

## **MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL – Se niegan las pretensiones contra el acto de elección de representante a la cámara por el departamento del Amazonas**

Conforme a la fijación del litigio efectuada en la audiencia inicial corresponde a esta Sala de Sección establecer si en la elección de la señora Acosta Infante como Representante a la Cámara, se materializó la causal de nulidad contenida en el numeral 5º del artículo 275 del CPACA, por la supuesta transgresión a la prohibición contenida en los artículos 38 y 39 de la Ley 617 de 2000 debido a que previo a su elección, se desempeñó como Secretaria de Desarrollo Social de Leticia; cargo en el que, a juicio de la parte actora, no solo actuó como “alcaldesa con funciones delegadas”, sino que fue “encargada como alcaldesa”. (...) La prohibición que ocupa la atención de la Sala, impone ser analizada desde la perspectiva del mandato democrático, de los principios constitucionales ínsitos en el concepto de la democracia: legitimidad, transparencia, igualdad, y en la misma estructura del Estado. (...) En desarrollo de esos principios, el artículo 260 de la Carta, preceptúa que los ciudadanos eligen en forma directa, entre otros, a los alcaldes. Es decir, el fundamento de estos cargos está en el mandato democrático que surge entre el elegido y el elector, el cual impone un compromiso para ejercer las atribuciones de aquel, en los términos del programa de gobierno puesto a consideración del cuerpo electoral y durante el espacio temporal en que aquel se debe desarrollar. (...) Así, la finalidad de esta prohibición es evitar la defraudación de los intereses del electorado, a manos de quien abandona el mandato conferido por los electores, utilizando la dignidad de la que fue investido como trampolín para estructurar nuevas candidaturas.

## **COINCIDENCIA DE PERIODOS / INHABILIDAD DE REPRESENTANTE A LA CAMARA – Tiempo estimado para renunciar a otra dignidad / FIGURA DE LA DELEGACIÓN – Solo se delegan las funciones**

En ese sentido, el numeral 7º del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, señala que el alcalde no podrá inscribirse como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular mientras detente tal dignidad. Y, en aplicación del artículo 39 -versión original-, tampoco podría hacerlo dentro de los 24 meses siguientes, en la respectiva circunscripción. (...) De estos preceptos, tradicionalmente, se han derivado dos extremos a partir de los cuales se impone el análisis del caso concreto. El primero -extremo temporal inicial- se refiere al momento a partir del cual se dejó de detentar la calidad de alcalde. El segundo -extremo temporal final-, la fecha de la nueva inscripción del candidato ya que, ciertamente, lo que contiene la norma es una prohibición para inscribirse. (...) De esta manera, si entre un extremo temporal y otro, transcurrieron más de 12 meses, la nueva elección no estará afectada por el desconocimiento de los artículos 38.7 y 39 de la Ley 617 de 2000 en consonancia con la modificación de la Ley 1475 de 2011. Sin embargo, si el lapso es inferior, la nueva elección tendrá un vicio de legalidad ya que el candidato que resultó elegido está inmerso en una inhabilidad. (...) Es la ley la que permite que el alcalde delegue en sus secretarios ciertas funciones; sin embargo, de ello no se desprende que los delegados se entiendan, en los términos del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, como un reemplazo del burgomaestre. (...) Estas precisiones conceptuales son de suma importancia para comprender el alcance de la inhabilidad objeto de estudio, toda vez que permiten entender a cabalidad que la persona en la que se delegó ciertas funciones no se erige como un reemplazo del alcalde, al menos no en lo que a las prohibiciones de las trata el artículo en comento se refiere. (...) En efecto, a través de la figura de la delegación lo que se

trasladan son únicamente las funciones, sin que ello implique que el delegado asuma en el cargo del delegatario; aceptar lo contrario, tal y como se propone en la solicitud de suspensión provisional, no solo implicaría modificar el alcance del concepto de delegación, sino aplicar una interpretación extensiva al régimen de inhabilidades de los alcaldes para hacerla, aplicable a personas que no están cobijadas por las mismas, lo cual no está permitido. (...) De modo que es la naturaleza de la delegación de funciones la que impide que a la demandada pueda considerársele un “reemplazo” del alcalde elegido y, por lo tanto, destinataria de la prohibición del numeral 7 del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, pues como delegataria no detentó aquel cargo, sino que tan solo desempeñó algunas funciones inherentes al mismo, sin que el titular perdiera su calidad de alcalde ni la propia demandada la de Secretaria de Desarrollo Social del municipio. (...) Así, cuando el artículo 38 de la Ley 617 de 2000 establece que “los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán”, entre otras, “inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido”, debe entenderse que la contenida en el numeral 7º de dicha norma, corresponde a una prohibición aplicable a alcaldes originales o reemplazos, que accedieron al cargo por virtud de una elección popular, típica o atípica, ya que son solo ellos los que están en capacidad de defraudar a sus electores.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá D.C., treinta (30) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00026-00**

