

**NULIDAD ELECCION DE ALCALDE - Improcedencia. Desempeño de cargo de carácter departamental sin funciones administrativas / INHABILIDAD DE ALCALDE - No se configuró con fundamento en desempeño como jefe de división de control fiscal de la Contraloría Departamental / AUTORIDAD ADMINISTRATIVA - Concepto. No la ejerce jefe de división de control fiscal de la Contraloría Departamental**

El demandante considera que el acto electoral impugnado debe anularse porque el demandado se encontraba inhabilitado para ser elegido Alcalde del Municipio de Albania, puesto que, dentro de los 12 meses anteriores a su elección, desempeñó el cargo de Jefe de División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá, lo cual implicó para él ejercicio de autoridad civil y administrativa en dicho Municipio. En este caso se encuentra demostrado que el señor Demócrito Panadero Muñoz desempeñó el cargo de Jefe de la División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá entre el 2 de enero de 2003 y el 16 de junio del mismo año; también se encuentra demostrado que en las elecciones llevadas a cabo el 26 de octubre de 2003 el demandado fue elegido Alcalde del Municipio de Albania, para el período 2004 a 2007. Establecido lo anterior, corresponde a la Sala determinar si, como lo plantea la demanda, el desempeño en el cargo de Jefe de la División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá implicó para el demandado el ejercicio de autoridad civil o administrativa en el Municipio de Albania. El ejercicio de autoridad administrativa como hecho que configura la inhabilidad prevista en el artículo 37, numeral 2º, de la Ley 617 de 2000, se refiere al desempeño de un cargo público que otorga a su titular poder de mando, facultad decisoria y dirección de asuntos propios de la función administrativa que se dirigen al funcionamiento del aparato administrativo. Corresponde entonces determinar, si el señor Demócrito Panadero Muñoz, en su condición de Jefe de la División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá, ejerció alguna de tales clases de autoridad. El cargo ocupado por el demandado no es de los que, por disposición legal, conllevan el ejercicio de dirección administrativa en el municipio, pues el cargo desempeñado por el demandado es del orden departamental y no municipal, por lo tanto se estudiará el carácter funcional del mismo. Para la Sala es claro que el desempeño del cargo de Jefe de la División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá no implicó el ejercicio de autoridad civil, pues es claro que ninguna de las funciones asignadas al mismo llevaba implícita una potestad de mando, que implicara el acatamiento de los particulares y que en caso de desobediencia conllevara la facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública. Tampoco ostentó la facultad de nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por sí o por delegación, ni la de sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones. De igual manera, es claro que tampoco implicó el ejercicio de autoridad administrativa, puesto que las funciones asignadas no involucran poder de mando o de imposición sobre los subordinados o la sociedad. Lo anteriormente expuesto impone despachar desfavorablemente la pretensión de nulidad del acto de elección acusado.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: DARIO QUIÑONES PINILLA**

**Bogotá, D. C., dieciocho (18) de julio de dos mil cinco (2005).**

**Radicación número: 18001-23-31-000-2003-00339-01(3598)**

**Actor: ORLANDO PERDOMO SALAZAR**

**Demandado: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ALBANIA**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandado contra la sentencia del 9 de julio de 2004, aclarada oficiosamente por auto del 12 de julio siguiente y proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá, mediante la cual declaró la nulidad del acto de elección del Señor Demócrito Panadero Muñoz como Alcalde del Municipio de Albania, para el período 2004 a 2007.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. LA DEMANDA Y SU CORRECCION**

#### **A. LAS PRETENSIONES**

El Señor Orlando Perdomo Salazar, en ejercicio de la acción pública de nulidad de carácter electoral y por intermedio de apoderado, presentó demanda en el Tribunal Administrativo del Caquetá, que posteriormente corrigió, con el objeto de que se declare la nulidad del acta de escrutinio de votos para alcalde, formulario E-26 AG, de fecha 28 de octubre de 2003, por la cual se declaró la elección del Señor Demócrito Panadero Muñoz como Alcalde del Municipio de Albania, para el período 2004 a 2007. Y, consecuentemente, que se cancele la credencial otorgada al demandado.

