</sup>) y de la Corte Constitucional<sup>15</sup>

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, proceso con radicado 11001-03-25-000-2012-00418-00 y número interno 1626-2012

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Amado Gutiérrez Velásquez, proceso con radicado 1490.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Mario Alario Méndez, proceso con radicado 2088.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Oscar Anibal Giraldo Castaño, proceso con radicado 2201.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Roberto Medina López, proceso con radicado 2835.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá, proceso con radicado 2868.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá, proceso con radicado 3706.

sobre el alcance de la inhabilidad de los personeros municipales regulada en el referido literal.

Lo anterior para concluir que «*la autoridad disciplinaria con base en su propia interpretación de la estructura de la administración municipal y sin sustento normativo alguno **extendió la inhabilidad consagrada en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 a los concejos municipales en contravía de las normas constitucionales y legales** antes mencionadas así como de los principios de interpretación restrictiva y pro libertad que obligatoriamente aplican a las causales de inhabilidad» (texto subrayado por la Sala). Como fundamento de esta conclusión se explicó en la referida providencia, que:*

“Atendiendo a lo previamente expuesto y para resolver el problema jurídico observa la Sala que el texto literal de la inhabilidad para ser elegido personero consagrada en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 gira sobre dos exigencias expresas i) haber desempeñado dentro del año anterior cargo o empleo público, y ii) el cual debe ser de la administración central o descentralizada del municipio.

Ahora bien la primera de las exigencias, esto es que en el período señalado en la referida norma el aspirante personero se haya desempeñado en un cargo o empleo público, ya ha sido analizado en la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado vigente a la fecha de los hechos investigados y ratificada con posterioridad a los mismos, teniendo como presupuestos normativos los artículos 122, 123, 183.3 y 185 de la Constitución Política así como en el artículo 43 de la Ley 617 de 2000, para señalar que de acuerdo con estas normas el desempeño como concejal implica el ejercicio de un cargo público.

No obstante la segunda de las referidas exigencias, a saber que el cargo desempeñado en este caso el de concejal municipal, pertenezca a la administración central o descentralizada del municipio, no encuentra sustento normativo alguno en atención a lo siguiente.

---

<sup>15</sup> C-617 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Atendiendo los artículos 312 y 313 de la Constitución Política y al artículo 39 de la Ley 489 de 1998, los concejos municipales son corporaciones administrativas de elección popular y no están clasificados dentro de la estructura de la administración municipal sino que son corporaciones con representación popular con poder normativo dentro del ámbito territorial, que por demás tienen a su cargo el control político de la administración municipal. ”

Por consiguiente, la Subsección declaró la nulidad de los actos administrativos sancionatorios disciplinarios que expidió la Procuraduría General de la Nación, al considerar que los concejales si bien ocupan un cargo público, éste no hace parte de la administración central o descentralizada del municipio, entonces, no se configura la inhabilidad contenida en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, con fundamento en la cual se estructuró la falta disciplinaria imputada al señor Iván Alberto Eusse Ceballos en su condición de concejal del Municipio de Palmira.

## **2. Hechos relevantes probados**

- Como consta en el formulario E-26 (hoja 7) de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el señor Libardo López Rodríguez fue elegido el 26 de octubre de 2003, como concejal del Municipio de Palmira por el Partido Liberal Colombiano (folio 68 del cuaderno principal).

-Según la certificación proferida el 25 de noviembre de 2015, por la secretaria general del Concejo Municipal de Palmira, el señor Gustavo Montealegre Echeverri fue elegido concejal por el periodo del 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2003 (folio 440 del cuaderno principal).

- En sesión del 9 de enero de 2004, el Concejo Municipal de Palmira, con la participación del actor, eligió como personero municipal al señor Gustavo

Montealegre Echeverri, según da cuenta el Acta 007 de la citada fecha (folios 441 a 445 del cuaderno principal).