**Actor: LUCELLY CHACÓN CEPEDA**

**Demandado: YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE - REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR AMAZONAS PARA EL PERÍODO 2018-2022**

**Proceso Electoral – Sentencia de Única Instancia**

Surtido el trámite legal correspondiente, la Sala profiere sentencia de única instancia dentro del proceso de la referencia.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda y sus pretensiones**

La ciudadana Lucelly Chacón Cepeda interpuso demanda de nulidad electoral contra el formulario E-26-CA a través del cual se declaró la elección de la señora **Yenica Sugein Acosta Infante** como Representante a la

Cámara por el departamento de Amazonas para el período constitucional 2018-2022.

Para el efecto solicitó que se declarara que:

*“1. Son nulos (sic) el acta de escrutinio contenidos (sic) en el formulario E-26 CAM expedido el 16 de marzo de 2018, por medio de los cuales se declaró la elección de **YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE** como Congresista – Represente a la Cámara por el Departamento del Amazonas, avalada por el partido Centro Democrático, para el periodo 2018-2022, como consta en las actas de escrutinio general y parcial (...).*

*2. Como consecuencia y de conformidad a los (sic) establecido en al (sic) artículo 288 numeral 3º y artículo 275 numeral 5º del CPACA decretar la cancelación de la credencial”<sup>1</sup> (mayúsculas y negritas en original).*

## **2. Los hechos**

La situación fáctica que sustenta las pretensiones de la demanda, se puede sintetizar de la siguiente manera:

**2.1.** La señora Acosta Infante se desempeñó en el cargo de Secretaria de Desarrollo Social en la alcaldía de Leticia. La demandante aseguró que en ese empleo, la representante elegida ejerció *“funciones delegadas de alcalde”*, razón por la que celebró contratos y ejerció dirección y mando *“actuando con facultades de alcaldesa”*.

**2.2.** El 28 de febrero de 2017, la señora Acosta Infante renunció a su cargo en la Secretaría de Desarrollo de Leticia; dimisión que fue aceptada por el Secretario de Gobierno de tal entidad territorial mediante Resolución N° 0099 de ese mismo día y mes.

**2.3.** El 11 de diciembre de 2017, la señora Acosta Infante se inscribió como candidata a la Cámara de Representantes por el departamento de Amazonas, con el aval del partido Centro Democrático. Por lo anterior, la demandante aseguró que entre la renuncia y la inscripción tan solo transcurrieron 10 meses y once días.

**2.4.** Contra la inscripción de la señora Acosta Infante se presentó solicitud de revocatoria, la cual fue negada por el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución No. 0762 de 7 marzo de 2018.

**2.5.** Surtida la jornada electoral, los delegados del Consejo Nacional Electoral declararon la elección de la señora Yenica Sugein Acosta Infante

---

<sup>1</sup> Folio1 del expediente

como Representante a la Cámara por el departamento de Amazonas para el período constitucional 2018-2022.

### 3. Las normas violadas y el concepto de violación

A juicio de la parte actora, el acto acusado se encuentra viciado, comoquiera que se materializó la causal de nulidad prevista en el numeral 5<sup>o</sup> del artículo 275 del CPACA, debido a que la representante electa transgredió los artículos 38 y 39 de la Ley 617 de 2000, los cuales contemplan una incompatibilidad que se torna en inhabilidad, para los alcaldes, consistente en la prohibición de inscribirse como candidatos a otros cargos de elección popular durante el periodo para el cual fueron elegidos y por 12 meses más.