#### **B. LOS HECHOS**

Como fundamento de las pretensiones, el demandante expone, en síntesis, los siguientes hechos:

1° Mediante acta de escrutinio municipal de fecha 28 de octubre de 2003 o formulario E-26 AG se declaró la elección del Señor Demócrito Panadero Muñoz como Alcalde del Municipio de Albania, para el período 2004 a 2007.

2° El Señor Demócrito Panadero Muñoz se desempeñó como Jefe de División Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá hasta el mes de junio de 2003.

3° En ejercicio de dicho cargo y por delegación del Contralor del Departamento del Caquetá, desempeñó funciones de control fiscal en el Municipio de Albania hasta el 8 de abril de 2003, según se demuestra con los oficios de fechas 21 de enero, 7 de febrero, 10 de febrero, 12 de febrero, 20 de febrero, 6 de marzo, 7 de marzo y 8 de abril, todos de 2003. En ejercicio de esas funciones, estaba facultado para adelantar investigaciones y expedir las resoluciones sancionatorias del caso.

4° Las funciones del cargo desempeñado por el demandado son las siguientes:

- a) Planear, dirigir, coordinar, controlar y supervisar la ejecución de los objetivos básicos de la División;
- b) Responder ante el Contralor por la vigilancia fiscal integral en todas sus etapas y dimensiones en los sujetos de control;
- c) Exigir informes sobre la función fiscal de los servidores públicos, de las entidades sometidas al control fiscal de la contraloría y sobre los particulares que ejerzan funciones o administren fondos o recursos de naturaleza pública, practicando visitas fiscales cuando sea necesario;
- d) Proponer al Contralor los planes, los programas y las prioridades que deban establecerse para el ejercicio de la vigencia fiscal en el Departamento;
- e) Instruir periódicamente al personal de su División en los aspectos relacionados con el mejor desempeño de sus funciones;
- f) Dirigir, coordinar, controlar y disponer lo necesario para ejecutar las auditorías y responder por la eficacia y articulación de las mismas con la Unidad de Procesos Fiscales en lo de su competencia;
- g) Estudiar y responder las consultas formuladas por los funcionarios de su dependencia, así como interpretar y aplicar las disposiciones en materia fiscal;
- h) Llevar el registro de deuda pública de las entidades fiscalizadas;
- i) Elaborar los certificados de registro de deuda pública que deba firmar el Contralor;
- j) Elaborar y presentar los informes exigidos por el Contralor en lo pertinente;
- k) Autorizar con su firma los documentos y demás correspondencia de la División de acuerdo con las normas vigentes; y l) Las demás que le asigne el Contralor acordes con la naturaleza del cargo.

5° El demandado, mientras se desempeñó como Jefe de División Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá, tuvo como subalternos cinco profesionales universitarios y dos secretarías.

### **C. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION.-**

El demandante invoca la violación de los artículos 123 y 127, inciso segundo, de la Constitución Política; 37, numeral 2°, de la Ley 617 de 2000; y 228 y 229 del Código Contencioso Administrativo y demás normas concordantes.

Luego de transcribir el contenido normativo de cada una de las disposiciones invocadas como transgredidas, explicó que su desconocimiento se deriva del hecho de que la elección acusada recayó sobre quien, dentro del año anterior a dicha elección, se desempeñó como empleado público cumpliendo funciones de control fiscal en el Municipio de Albania, con lo cual pudo controlar y vigilar la administración municipal y, por tanto, colocarse en situación privilegiada frente al otro candidato que, además de no ocupar ninguna dignidad del Estado, no tuvo ingerencia en la vida administrativa y política del Municipio de Albania.

Finalmente, cita la definición legal de autoridad civil de que trata el artículo 188 de la Ley 136 de 1994 y algunos extractos jurisprudenciales referidos a la noción de autoridad administrativa.

### **D. DE LA SUSPENSION PROVISIONAL.-**

El demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado y, por auto del 2 de diciembre de 2003, el Tribunal negó dicha medida provisional.

## **2. CONTESTACION DE LA DEMANDA**

El apoderado del Señor Demócrito Panadero Muñoz contestó la demanda y manifestó su oposición a las pretensiones de la misma. Como razones de defensa señaló, en resumen, lo siguiente:

1º No es cierto que el demandado haya ejercido funciones de control fiscal en el Municipio de Albania, pues tales funciones las cumple el Contralor del Departamento del Caquetá, quien ostenta la facultad sancionatoria.