-En sesión del 27 de febrero de 2004, el señor Gustavo Montealegre Echeverri se posesionó como personero municipal de Palmira ante el Concejo de dicho municipio, como lo acredita el acta 052 de la referida fecha (folios 446 a 451 del cuaderno principal).

-Copia de la Resolución 069 del 21 de septiembre de 2005 expedida por la Procuraduría Regional del Valle del Cauca, acto administrativo de primera instancia, en el que se impuso la sanción de destitución e inhabilidad por 10 años a 18 concejales del municipio de Palmira para ejercer funciones públicas, entre ellos al señor Libardo López Rodríguez (folios 228 a 281 del cuaderno principal).

-Copia del acto administrativo de segunda instancia del 19 de diciembre de 2005 proferido por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, mediante el cual se modificó la decisión de primera instancia, para imponer la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por 10 meses (folios 282 a 323 del cuaderno principal).

-Copia del acto administrativo del 30 de mayo de 2006 proferido por el Procurador General de la Nación, en el que estudió de oficio la solicitud de revocatoria directa contra los actos administrativos sancionatorios demandados y decidió mantener la sanción impuesta al señor Libardo López Rodríguez (folios 455 a 501 del cuaderno principal).

### **3. Caso concreto**

En el asunto estudiado, el señor Libardo López Rodríguez solicita la nulidad parcial de los actos administrativos del 21 de septiembre proferido por la Procuraduría Regional del Valle del Cauca, del 19 de diciembre de 2005 expedido por la Delegada para la Moralidad Administrativa y del 30 de mayo de 2003 dictado por el Procurador General de la Nación, mediante los cuales fue sancionado inicialmente con destitución y en segunda instancia con suspensión e inhabilidad especial por 10 meses para el ejercicio del cargo, porque ejerciendo como concejal eligió al personero del Municipio de Palmira, señor Gustavo Montealegre Echeverri, quien presuntamente estaba inhabilitado por haber sido concejal de ese municipio en el año anterior a la elección.

Como fundamento de la demanda el accionante indica que los actos acusados están viciados de nulidad en razón a que la inhabilidad prevista en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, en que presuntamente incurrió el personero que fue elegido por el actor en su condición de concejal, debió ser interpretada de forma restrictiva por los operadores disciplinarios, como quiera que los concejales no desempeñan un cargo público y no pertenecen a la administración centralizada o descentralizada.

Destaca la Sala que la Procuraduría Regional del Valle del Cauca indicó en la Resolución 069 del 21 de septiembre de 2005 al tratar la tipicidad de la conducta del señor Libardo López Rodríguez que:

“La conducta asumida por los disciplinados [...] LIBARDO LÓPEZ RODRÍGUEZ, es típica por cuanto eligieron y posesionaron al doctor GUSTAVO MONTEALEGRE ECHEVERRI, como Personero de Palmira, encontrándose incurso en la causal de inhabilidad por haber ocupado el cargo de Concejal de ese municipio durante el periodo inmediatamente anterior a su elección, incurriendo con ello en la falta disciplinaria tipificada específicamente en el mismo Estatuto

Disciplinario, como es la del artículo 48, numeral 17 de la Ley 734 de 2002 [...]”.

En este orden, se tiene que la sanción disciplinaria fue impuesta al actor por la Procuraduría General de la Nación por incurrir en la falta gravísima prevista en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 que señala:

“17. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.

**Nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona en quien concurra causal de inhabilidad, incompatibilidad, o conflicto de intereses.”** (Texto resaltado por la Sala).

Posteriormente, en el acto administrativo de segunda instancia del 19 de diciembre de 2005, la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública consideró que si bien el actor había incurrido en una falta gravísima, su culpabilidad no se podía atribuir a título de dolo, sino de culpa grave, por ende, invocando el numeral 9 del artículo 43 de la Ley 734 de 2002<sup>16</sup>, modificó la sanción por la de suspensión e inhabilidad especial por 10 meses, así:

“Teniendo en cuenta la formación académica de cada uno de los concejales cuestionados, es procedente ahora revisar la calificación de la falta disciplinaria, determinando definitivamente si fue cometida a título de dolo o culpa.