En este sentido, la señora Chacón Cepeda explicó que la demandada, al desempeñarse como Secretaria de Desarrollo de Leticia, ejerció en realidad como “*alcaldesa con funciones delegadas*” lo que, según su criterio, imponía colegir que le son aplicables las inhabilidades e incompatibilidades que la ley previó para los burgomaestres.

Para sustentar su dicho, puso de presente que en los contratos celebrados por la señora Acosta Infante se evidenciaba que aquella ejerció como “*alcaldesa con funciones delegadas*”, y por ello, debía entenderse que en realidad fungió como alcaldesa de Leticia<sup>2</sup>.

Para la parte actora, como el artículo 99 de la Ley 136 de 1994 establece que en caso de falta temporal, el alcalde “*encarga*” de sus funciones a los secretarios del despacho, quienes asumen como verdaderos alcaldes, debe colegirse que la demandada al ejercer como Secretaria de Desarrollo con “*funciones delegadas del alcalde*” en realidad actuó en representación de este, y, por ende, las prohibiciones de aquel le son aplicables.

En este orden de ideas, aseguró que como el “*encargado*” asume todas las funciones y prerrogativas del alcalde, debe imponerse que asuma, además, todas las prohibiciones propias de ese cargo, tal y como lo reconoció la jurisprudencia de la Sección Tercera en el año 2009<sup>3</sup>.

Bajo este contexto, para la parte actora, una lectura armónica de los artículos 38 y 39 de la Ley 617 de 2000 permite colegir que está proscrito a los alcaldes inscribirse como candidatos a cargos de elección popular durante el periodo para el cual fueron elegidos y hasta por 12 meses más.

Por ello, a su juicio, es claro que en el caso concreto se configuró una incompatibilidad que se convirtió en inhabilidad, toda vez que la demandada se desempeñó como “*alcaldesa con funciones delegadas*” y, por ende, tenía prohibido inscribirse como candidata al Congreso de la República.

---

<sup>2</sup> Para sustentar su dicho aportó con la demanda copia de 10 contratos de prestación de servicios suscritos por la demandada como Secretaria de Gobierno con funciones delegadas de alcalde.

<sup>3</sup> Al efecto referenció una sentencia con ponencia del magistrado Mauricio Fajardo sin embargo no aportó más datos de identificación.

Con fundamento en estos argumentos solicitó, además, la suspensión provisional del acto acusado.

#### **4. Trámite Procesal**

Mediante auto del 17 de mayo de 2018, la Sala admitió la demanda, negó la solicitud de suspensión provisional y ordenó las notificaciones de las que trata el artículo 277 del CPACA.

#### **5. Contestaciones de la demanda<sup>4</sup>**

##### **5.1. La demandada**

La señora **Yenica Sugein Acosta**, a través de apoderado judicial, contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Para fundamentar su posición, aseguró que no podía aceptarse que la señora Acosta Infante estuviese inhabilitada, toda vez que, según su criterio, la causal alegada por la demandante no resulta aplicable para el cargo de Representante a la Cámara.

En este sentido, explicó que los artículos 38 y 39 de la Ley 617 de 2000 no son aplicables al caso concreto, toda vez que estas disposiciones contienen las prohibiciones e incompatibilidades propias de los alcaldes, en tanto la señora Acosta Infante fue designada como Congresista.

Asimismo, señaló que la jurisprudencia constitucional ha establecido que el régimen de inhabilidades de los Congresistas es un listado taxativo que tiene jerarquía constitucional y que está contemplado única y exclusivamente en el artículo 179 Superior.

Bajo este orden de ideas, para la parte demandada no es posible aplicar, de forma analógica, otras disposiciones para fundamentar la inhabilidad, puesto que tal y como lo concluyó la Corte Constitucional en sentencia C-540 de 2001 las disposiciones de la Ley 617 de 2000 no eran aplicables a los candidatos a la Cámara de Representantes o al Senado.

Por lo anterior, la señora Acosta Infante sostuvo que resulta improcedente solicitar la nulidad del acto acusado con fundamento en una causal que no ha sido contemplada por el Constituyente, tal y como se pretende en el caso concreto lo que, a su juicio, impone concluir que la demanda carece de fundamento jurídico.

Con base en lo anterior solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda.

---

<sup>4</sup> Si bien la Registraduría Nacional del Estado Civil contestó la demanda en escrito obrante entre los folios 141 y 152 del Cuaderno No. 1 del expediente, como dicho sujeto procesal fue desvinculado del trámite procesal, no se hará referencia a su escrito de contestación de la demanda.