2º El hecho de haber estado vinculado a la Contraloría Departamental del Caquetá no implicó para el demandado el ejercicio de alguna clase de autoridad,

pues su labor se limitó a la coordinación administrativa bajo subordinación del Contralor del Departamento y al cumplimiento de las órdenes emitidas por su superior. En ese sentido, se entiende que los oficios a los que se refiere la demanda, además de que son actuaciones de mero trámite, fueron enviados en cumplimiento de la función fiscalizadora de la Contraloría Departamental y no en ejercicio de una autoridad personal, máxime si se tiene en cuenta que la labor por él desempeñada se limitó a instruir los procesos, pero no a imponer sanciones.

3° El Señor Panadero Muñoz, mientras se desempeñó como Jefe de División Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá, no ejerció autoridad, pues no ostentó las facultades de imponer, decretar, mandar y hacerse obedecer, las cuales, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, son elementos esenciales de ese concepto.

4° El demandado no tuvo vínculo directo con el Municipio de Albania, toda vez que “no tenía como función solamente vigilar los Municipios del Sur, sino todos los del Departamento del Caquetá y en los cuales el Contralor Departamental le asignara funciones”. Sus funciones se enmarcaron dentro de las de la Contraloría Departamental del Caquetá, las cuales se ejercen en todo el Departamento.

5° El Señor Panadero Muñoz tampoco ostentó facultades como ordenador del gasto para ejecutar recursos de inversión o celebrar contratos en el Municipio de Albania. Así lo concluyó la Registraduría Nacional del Estado Civil al decidir la solicitud de revocatoria directa del acto de inscripción del demandado como candidato a la Alcaldía del Municipio de Albania, mediante Resolución número 009 del 28 de noviembre de 2003.

6° La jurisdicción que pueda alegarse del cargo desempeñado por el demandado la tiene, en realidad, el Contralor Departamental y no ninguno de sus dependientes o subordinados.

### **3. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Caquetá, mediante sentencia del 9 de julio de 2004, aclarada oficiosamente por auto del 12 de julio siguiente, declaró la nulidad del acto de elección del Señor Demócrito Panadero Muñoz como Alcalde del Municipio de Albania, para el período 2004 a 2007.

Para adoptar esa decisión concluyó que el demandado ejerció autoridad administrativa en el Municipio de Albania dentro del año anterior a su elección, en razón de varias de las funciones asignadas al cargo por él desempeñado en la Contraloría Departamental del Caquetá que repercuten directamente sobre los Municipios de ese Departamento, concretamente, las de los numerales 2, 3, 6 y 11 del listado de funciones certificado por el Jefe de Personal de esa entidad.

Al respecto, explicó que el Señor Demócrito Panadero Muñoz tuvo autonomía para ejercer vigilancia sobre los sujetos de control, habida consideración de la distribución de competencias funcionales al interior del órgano de control y estaba facultado para hacer exigencias a los servidores públicos y particulares que administran fondos públicos, dirigir auditorías y autorizar con su firma documentos de la División de Control Interno. Así mismo, disponía de poder de imposición y sancionatorio, como se desprende de los oficios a los que alude la demanda.

#### **4. EL RECURSO DE APELACION**

El apoderado del demandado interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal. El recurso fue sustentado con fundamento en los argumentos planteados al momento de contestar la demanda y los que se resumen como sigue:

1° El Señor Demócrito Panadero Muñoz no tuvo nunca el poder ni la facultad de sancionar o imponer multas a sus vigilados, ni siquiera a título de delegación que le hiciera el Contralor del Departamento del Caquetá, ni mucho menos como función propia. Además de que ello no fue demostrado, lo cierto es que la facultad de sancionar siempre ha estado radicada en el Contralor Departamental y en el Jefe de Unidad de Juicios Fiscales.

2° Del simple hecho de enviar oficios, no se puede atribuir el ejercicio de autoridad alguna, pues si bien es cierto que ejerció auditorías y exigió informes, dichos oficios corresponden a meras recomendaciones. Y el hecho de que en esas comunicaciones se haga referencia expresa a las sanciones procedentes no quiere decir que quien las suscribió tenga la facultad para imponerlas.