[...]

No sucederá lo mismo respecto de los implicados [...] LIBARDO LÓPEZ RODRÍGUEZ [...] puesto que no poseen los conocimientos jurídicos apropiados y adecuados para entender claramente sobre este tema, y aunque procuraron actualizar su conocimiento, lo hicieron apoyados

---

<sup>16</sup> “ARTÍCULO 43. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA GRAVEDAD O LEVEDAD DE LA FALTA. Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en este código. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios: [...]

9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave”

únicamente en el concepto jurídico emitido por el abogado GONZALO MANRIQUE ZULUAGA que no fue solicitado por ellos y algunas decisiones del Consejo de Estado no aplicables para ese momento, lo que configura su conducta bajo la modalidad culposa.

[...]

En relación con este grupo de concejales, entonces, está demostrado que objetivamente cometieron una falta gravísima, pero no a título de dolo, sino de culpa grave, debido a que su actuar fue negligente y descuidado, ya que inobservaron el cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones y siendo ello así, se deberá recalificar la falta”.

Igualmente, se observa que la Procuraduría Regional del Valle del Cauca y la Delegada para la Moralidad Pública determinaron que el actor, en su calidad de concejal del Municipio de Palmira, al participar en la elección del señor Gustavo Montealegre Echeverri, incurrió en la falta gravísima prevista en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, dado que el personero estaba inhabilitado conforme lo dispuesto en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 «*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*», que dispone:

“**Artículo 174.** Inhabilidades. No podrá ser elegido personero quien: [...]

b) Haya ocupado durante el año anterior, cargo o empleo público en la administración central o descentralizada del distrito o municipio;”

A su turno, el Procurador General de la Nación en el acto administrativo del 30 de mayo de 2006, en el cual estudió de oficio la solicitud de revocatoria directa presentada contra los actos administrativos sancionatorios, confirmó la sanción impuesta al señor Libardo López Rodríguez y señaló que:

“De acuerdo con ello, se está frente a una conducta adelantada por el Concejo Municipal de Palmira, tipificada en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 como falta disciplinaria gravísima, consistente en elegir, a una persona en quien concurría causal de inhabilidad [...]

En este orden de ideas, retomadas las decisiones emitidas por los Operadores Disciplinarios de la Procuraduría, y lo resuelto por la Sección Quinta del Consejo de Estado en las posiciones señaladas, estima este Despacho que se encuentran estructurados los presupuestos para ratificar la existencia de la falta disciplinaria endilgada en los fallos de primera y segunda instancia, proferidos por la Procuraduría Regional del Valle y por la Delegada para la Moralidad Pública, respectivamente, pues dichas instancias interpretaron la norma descrita bajo las posturas jurisprudenciales vigentes.”

Ahora bien, advierte la Sala que el debate planteado en sede administrativa y judicial se ha centrado principalmente en la interpretación de la referida causal de inhabilidad. Así, a partir de un análisis jurisprudencial<sup>17</sup> el operador disciplinario estableció que quien se ha desempeñado como concejal está inhabilitado en el año siguiente para ser elegido como personero, al reprochar el siguiente cargo al actor:

“Haber elegido al Doctor GUSTAVO MONTEALEGRE ECHEVERRI, como Personero Municipal de Palmira, según Acta No. 007 de enero 9 de 2004 y posesionarlo en dicho cargo conforme el Acta No. 052 de febrero 27 de 2004 para el periodo comprendido entre el 2004 a 2007, encontrándose presuntamente inhabilitado para ello, por haberse desempeñado hasta el 31 de diciembre de 2003, como Concejal de esa municipalidad, es decir, dentro del año anterior, a la elección como Personero”.