## 5.2. El Consejo Nacional Electoral

Por su parte, el CNE contestó la demanda y analizó si en el caso concreto se materializó la inhabilidad prevista en el numeral 2º del artículo 179 Superior, es decir, el ejercicio de autoridad antes de la elección y concluyó que dicha prohibición no se configuró, ya que se demostró que la demandada renunció a su cargo el 28 de febrero de 2017, es decir, más de un año antes de resultar electa.

Por su parte, frente al cargo por infracción del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, la autoridad electoral aseguró que dicha norma no se encontraba transgredida toda vez que aquella presupone que el demandado debía resultar electo como como alcalde o como su reemplazo, estando claro que la señora Acosta Infante no fue elegida como alcaldesa, ni tampoco se desempeñó como su reemplazo, pues lo que sucedió fue que en razón de su cargo -Secretaria de Despacho- fue delegataria de algunas de sus funciones.

## 6. La Audiencia Inicial

El día 1º de agosto de 2018 se celebró la audiencia inicial en la cual se reconoció se decidió sobre las excepciones previas y mixtas propuestas, se evidenció que no se había presentado irregularidad alguna en el desarrollo del trámite del proceso, se fijó el objeto del litigio en el sentido que será expuesto más adelante y se decretaron y negaron pruebas.

En efecto, en dicha diligencia se declaró probada la excepción mixta de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, ya que según la postura de esta Sección, la participación de dicha entidad no es necesaria en el proceso electoral si la causal de nulidad alegada en la demanda no tiene conexidad con la labor de la Registraduría; circunstancia que se materializaba en el caso concreto.

Paso seguido, se fijó el litigio circunscribiéndolo a determinar si en la elección de la señora Acosta Infante como Representante a la Cámara se materializó la causal de nulidad contenida en el numeral 5º del artículo 275 del CPACA, por la supuesta transgresión a la prohibición contenida en los artículos 38 y 39 de la Ley 617 de 2000.

Lo anterior, debido a que previo a su elección, se desempeñó como Secretaria de Desarrollo Social de Leticia, cargo en el que, a juicio de la parte actora, no solo actuó como "*alcaldesa con funciones delegadas*", sino que fue "*encargada como alcaldesa*".

Este aspecto presupone verificar si son aplicables a los Congresistas inhabilidades e incompatibilidades distintas de las previstas en el artículo 179 constitucional.<sup>5</sup>

Respecto a los medios de convicción se concedió a los documentos aportados por las partes el valor que les asignara la ley y se negaron algunas pruebas documentales solicitadas por la parte actora, habida cuenta que aquellos escritos ya obraban en el expediente.

Finalmente, se decidió prescindir de la audiencia de pruebas y de conformidad con el artículo 181 del CPACA, se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión.

De todas las decisiones adoptadas en la audiencia inicial se corrió traslado a los asistentes, los cuales no interpusieron recurso alguno, **por lo que las mismas quedaron en firme.**

## **7. Alegatos de conclusión**

Durante el lapso concedido para alegar de conclusión se presentaron los siguientes escritos:

### **7.1. La parte demandante**

La demandante<sup>6</sup> aprovechó esta oportunidad para nuevamente expresar su reproche de legalidad respecto del acto acusado, afirmó: *“mi reproche consiste en que la señora Acosta Infante, estando inscrita como candidata elegible al congreso, fungió y realizó funciones delegadas del alcalde, como es el hecho probado de la expedición de decretos, función que solamente y por ley le es facultada al alcalde y/o su delegado, realizó y firmó como delegada del alcalde contrataciones públicas y celebró contratos laborales en nombre de la alcaldía por montos superiores a los \$ 75.000.000.00”*.

### **7.2. La Representante a la Cámara demandada**

El apoderado de la Congresista Chacón Cepeda, en su escrito de alegatos<sup>7</sup>, concluyó que la prohibición contenida en el numeral 7º del artículo 38 y en el artículo 39 de la Ley 617 de 2000 no estaba prevista como circunstancia inhabilitante para quien aspire a ser congresista, lo que de suyo, en aplicación del principio de taxatividad que gobierna las inhabilidades, impide que por esa vía pueda cuestionarse la elección de un Representante a la Cámara.