3° Las funciones desempeñadas por el demandado no lo eran estrictamente en el Municipio de Albania, sino sobre todos los Municipios del Departamento. Además, consistían en simples auditajes e instrucción de investigaciones, que no conllevaban poder de mando o de imposición de multas.

4° En realidad, ni siquiera el Contralor Departamental tiene la facultad de hacerse obedecer de los Alcaldes, pues su función se limita a hacer un control posterior de los actos administrativos que éstos expiden y a investigar e imponer sanciones a quienes infringen las normas fiscales.

## **5. ALEGATOS DE CONCLUSION**

En la oportunidad señalada en el artículo 251 del Código Contencioso Administrativo para presentar alegatos de conclusión, las partes manifestaron, en resumen, lo siguiente:

### **Del demandante.-**

El apoderado del demandante intervino en el proceso para manifestar su acuerdo con el análisis probatorio que sirvió de sustento a la decisión de primera instancia e insistir en la situación de ventaja en que se encontraba el demandado frente al candidato que resultó derrotado, en razón del ejercicio de autoridad administrativa dentro del año anterior a su elección.

### **Del demandado.-**

A su turno, el apoderado del demandado del demandado aclaró que, desde el punto de vista funcional, los atributos del control fiscal (comprobación, inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando, dirección, manejo, instrucción, fenecimiento, investigación, resolución y/o sanción) no corresponden a todos los servidores públicos de las Contralorías, sino, exclusivamente, a sus máximas autoridades, entre las cuales no se encuentra el cargo desempeñado en su momento por el Señor Demócrito Panadero Muñoz, a quien le correspondían tareas meramente operativas y de sustanciación.

De otra parte, sostuvo que no se demostró que el demandado hubiera ejercido autoridad civil o política o que hubiera ostentado dirección administrativa, en los

términos de los artículos 188, 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, máxime si se tiene en cuenta que la certificación sobre las funciones del cargo de Jefe de División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá se aportó en copia simple.

Finalmente, planteó que el desempeño de un cargo del nivel departamental no conduce a la configuración de la inhabilidad que para ser Alcalde contempla el numeral 2° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, en el aparte invocado en la demanda, pues a renglón seguido esa misma disposición aclara cuáles son los cargos de los niveles diferentes al municipal que resultan inhabilitantes, esto es, los que impliquen ordenación del gasto o facultad para celebrar y ejecutar contratos. En ese sentido, señaló que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que, en estos casos, el cargo del cual se derive la inhabilidad por el ejercicio de autoridad debe tener el carácter de municipal (sentencia del 1° de febrero de 2002, expediente número 2794).

## **6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO**

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado en su concepto de fondo solicita que se revoque la sentencia apelada.

En apoyo de su petición y luego de precisar los conceptos de autoridad y de autoridad civil y administrativa, concluyó que de las pruebas allegadas al expediente no se desprende que el ejercicio de alguna de ellas resulte inherente al desempeño del cargo de Jefe de División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental.

Al respecto explicó que las funciones asignadas a dicho cargo permiten concluir que se trata de un empleo subordinado al que le corresponden tareas netamente administrativas, que no significan poder de imposición y/o de sanción o situación de superioridad o de mando. En ese sentido, aclaró que los oficios a los que alude el demandante deben entenderse en el marco de esas tareas.

## **II. CONSIDERACIONES**

De conformidad con lo establecido en los artículos 129 y 231 del Código Contencioso Administrativo, esta Sala es competente para conocer del recurso de



apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Caquetá.

El recurso de apelación se interpuso dentro del término que para el efecto señala el artículo 250, inciso primero, del Código Contencioso Administrativo.

En este caso se pretende la nulidad de la elección del Señor Demócrito Panadero Muñoz como Alcalde del Municipio de Albania, para el período 2004 a 2007, contenida en el Acta Parcial del Escrutinio de los Votos para Alcalde, Formulario E-26 AG, expedido el 28 de octubre de 2003 por la Comisión Escrutadora Municipal (folio 2, cuaderno principal y folio 2, cuaderno 3).