Por su parte, el disciplinado indica que los concejales no ocupan un cargo público y que no se configura la causal de inhabilidad de quien siendo concejal es elegido personero, puesto que el Concejo Municipal además no hace parte de la administración central o descentralizada, como lo exige la causal de inhabilidad que se le reprochó al personero, regulada en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, y con fundamento en la cual se tipificó la falta gravísima atribuida al demandante.

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá, sentencia del 3 de abril de 2003, proceso con radicado 2868. Sentencia del 6 de mayo de 1999, M.P. Oscar Aníbal Giraldo Castaño. Sentencia del 3 de mayo de 2002, M.P. Roberto Medina López. Corte Constitucional, sentencia C-617 de 1997, que declara exequible el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994.

La Corte Constitucional en sentencia T- 1039 de 2006<sup>18</sup> conoció en sede de revisión la acción de tutela que el señor Gustavo Montealegre Echeverri interpuso contra la Procuraduría General de la Nación por haberlo destituido del cargo de personero al considerar que se encontraba inhabilitado y decidió conceder el amparo solicitado, con fundamento en que:

“[...] la Procuraduría General de la Nación vulneró los derechos fundamentales del Sr. Montealegre Echeverri al debido proceso disciplinario y el derecho al ejercicio de cargos y funciones públicas por haber acogido una interpretación extensiva de una causal de inhabilitación para adecuar la conducta del investigado disciplinariamente a una falta disciplinaria. Interpretación extensiva que en materia disciplinaria resulta constitucionalmente prohibida por las razones expuestas en la presente decisión”.

En el *sub judice*, frente al debate planteado por las partes, la Sala sostiene que esta Subsección en sentencia del 28 de septiembre de 2016<sup>19</sup> definió en el campo del derecho disciplinario el alcance de la inhabilitación prevista en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, de conformidad con la voluntad del legislador, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

En esta sentencia del 28 de septiembre de 2016 se declaró la nulidad de la sanción disciplinaria prevista en los actos administrativos de 21 de

---

<sup>18</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En esta sentencia se revisaron los fallos de tutela proferidos por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Buga y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que se pronunciaron sobre la acción de tutela presentada por el señor Gustavo Montealegre Echeverri contra los actos administrativos sancionatorios.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 28 de septiembre de 2016, proceso con radicado 11001-03-25-000-2012-00418-00 y número interno 1626-2012.

septiembre y 19 de diciembre de 2005 frente al señor Iván Eusse Ceballos, en los que la Procuraduría sancionó a los 18 concejales que votaron para elegir como personero al señor Gustavo Montealegre Echeverri, a los cuales se les imputó la falta disciplinaria descrita en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, por haber elegido a quien estaba incurso en la causal de inhabilidad prevista en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994.

Entonces, como en el presente caso se juzga la legalidad de los actos administrativos sancionatorios del 21 de septiembre y 19 de diciembre de 2005, proferidos por la Procuraduría Regional del Valle del Cauca y la Delegada para la Moralidad Pública, respetivamente, y el señor Libardo López Rodríguez era concejal del Municipio de Palmira, al igual que el actor en el proceso cuyo fallo se profirió el 28 de septiembre de 2016, se considera que se está frente a la misma situación de hecho y de derecho. Por consiguiente, la razón de lo decidido en el referido fallo constituye un antecedente de obligatorio cumplimiento en el presente caso.

Así cosas, la Sala considera pertinente traer a colación los apartes más relevantes del fallo del 28 de septiembre de 2016, donde se expusieron los antecedentes de los artículos 174 (literal b) de la Ley 136 de 1994 y 39 de la Ley 489 de 1998<sup>20</sup>:

---

<sup>20</sup> ARTICULO 39. INTEGRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.