Insistió, con apoyo en la Sentencia C-540 de 2001<sup>8</sup>, en que las inhabilidades aplicables para acceder al cargo de Congresista son solo aquellas

---

<sup>5</sup> Folio 235 del Cuaderno No. 2.

<sup>6</sup> Folios 256 y 257 del Cuaderno No. 2

<sup>7</sup> Folios 243 al 255 del Cuaderno No. 2

<sup>8</sup> De la Corte Constitucional.

directamente establecidas en la Constitución Política -artículo 179-, y, en cualquier caso, advirtió que de llegar a concluirse que el legislador, válidamente, puede fijar inhabilidades adicionales a las contenidas en la Carta, lo cierto es que las de rango legal no podrían ir en contravía de las establecidas Constitucionalmente.

Finalmente, se detuvo en explicar que los artículo 38 y 39 de la Ley 617 de 2000 establecieron una prohibición para los alcaldes elegidos popularmente, con el fin de que no defraudaran a su electorado, lo que nunca ocurrió en este caso ya que la demandada no fue jamás elegida popularmente como alcaldesa, ni tampoco designada en dicho cargo bajo la modalidad de encargo, sino que lo que ocurrió fue que le delegaron temporalmente unas funciones, situación jurídica y administrativa distinta.

### **7.3. El Consejo Nacional Electoral**

La autoridad electoral se ratificó en su escrito de contestación de la demanda, por lo que la Sala se exime de resumir nuevamente su postura<sup>9</sup>.

### **8. Concepto del Ministerio Público**

Mediante concepto rendido el 16 de agosto de 2018, la Procuradora 7° Delegada ante el Consejo de Estado, solicitó que fueran negadas las pretensiones de la demanda de nulidad electoral.

Coincidió con la visión de la parte demandada, según la cual, las inhabilidades aplicables a los congresistas son sólo las establecidas constitucionalmente, específicamente en el artículo 179 Superior, estándole vedado al legislador establecer o enumerar otras.

Recordó que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades está sujeto a ser interpretado taxativa y restrictivamente.

Pero además, advirtió que los supuestos de que tratan los artículo 38 y 39 de la Ley 617 de 2000, aun cuando fueran aplicables, no se materializaron en el caso concreto ya que la demandada nunca fungió como alcaldesa, ni titular, ni encargada.

Distinguió así, la delegación de funciones de alcalde, de la designación, bajo la modalidad de encargo, en el cargo de alcalde.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia**

---

<sup>9</sup> Folio 242 del Cuaderno No. 2.

De conformidad con lo establecido en el numeral 3° del artículo 149 del CPACA<sup>10</sup> y en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sala es competente para conocer en única instancia del proceso de la referencia, toda vez que la demanda ataca la legalidad del acto a través del cual se eligió a la señora Yenica Sugein Acosta como Representante a la Cámara por el departamento del Amazonas para el periodo 2018-2022.

## 2. El acto acusado

Se tiene como tal el acto contenido en el formulario E-26CAM visible entre los folios 16 y 31 del Cuaderno No. 1 del expediente.

## 3. Problema jurídico

Conforme a la fijación del litigio efectuada en la audiencia inicial corresponde a esta Sala de Sección establecer si en la elección de la señora Acosta Infante como Representante a la Cámara, se materializó la causal de nulidad contenida en el numeral 5° del artículo 275 del CPACA, por la supuesta transgresión a la prohibición contenida en los artículos 38 y 39 de la Ley 617 de 2000 debido a que previo a su elección, se desempeñó como Secretaria de Desarrollo Social de Leticia; cargo en el que, a juicio de la parte actora, no solo actuó como *“alcaldesa con funciones delegadas”*, sino que fue *“encargada como alcaldesa”*.

## 4. De la prohibición de los artículos 38 y 39 de la Ley 617 de 2000<sup>11</sup>

Las normas que se indican como violadas, en su versión original, sostenían:

**“ARTÍCULO 38. INCOMPATIBILIDADES DE LOS ALCALDES.** *Los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán: (...)*

**7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido”.** (Negritas propias de la Sala).

**“ARTÍCULO 39. DURACION DE LAS INCOMPATIBILIDADES DEL ALCALDE MUNICIPAL DISTRITAL.** *Las incompatibilidades de los alcaldes municipales y distritales a que se refieren los numerales 1 y 4, tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta doce (12)*

---

<sup>10</sup> ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA: *“El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos (...) 3° De la nulidad del acto de elección del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los Representantes al Parlamento Andino, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la Junta Directiva o Consejo Directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las Comisiones de Regulación”.*

<sup>11</sup> Reiteración jurisprudencial. Consejo de Estado, Sentencia del 7 de junio de 2016, Exp. 2015-00051, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

*meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. **En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de veinticuatro (24) meses en la respectiva circunscripción**".* (Negritas propias de la Sala).