El demandante considera que el acto electoral impugnado debe anularse porque el demandado se encontraba inhabilitado para ser elegido Alcalde del Municipio de Albania, puesto que, dentro de los 12 meses anteriores a su elección, desempeñó el cargo de Jefe de División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá, lo cual implicó para él ejercicio de autoridad civil y administrativa en dicho Municipio.

El Tribunal Administrativo del Caquetá, mediante la sentencia apelada, declaró la nulidad del acto de elección acusado, luego de concluir que el demandado ejerció autoridad administrativa en el Municipio de Albania dentro del año anterior a su elección y, por tanto, se encontraba incurso en la causal de inhabilidad de que trata el numeral 2° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

El demandado apeló la sentencia del Tribunal para manifestar su desacuerdo con el análisis de los elementos de prueba aportados al expediente, insistiendo en que de ellos no se desprende el ejercicio de autoridad administrativa por parte del demandado con ocasión de su desempeño como Jefe de División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá.

De este modo, la Sala estudiará si el demandado se encontraba inhabilitado para ser elegido Alcalde del Municipio de Albania y, por lo tanto, si debe anularse su elección por configurarse en su caso la causal de inelegibilidad de que trata el numeral 2° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, que modificó el artículo 95 de la Ley 136 de 1994.

Esa norma señala lo siguiente:

**“Artículo 37.- Inhabilidades para ser Alcalde.** El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

**Artículo 95.- Inhabilidades para ser alcalde.** No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

(...)

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.”

De manera que la causal de inhabilidad en estudio comprende varias hipótesis, pues se predica de aquel elegido que, dentro del año anterior a la fecha de su elección, haya ejercido como empleado público jurisdicción, autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio. Así mismo, se predica de quien, dentro del mismo periodo y siendo empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o en la celebración de contratos que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

En este caso se encuentra demostrado que el Señor Demócrito Panadero Muñoz desempeñó el cargo de Jefe de la División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá entre el 2 de enero de 2003 y el 16 de junio del mismo año. Así lo certifican el Jefe de Personal, el 3 de marzo de 2003 (sic) y la Tesorera de esa entidad, el 4 de marzo de 2004 (folios 2 y 19, cuaderno 2). Y así se desprende de lo dispuesto mediante las Resoluciones números 091 del 31 de diciembre de 2002, por medio de la cual se hace un nombramiento, y 035 del 12 de junio de 2003, por medio de la cual se acepta una renuncia (folios 14 y 18, cuaderno 2) y del acta de posesión del demandado de fecha 2 de enero de 2003 (folio 15, cuaderno 2).

Por otra parte, también se encuentra demostrado que en las elecciones llevadas a cabo el 26 de octubre de 2003 el demandado fue elegido Alcalde del Municipio de Albania, para el período 2004 a 2007, según da cuenta el Acta Parcial de Escrutinio de los Votos para Alcalde del Municipio de Albania, Formulario E-26

AG, expedida el 28 de octubre de 2003 por la Comisión Escrutadora Municipal, cuya copia auténtica fue allegada con la demanda (folio 2, cuaderno principal) y posteriormente, a solicitud del Tribunal, por la Registraduría Municipal del Estado Civil (folio 2, cuaderno 3).

Así las cosas, pudo demostrarse que dentro del año anterior a su elección como Alcalde del Municipio de Albania, el Señor Demócrito Panadero Muñoz se desempeñó como Jefe de la División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá.

Establecido lo anterior, corresponde a la Sala determinar si, como lo plantea la demanda, el desempeño en el cargo de Jefe de la División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá implicó para el demandado el ejercicio de autoridad civil o administrativa en el Municipio de Albania.

Para resolver la primera cuestión es necesario precisar los conceptos de autoridad y luego los de autoridad civil y administrativa.

En primer lugar, esta Sección ha entendido por autoridad “el ejercicio del poder público en poder de mando, que, por consiguiente, ubica en un extremo a los particulares obligados a obedecer, aún por medio de la fuerza pública; que permite nombrar y remover libremente empleados subordinados, aun por medio de delegación; y que autoriza sancionar a los empleados con suspensiones, multas y destituciones”<sup>1</sup>. Ahora bien, dicha autoridad puede ser de diversa naturaleza y, para los fines del análisis que compete a esta Sala, es del caso, referirse a la autoridad civil y a la administrativa.