“En la sesión ordinaria que tuvo lugar el 15 de noviembre 2005, en el Senado de la República a propósito de la discusión del proyecto de ley N° 33 de 2005 *"Por medio del cual se modifica el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 y se dictan otras disposiciones"*<sup>21</sup>, se propuso precisar de manera expresa -para interpretar por vía de autoridad el mencionado artículo-, los órganos que integran la Administración Pública y disponer que las asambleas departamentales, **los concejos distritales y municipales, son corporaciones administrativas de elección popular que no hacen parte del sector central ni descentralizado del respectivo ente territorial y que cumplen las funciones que les señala la Constitución y la Ley.**”  
(Texto resaltado por la Sala).

Ahora bien, en esta misma sentencia de la Subsección se precisó en cuanto a las diversas interpretaciones de la Sección Quinta de esta Corporación frente a la inhabilidad prevista en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, que *«en la jurisprudencia del Consejo de Estado - citada previamente- no existía certeza respecto de que el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 consagrara una inhabilidad que impidiera elegir como personero a quien en el año anterior se hubiere desempeñado como concejal de ese mismo municipio, en la medida en que ese asunto no tuvo un tratamiento uniforme y solo se estudió si los concejales ejercen cargos públicos pero no se analizó si el concejo municipal hace parte de la administración central o descentralizada del municipio, siendo ambos aspectos componentes de la referida inhabilidad»*.

Posteriormente, se señaló en la sentencia en comentario del 28 de septiembre de 2016 que la inhabilidad para ser elegido personero regulada en la norma

---

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley.

<sup>21</sup> <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/antecedentes-proyectos/antecedentes-de-proyectos-de-ley>

citada contiene dos exigencias, a saber: i) el desempeño de un cargo o empleo público en el año inmediatamente anterior y ii) que aquél sea en la administración central o descentralizada del municipio.

Frente la primera exigencia sostuvo esta Subsección que el desempeño como concejal sí implica el ejercicio de un cargo público, así:

“Ahora bien la primera de las exigencias, esto es que en el período señalado en la referida norma el aspirante a personero se haya desempeñado en un cargo o empleo público, ya ha sido analizado en la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado vigente a la fecha de los hechos investigados y ratificada con posterioridad a los mismos, teniendo como presupuestos normativos los artículos 122, 123, 183.3 y 185 de la Constitución Política, así como en el artículo 43 de la Ley 617 de 2000, para señalar que de acuerdo con estas normas el desempeño como concejal implica el ejercicio de un cargo público.”

En este mismo sentido, considera la Sala que de acuerdo con el artículo 123 de la Constitución Política los concejales son servidores públicos de una corporación pública y como el inciso 2 del artículo 122 *ídem* indica que «[n]ingún servidor público entrará a ejercer su **cargo** sin prestar juramento [...]», se entiende que ejercen un cargo público. Así, lo estimó la Sección Quinta de esta Corporación en la sentencia del 3 de abril de 2003, al rectificar la jurisprudencia, en los siguientes términos:

“Por lo anterior, la Sala concluye que se debe rectificar la jurisprudencia citada en la medida en que diferentes normas jurídicas de orden constitucional y legal han establecido que el ejercicio de las funciones de concejal constituye el desempeño de un cargo público (...).”<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 3 de abril de 2003. C.P. Reinaldo Chavarro Buriticá. Radicado 2868.

Por otra parte, respecto de la segunda condición de la inhabilidad, se manifestó en la sentencia de la Subsección B que en el caso de los concejales no se configura la exigencia relativa a que el cargo pertenezca a la administración central o descentralizada del municipio, porque:

“Atendiendo los artículos 312 y 313 de la Constitución Política y al artículo 39 de la Ley 489 de 1998, los concejos municipales son corporaciones administrativas de elección popular y no están clasificados dentro de la estructura de la administración municipal sino que son corporaciones con representación popular con poder normativo dentro del ámbito territorial, que por demás tienen a su cargo el control político de la administración municipal”.