La prohibición que ocupa la atención de la Sala, impone ser analizada desde la perspectiva del mandato democrático, de los principios constitucionales ínsitos en el concepto de la democracia: legitimidad, transparencia, igualdad, y en la misma estructura del Estado.

En desarrollo de esos principios, el artículo 260 de la Carta, preceptúa que los ciudadanos eligen en forma directa, entre otros, a los alcaldes. Es decir, el fundamento de estos cargos está en el mandato democrático que surge entre el elegido y el elector, el cual impone un compromiso para ejercer las atribuciones de aquel, en los términos del programa de gobierno puesto a consideración del cuerpo electoral y durante el espacio temporal en que aquel se debe desarrollar.

Así, la finalidad de esta prohibición es evitar la defraudación de los intereses del electorado, a manos de quien abandona el mandato conferido por los electores, utilizando la dignidad de la que fue investido como trampolín para estructurar nuevas candidaturas.

De conformidad con las anteriores disposiciones -originales de la Ley 617 de 2000-, y la jurisprudencia de esta Sección, los alcaldes no podían, mientras ostentaren tal calidad, ni 24 meses después, inscribirse como candidatos para ocupar otro cargo de elección popular en la misma circunscripción electoral.

En ese sentido, el numeral 7º del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, señala que el alcalde **no podrá inscribirse** como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular **mientras detente tal dignidad**. Y, en aplicación del artículo 39 -versión original-, tampoco podría hacerlo dentro de **los 24 meses siguientes, en la respectiva circunscripción**.

Ahora, ocurre que el legislador estatutario del año 2011 modificó, con la Ley 1475 de ese año, el elemento temporal de esta prohibición, en lo que a su extremo temporal se refiere.

La Ley 1475 de 14 de julio de 2011 introdujo en el párrafo tercero de su artículo 29 una prohibición del siguiente tenor: *“Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política”*.

Este inciso fue declarado exequible bajo la **interpretación restrictiva**<sup>12</sup> según la cual se debe entender o circunscribir sólo a la inhabilidad

---

<sup>12</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

establecida en el numeral 2º del artículo 179 de la Constitución para los congresistas, es decir, la referida al ejercicio de autoridad o jurisdicción política, civil, administrativa o militar dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

Indicó la Corte: *“La Corte declarará la exequibilidad del artículo 29 del Proyecto de Ley Estatuaria objeto de revisión, en el entendido que el régimen de inhabilidades para los servidores públicos de elección popular referido en el inciso final del párrafo 3º, no será superior al establecido para los congresistas en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política”.*

Esta interpretación se hizo con el fin de no vaciar la competencia que tiene el legislador para establecer un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades para los cargos de elección popular en las entidades territoriales, artículos 299 y 312 de la Constitución Política, al tiempo de impedir que, a futuro, este inciso se aduzca para que el órgano de representación popular pueda formular o estructurar inhabilidades o incompatibilidades diversas a las que se contemplaron para los congresistas.

Señaló la Corte: *“... el término de comparación que prescribe el inciso final del citado párrafo no puede aplicarse de manera plena, en razón a que no todas las causales de inhabilidad establecidas en la Constitución para los congresistas se pueden predicar en general de todos los servidores públicos de elección popular, pues en su mayoría no aplican en el nivel territorial y el mandato legal no puede desconocer la facultad conferida por el constituyente al legislador para establecer distintos regímenes de inhabilidades en el acceso a cargos de elección popular distintos a los de los senadores y representantes, para quienes el constituyente consagró un estatuto especial y unas prohibiciones específicas.”*

Con fundamento en estas normas, y en la jurisprudencia actualmente vigente de esta Sección se tiene que, los alcaldes no pueden, mientras ostenten tal calidad, ni 12 meses después, **inscribirse** como candidatos para ocupar otro cargo de elección popular en la misma circunscripción electoral.