El concepto de autoridad civil ha sido expuesto por esta Corporación en varias oportunidades. Así, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha entendido que, en principio, autoridad civil es aquella que no implica el ejercicio de autoridad militar y que, en determinados casos, puede concurrir con otras modalidades de autoridad<sup>2</sup>.

Y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación ha sostenido que la autoridad civil es un concepto genérico de autoridad dentro del

---

<sup>1</sup> Sentencia del 3 de diciembre de 1999, expediente número 2334.

<sup>2</sup> *Ibíd.*

cual queda comprendido el de autoridad administrativa como especie, según se desprende de los siguientes planteamientos<sup>3</sup>:

“La autoridad civil confiada a un servidor público por razón de sus funciones consiste en la potestad de mando, de imposición, de dirección que se ejerce sobre la generalidad de las personas. Su expresión puede ser diversa y puede consistir en competencias reglamentarias, o de designación y remoción de los empleados, o en potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones distintas, o de control que comporte poder de decisión sobre los actos o sobre las personas controladas.

Por lo tanto, la determinación en cada caso concreto de si un servidor público ejerce o no autoridad civil, debe partir del análisis del contenido funcional que tenga su cargo y así se podrá establecer el tipo de poderes que ejerce y las sujeciones a las cuales quedan sometidos los particulares. Si dichas potestades revisten una naturaleza tal que su ejercicio permita tener influencia en el electorado, las mismas configuran la “autoridad civil” que reclama la Constitución para la estructuración de la causal de inhabilidad de que se trata.

Con esta perspectiva, el concepto de autoridad civil no resulta excluyente sino comprensivo de la autoridad administrativa que relacionada con las potestades del servidor público investido de función administrativa, bien puede ser, y por lo general es, al mismo tiempo autoridad civil.

En otros términos, si bien los conceptos de autoridad militar y jurisdiccional tienen contornos precisos, los linderos se dificultan tratándose de la autoridad política, civil y administrativa. Entendida la primera como la que atañe al manejo del Estado y se reserva al Gobierno (art. 115 C.P.) y al Congreso (art. 150 ibídem) en el nivel nacional, no queda duda de que la autoridad civil es comprensiva de la autoridad administrativa sin que se identifique con ella, pues entre las dos existirá una diferencia de género a especie. Una apreciación distinta conduciría a vaciar completamente el contenido del concepto autoridad civil, pues si ella excluye lo que se debe entender por autoridad militar, jurisdiccional, política y administrativa no restaría prácticamente ninguna función para atribuirle la condición de autoridad civil”.

Además, el artículo 188 de la Ley 136 de 1994 señala el concepto de autoridad civil para los efectos previstos en esa ley, relativa a la organización y el funcionamiento de los municipios. Esa norma es del siguiente contenido:

**“Artículo 188.- Autoridad civil.** Para efectos de lo previsto en esta Ley, se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones:

1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública.

---

<sup>3</sup> Sentencia del 1º de febrero de 2000, expediente número AC-7974.

2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por sí o por delegación.

3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones”.

La autoridad civil es, pues, un concepto genérico que comprende la autoridad política y la administrativa.

Finalmente, a diferencia del concepto de autoridad civil, el de autoridad administrativa no fue definido expresamente por el legislador. Sin embargo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha dicho que “es aquella que ejercen quienes desempeñan cargos de la administración nacional, departamental y municipal o de los órganos electorales y de control que impliquen poderes decisorios de mando o imposición sobre los subordinados o la sociedad. La autoridad administrativa, comprende, entonces, las funciones administrativas de una connotación como la descrita y excluye las demás que no alcanzan a tener esa importancia”<sup>4</sup>.

En el mismo sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha aclarado que la autoridad administrativa se ejerce para “hacer que la administración funcione, también ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando y removiendo sus agentes, celebrando contratos, supervigilando la prestación de servicios, castigando infracciones al reglamento, etc. Todo eso y más, es la autoridad administrativa”<sup>5</sup>.