En consecuencia, concluyó la Subsección B en la sentencia del 28 de septiembre de 2016 que la autoridad disciplinaria sin fundamento legal y en desconocimiento del principio de interpretación restrictiva de las causales de inhabilidad y del derecho disciplinario, extendió el contenido del literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 a los concejales municipales, dado que *«la autoridad disciplinaria conectó de manera discrecional y con base en conjeturas el contenido de una inhabilidad con una falta disciplinaria gravísima, sin sustento normativo alguno que avalara su interpretación, motivo por el cual, los cargos analizados están llamados a prosperar y los actos administrativos acusados deben ser anulados»*.

Según lo expuesto, considera la Sala que en el ejercicio de subsunción típica, la conducta del señor Libardo López Rodríguez como concejal del Municipio de Palmira al elegir como personero al señor Montealegre Echeverri no configura la falta gravísima cometida a título de culpa grave prevista en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, por la cual fue sancionado con suspensión e inhabilidad por 10 meses para ejercer funciones públicas. Esto, en razón a que el señor Gustavo Montealegre

Echeverri al ser elegido personero habiéndose desempeñado en el año inmediatamente anterior como concejal del Municipio de Palmira no incurrió en la causal de inhabilidad prevista en el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, toda vez, que como se definió en el antecedente jurisprudencial citado, el cargo público de concejal no pertenece a la administración central o descentralizada del municipio, por lo tanto, no concurren los elementos que estructuran la inhabilidad.

En conclusión, determina la Sala que por sustracción de materia al no existir la inhabilidad reprochada al personero no se erige la falta disciplinaria gravísima con fundamento en la que fue suspendido e inhabilitado el señor Libardo López Rodríguez. Por ende, se declarará la nulidad parcial de la Resolución 069 del 21 de septiembre de 2005 proferida por la Procuraduría Regional del Valle del Cauca, del acto administrativo de 19 de diciembre de 2005 expedido por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, y del acto administrativo del 30 de mayo de 2006 dictado por la Procuraduría General de la Nación, solo respecto de la sanción impuesta al actor.

Los restantes argumentos del concepto de violación no serán estudiados, debido a que la inexistencia de la causal de inhabilidad endilgada al personero por el operador disciplinario constituye una razón suficiente para declarar la nulidad parcial de los actos acusados, resultando inane cualquier otro pronunciamiento.

### **De la indemnización por perjuicios morales**

Afirma el demandante que sufrió perjuicios morales porque con la sanción impuesta fue desacreditado ante sus electores y los habitantes del Municipio de Palmira, dado que *«corre el rumor de que la sanción se debió a la*

*comisión de hechos irregulares gravísimos, pues existe la conciencia entre la ciudadanía que ello solo se produce por quienes son corruptos».*

Frente a este punto, advierte que la Sala que la parte actora no desplegó una labor probatoria tendiente a demostrar los presuntos perjuicios morales causados por los actos acusados, motivo por el cual, en aplicación del artículo 167 del Código General del Proceso<sup>23</sup>, no es posible acceder al referido reconocimiento.

## **DECISIÓN**

Conforme a lo anterior, se procederá a declarar la nulidad parcial de los actos administrativos demandados solo en lo que respecta a la sanción impuesta al demandante.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL** de la Resolución 069 del 21 de septiembre de 2005 proferida por la Procuraduría Regional del Valle del Cauca, del acto administrativo del 19 de diciembre de 2005, expedido por la Procuraduría

---

<sup>23</sup> “ARTÍCULO 167. CARGA DE LA PRUEBA. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. [...]”

Delegada para la Moralidad Pública y del acto administrativo del 30 de mayo de 2006, dictado por el Procurador General de la Nación, por medio de los cuales se sancionó al señor Libardo López Rodríguez con suspensión del cargo e inhabilidad por 10 meses. La declaratoria de nulidad solo comprende la sanción impuesta al demandante.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación desanotar la sanción impuesta al actor del registro de antecedentes disciplinarios.

**TERCERO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

**SANDRA LISETT IBARRA VÉLEZ**

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**