En los términos arriba descritos, el elemento temporal de la prohibición legal, que se estableció originalmente en 24 meses por el legislador del 2000, y que fuere reducido a 12 por el legislador estatutario de 2011.

En ese sentido, el numeral 7º del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, señala que el alcalde **no podrá inscribirse** como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular **mientras detente tal dignidad**. Y, en aplicación del artículo 39 -versión actual-, tampoco podría hacerlo dentro de **los 12 meses siguientes, en la respectiva circunscripción**.

De estos preceptos, tradicionalmente, se han derivado **dos extremos** a partir de los cuales se impone el análisis del caso concreto. **El primero** -extremo temporal inicial- se refiere al momento a partir del cual se dejó de detentar la calidad de alcalde. **El segundo** -extremo temporal final-, la fecha de la nueva

inscripción del candidato ya que, ciertamente, lo que contiene la norma es una prohibición para inscribirse.

De esta manera, si entre un extremo temporal y otro, transcurrieron más de 12 meses, la nueva elección no estará afectada por el desconocimiento de los artículos 38.7 y 39 de la Ley 617 de 2000 en consonancia con la modificación de la Ley 1475 de 2011. Sin embargo, si el lapso es inferior, la nueva elección tendrá un vicio de legalidad ya que el candidato que resultó elegido está inmerso en una inhabilidad.

Finalmente, merece la pena recordar que con Sentencia de Unificación de 7 de junio de 2016 la Sala Electoral de esta Corporación tuvo oportunidad unificar jurisprudencia, en los términos del artículo 270 del CPACA, en relación con: (i) la definición del extremo temporal inicial de la incompatibilidad prevista, para alcaldes y gobernadores, en los artículos 31.7 y 32 y.7 y 39 de la Ley 617 de 2000, (ii) el alcance de la aplicación de los principios *pro homine* y *pro electoratem* en materia electoral y (iii) los efectos de la declaratoria de nulidades electorales por vicios subjetivos.

## **5. De la diferencia entre la delegación de funciones y la designación en un cargo, bajo la modalidad de encargo.**

Es la ley la que permite que el alcalde delegue en sus secretarios ciertas funciones<sup>13</sup>; sin embargo, de ello no se desprende que los delegados se entiendan, en los términos del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, como un reemplazo del burgomaestre.

Lo anterior se explica debido a las diferencias académicas entre las figuras de delegación y reemplazo, ya que mientras la primera, en términos generales, implica el traslado de una determinada competencia de un funcionario a otro, sin que titular pierda esa función; la segunda, alude a las situaciones de hecho o de derecho en las que el dignatario popular debe ser sustituido por otro.

Estas precisiones conceptuales son de suma importancia para comprender el alcance de la inhabilidad objeto de estudio, toda vez que permiten entender a cabalidad que la persona en la que se delegó ciertas funciones **no se erige como un reemplazo del alcalde**, al menos no en lo que a las prohibiciones de las trata el artículo en comento se refiere.

En efecto, a través de la figura de la delegación lo que se trasladan son únicamente las funciones, sin que ello implique que el delegado asuma en el cargo del delegatario; aceptar lo contrario, tal y como se propone en la

---

<sup>13</sup> Al respecto el artículo 92 de la Ley 136 de 1994 sostiene: *“El Alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal. Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas. En lo referente a la delegación para celebrar y ejecutar contratos, esta se regirá conforme a lo reglado en la Ley 489 de 1998 y la Ley 80 de 1993”.*

solicitud de suspensión provisional, no solo implicaría modificar el alcance del concepto de delegación, sino aplicar una interpretación extensiva al régimen de inhabilidades de los alcaldes para hacerla, aplicable a personas que no están cobijadas por las mismas, lo cual no está permitido.

## **6. Análisis del caso concreto**

En el caso que ocupa la atención de la Sala está demostrado que la demandada fue designada como Secretaria de Desarrollo Social de Leticia mediante Resolución No. 21 de 6 de enero de 2016.<sup>14</sup>

También se encuentra acreditado que, con Resolución No. 99 de 28 de febrero de 2017, se aceptó la renuncia de la demandada a tal dignidad.<sup>15</sup>

Es decir, que no se tiene duda de que la señora Acosta Infante se desempeñó como Secretaria de Despacho desde el 6 de enero de 2016 hasta el 28 de febrero de 2017.