Por las anteriores razones, esta Sala manifestó que “corresponde al juez determinar en cada caso concreto si un servidor público ejerce o no autoridad administrativa, en consideración con el análisis de dos elementos fácticos. De una parte, debe estudiarse el carácter funcional del cargo; o dicho de otro modo, debe averiguar qué tipo de funciones tiene asignadas y, de otro lado, debe analizar el grado de autonomía en la toma de decisiones, esto es, la estructura orgánica del empleo. De tal manera que si las funciones y el diseño jerárquico del cargo le otorgan a su titular potestad de mando, de dirección y autonomía decisoria, se podría concluir que el servidor público ejerce autoridad administrativa”<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Sentencia del 27 de agosto de 2002, expediente número PI-025.

<sup>5</sup> Sala Plena del Consejo de Estado. Sentencia del 9 de junio de 1998, expediente número AC-5779.

También resulta pertinente precisar que esta Sección, en otros pronunciamientos, ha dicho que para definir autoridad administrativa resulta aplicable el artículo 190 de la Ley 136 de 1994<sup>7</sup>, que en su tenor literal dispone:

**“Artículo 190.- Dirección Administrativa.** Esta facultad además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales.

También comprende a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados; reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias.”

De lo anteriormente expuesto se concluye que el ejercicio de autoridad administrativa como hecho que configura la inhabilidad prevista en el artículo 37, numeral 2º, de la Ley 617 de 2000, se refiere al desempeño de un cargo público que otorga a su titular poder de mando, facultad decisoria y dirección de asuntos propios de la función administrativa que se dirigen al funcionamiento del aparato administrativo.

Establecido lo anterior, corresponde a la Sala determinar en este caso si el Señor Demócrito Panadero Muñoz, en su condición de Jefe de la División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá, ejerció alguna de tales clases de autoridad.

En primer lugar, el cargo ocupado por el demandado no es de los que, por disposición legal, conllevan el ejercicio de dirección administrativa en el Municipio, pues el cargo desempeñado por el demandado es del orden departamental y no municipal.

Corresponde, entonces, a la Sala estudiar el carácter funcional del mismo, o dicho de otro modo, averiguar qué tipo de funciones tuvo asignadas el demandado.

---

<sup>6</sup> Sentencia del 28 de febrero de 2002, expediente número 2804.

<sup>7</sup> Sentencia del 19 de noviembre de 1998, expediente número 2097, entre otros.

Según certificación expedida por el Jefe de Personal de la Contraloría Departamental del Caquetá, el Señor Demócrito Panadero Muñoz desempeñó, mientras fue Jefe de la División de Control Fiscal de esa entidad, las siguientes funciones (folio 2, cuaderno 2):

- “1. Planear, dirigir, coordinar, controlar y supervisar la ejecución de los objetivos básicos de la División.
2. Responder ante el Contralor por la vigilancia fiscal integral en todas sus etapas y dimensiones en los sujetos de control.
3. Exigir informes sobre la función fiscal de los servidores públicos, de las entidades sometidas al control fiscal de la contraloría y sobre los particulares que ejerzan funciones o administren fondos o recursos de naturaleza pública. Practicando visitas fiscales cuando sea necesario.
4. Proponer al Contralor los planes, los programas y las prioridades que deban establecerse para el ejercicio de la vigencia fiscal en el Departamento.
5. Instruir periódicamente al personal de su División en los aspectos relacionados con el mejor desempeño de sus funciones.
6. Dirigir, coordinar, controlar y disponer lo necesario para ejecutar las auditorías y responder por la eficacia y articulación de las mismas con la Unidad de Procesos Fiscales en lo de su competencia.
7. Estudiar y responder las consultas formuladas por los funcionarios de su dependencia, así como interpretar y aplicar las disposiciones en materia fiscal.
8. Llevar el registro de deuda pública de las entidades fiscalizadas.
9. Elaborar los certificados de registro de deuda pública que deba firmar el Contralor.
10. Elaborar y presentar los informes exigidos por el Contralor en lo pertinente.
11. Autorizar con su firma los documentos y demás correspondencia de la División de acuerdo con las normas vigentes.
12. Las demás que le asigne el Contralor acordes con la naturaleza del cargo.”