El anterior aserto se corrobora con la certificación obrante en el expediente<sup>16</sup>, proferida por la Secretaría de Desarrollo Institucional del Municipio de Leticia, en la que se hace constar:

*“Que revisada la Historia Laboral de la doctora Yenica Sugein Acosta Infante identificada con la cédula de ciudadanía No. (...) expedida en Leticia (Amazonas), fue titular del empleo denominado SECRETARIA DE DESPACHO DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, por el periodo comprendido del 6 de enero de 2016 hasta el 28 de febrero de 2017.*

*Que durante su vinculación le fueron delegadas por el Alcalde Titular algunas funciones específicas.*

*Que en la historia laboral no existe ningún acto administrativo en donde conste que haya sido Alcaldesa del Municipio de Leticia”.*

Ahora, también se tiene certeza de que durante dicho lapso le fueron delegadas por el Alcalde Titular algunas funciones específicas de ese cargo, no sólo porque eso expresamente se afirma en la certificación arriba transcrita, sino porque también se acompañaron al plenario varios actos y contratos que fueron suscritos por la demandada, en ejercicio de tales funciones delegadas.

Tomando lo anterior en consideración, en la práctica lo que aconteció responde, ciertamente, a una clásica delegación de funciones del cargo de alcalde a la demandada, en los términos de los artículos 211 de la

---

<sup>14</sup> Visible a folio 141 del Cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>15</sup> Visible a folio 142 del Cuaderno No. 1 del expediente.

<sup>16</sup> Visible a folio 143 del Cuaderno No. 1 del expediente.

Constitución Política<sup>17</sup> y 9<sup>18</sup> y siguientes de la Ley 489 de 1998, que establecen tal modalidad de la acción administrativa para “transferir el ejercicio de funciones.”<sup>19</sup>

Una interpretación distinta admitiría la actuación simultánea de dos alcaldes en este caso -el titular y la demandada supuestamente encargada-, lo que indiscutiblemente es imposible, máxime cuando en ningún momento se dudó de la titularidad del cargo de alcalde por parte del elegido popularmente para el período 2015-2019.

De modo que es la naturaleza de la delegación de funciones la que impide que a la demandada pueda considerársele un “reemplazo” del alcalde elegido y, por lo tanto, destinataria de la prohibición del numeral 7 del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, pues como delegataria no detentó aquel cargo, sino que tan solo desempeñó algunas funciones inherentes al mismo, sin que el titular perdiera su calidad de alcalde ni la propia demandada la de Secretaria de Desarrollo Social del municipio.

Lo anterior es suficiente para denegar las pretensiones de la demanda, pero además, vale la pena recordar, que la finalidad de la inhabilidad en comento pretende evitar la defraudación del mandato conferido por los electores a los burgomaestres, por lo que solo guarda sentido que aquella prohibición sea aplicable a quienes han accedido a dicho cargo por virtud de la elección popular.<sup>20</sup>

Así, cuando el artículo 38 de la Ley 617 de 2000 establece que “los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán”, entre otras, “inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido”, debe entenderse que la contenida en el numeral 7º de dicha norma, corresponde a una prohibición aplicable a alcaldes originales o reemplazos, que accedieron al cargo por virtud de una elección popular, típica o atípica, ya que son solo ellos los que están en capacidad de defraudar a sus electores.

---

<sup>17</sup> “La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente. La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.”

<sup>18</sup> “Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley. Parágrafo. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos”.

<sup>19</sup> Ley 489 de 1998, artículo 9º.

<sup>20</sup> Incompatibilidad que se torna en inhabilidad.

Ante la contundencia de los anteriores argumentos, suficientes para denegar las pretensiones de la demanda, se releva la Sala de adelantar estudios adicionales.

### **III. LA DECISIÓN**

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**Primero: Negar** las pretensiones de la demanda de nulidad electoral presentada contra el formulario E-26-CA a través del cual se declaró la elección de la señora **Yenica Sugein Acosta Infante** como Representante a la Cámara por el departamento de Amazonas para el período constitucional 2018-2022.

**Segundo: Advertir** a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede ningún recurso.

**Notifíquese y Cúmplase**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera de Estado

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero de Estado

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero de Estado