A partir de lo anteriormente expuesto, para la Sala es claro que el desempeño del cargo de Jefe de la División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá no implicó el ejercicio de autoridad civil, pues es claro que ninguna de las funciones asignadas al mismo llevaba implícita una potestad de mando, que implicara el acatamiento de los particulares y que en caso de desobediencia conllevara la facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública. Tampoco ostentó la facultad de nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por sí o por delegación, ni la de sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.

De igual manera, es claro que tampoco implicó el ejercicio de autoridad administrativa, puesto que las funciones asignadas no involucran poder de mando o de imposición sobre los subordinados o la sociedad.

En efecto, acudiendo al concepto de dirección administrativa, no puede concluirse que el demandado, mientras ocupó el cargo de Jefe de la División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá haya ejercido autoridad administrativa, pues no fue demostrado que su titular se encontrara autorizado para celebrar contratos o convenios, ordenar gastos de fondos municipales, modificar ciertas situaciones administrativas de empleados subordinados e investigar y castigar por faltas disciplinarias. Y en consideración a que, además de las funciones que implican dirección administrativa, pueden existir otras que conllevan el ejercicio de autoridad administrativa, se advierte que en este caso no se presenta esa situación, pues ninguna de las asignadas tiene una entidad suficiente para considerarla de esa categoría, comoquiera que, aunque corresponden al ejercicio de control fiscal, en modo alguno, implican poder de mando o de imposición sobre los sujetos de control fiscal. Esas funciones no le permiten imponer sanciones o declarar la responsabilidad fiscal de las personas sujetas a control.

Al expediente fueron allegadas copias auténticas de oficios dirigidos por el demandado, en su condición de Jefe de la División de Control Fiscal de la Contraloría Departamental del Caquetá, al entonces Alcalde del Municipio de Albania y al Rector del Colegio "Siete de Agosto" de Florencia (folios 20 a 28, cuaderno 2). A través de ellos informó de algunas inconsistencias en determinados informes (oficios número DCF-020 del 21 de enero y DCF-085 del 12 de febrero de 2003), solicitó algunos documentos (oficios números DCF-064 del 7 de febrero, DCF-068 del 10 de febrero, DCF-148 del 6 de marzo, DCF-169 del 26 de marzo y DCF-170 del 8 de abril, todos de 2003) e informó de la realización a futuro de una diligencia de verificación y revisión de determinados documentos (oficio número DCF-115 del 20 de febrero de 2003).

Al respecto es del caso anotar que de lo manifestado en tales documentos no es posible concluir en el ejercicio de autoridad administrativa por parte de quien los suscribe, pues, como lo sostiene el Señor Procurador Delegado, tales actuaciones corresponden al desempeño de una función netamente administrativa, de control, sin alcance que permita derivar el poder de mando, de imposición suficiente para catalogarlo de autoridad administrativa. Y las previsiones sobre la posibilidad de adelantar investigaciones y sancionar para el caso de que no se atendieran esas solicitudes de envío de copias de documentos, no permite concluir que dicho funcionario fuera el competente para tomar tales medidas.



Lo anteriormente expuesto impone despachar desfavorablemente la pretensión de nulidad del acto de elección acusado. Por tanto, de acuerdo con el Señor Procurador Séptimo Delegado ante esta Corporación, la Sala revocará la sentencia impugnada para, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

### **///. LA DECISION**

Por lo expuesto, **EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

1° Reconócese personería para actuar en el presente asunto en representación del señor Demócrito Panadero Muñoz al Abogado Néstor Raúl Sánchez Baptista, en atención al poder que obra a folio 128 del expediente.

2° Revócase la sentencia dictada el 9 de julio de 2004 por el Tribunal Administrativo del Caquetá. En su lugar, se deniegan las pretensiones de la demanda formulada por el Señor Orlando Perdomo Salazar contra el acto de elección del Señor Demócrito Panadero Muñoz como Alcalde del Municipio de Albania, para el período 2004 a 2007.

3° En firme esta providencia, vuelva el expediente al Tribunal de origen.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

**FILEMON JIMENEZ OCHOA**  
Presidente

**REINALDO CHAVARRO BURITICA**

**MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON**

**DARIO QUIÑONES PINILLA**

**VIRGILIO ALMANZA OCAMPO**  
Secretario