

JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

Sección a cargo de CESAR GOMEZ MEJIA

Los funcionarios de la Rama Jurisdiccional incurrir en causal de mala conducta al aceptar la postulación como candidatos a las corporaciones de elección popular.

Dentro de nuestra Constitución que es un sistema de normas expedidas para fijar las funciones primordiales del Estado y sus órganos, determinar el ámbito de su competencia y regular las relaciones entre aquél y los miembros de la sociedad civil, la ciudadanía es el fundamento de los derechos políticos de que puede gozar individuo entre los cuales se encuentran el de elegir y ser elegido.

Según el artículo 14 de la Carta Fundamental, "son ciudadanos los colombianos mayores de 21 años"; y el artículo 15 *ibidem* establece que "la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción..."

A la luz de estas normas, es indiscutible la capacidad de un ciudadano colombiano para elegir y ser elegido. Pero esta capacidad referente a los derechos políticos puede ser también de **goce** y de **ejercicio** como ocurre con respecto a los derechos civiles. La primera llamada también capacidad de **derecho**, es la aptitud que tiene el ciudadano para ser titular del derecho de elegir y ser elegido; la segunda, es la facultad de ejercitar ese derecho. La primera es amplia, la segunda puede estar restringida por la misma Constitución o por la Ley, restricciones establecidas con altas miras de conveniencia y necesidad social. Así, vgr., la Carta Fundamental en su artículo 168 dispuso:

"La Fuerza Armada no es deliberante.

... Los miembros del Ejército, la Policía Nacional y de los Cuerpos armados de carácter permanente **no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en debates políticos.**" (las sublíneas no son del texto).

El Gobierno, en el año de 1.945, presentó ante el Congreso Nacional un proyecto reformativo de la Constitución en el cual solicitaba la expedición de una norma semejante a la contenida en el artículo 168 aplicable a los Magistrados y Jueces intentándose establecer así una incapacidad de ejercicio en lo relativo al derecho del sufragio.

En efecto, el artículo 62 del proyecto presentado por el Gobierno Nacional a la consideración del Congreso estaba concedido en estos términos:

"Los Magistrados y los Jueces no podrán ser miembros activos de partidos políticos, ni intervenir en debates políticos, ni ejercer la función del sufragio mientras desempeñen sus cargos" (Subraya la Sala).

En la exposición de motivos sobre esta norma se dijo:

"Para aislar aún más de la política a los Jueces, se les prohíbe pertenecer a un partido político, como miembros activos durante el desempeño de sus cargos y se les priva del voto" (Las subrayas no son del texto).

En el curso de los debates se le introdujo en el Congreso una modificación consistente en que tales funcionarios como sus subalternos y los del Ministerio Público **si podían votar**. En esta forma los nombrados funcionarios quedaron sometidos a la categórica prohibición de **SER ELEGIDOS**, y por ende, a la de **ACEPTAR POSTULACIONES** para integrar listas de candidatos al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, constituyendo el quebrantamiento de esta norma una causal de mala conducta sancionable con la pérdida del empleo.

En la forma indicada se llegó a la expedición del artículo 70 del Acto Legislativo N° 1º de 1.945 y distinguido con el número 178 de la actual Constitución.

El Constituyente de 1.945 adoptó esta norma con la mira de mantener la justicia en un plano de serenidad e imparcialidad, de independizarla de la política y de alejarla de toda clase de sospechas y hacerla cada vez más respetable. Esta disposición se justifica ampliamente si se tiene en cuenta que en nuestro medio la formación de las Cámaras Legislativas, Asambleas Departamentales y Consejos Municipales se llevan a cabo conjuntamente por medio de intensas campañas políticas y en medio de ardorosos debates orientados siempre por los partidos políticos o por los grupos de éstos que mediante sus conductores exigen especiales calidades de los candidatos. (Sentencia de octubre 26 de 1.960. Sala Plena. Consejero Ponente: Dr. Francisco Eladio Gómez G.)

LAS RESOLUCIONES MEDIANTE LAS CUALES NO SE ADMITEN LAS OPOSICIONES FORMULADAS A LAS ADJUDICACIONES DE BALDIOS NO SON ACUSABLES ANTE LA JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

Entre los presupuestos procesales o requisitos necesarios para que pueda estimarse la demanda y pronunciarse la providencia que ha de ponerle fin al juicio figura, en primer término, el de la competencia del Juez que éste debe contemplar con la mira de darle

estabilidad a las decisiones judiciales. Es este el motivo para que la sala proceda a resolver primeramente si el conocimiento del asunto planeado en el libelo de demanda le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativo, o, en otros términos, si al Consejo de Estado le es dable, según la Ley 167 de 1.941, pronunciarse sobre la validez o invalidez de las Resoluciones números 544 de 20 de septiembre de 1.956 y 1^{ra} de 22 de enero de 1.957, mediante las cuales, la Sección de Baldíos de la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura no admitió la oposición formulada por el señor Alberto Marulanda, como propietario de la hacienda "BELLACRUZ", a las solicitudes de adjudicación de baldíos presentadas por varios colonos del municipio de La Gloria en el Departamento del Magdalena; ordenó la desacumulación de los expedientes formados a virtud de las peticiones hechas por los ocupantes y cultivadores; y dispuso darle curso a todos ellos para que se dictaran las Resoluciones sobre adjudicación.

En el caso hoy contemplado, la acción de plena jurisdicción ejercitada por el doctor Pérez Solazar la ha encaminado éste a obtener la nulidad de las aludidas Resoluciones fundándose en el ordinal 10º del artículo 34 del C. C. Administrativo que le atribuye al Consejo de Estado competencia "para conocer de los recursos contenciosos-administrativos contra los decretos, resoluciones y otros actos del Gobierno, de los Ministros o de cualquiera autoridad, funcionario o persona administrativa del orden nacional, **que pongan fin a una actuación administrativa**" (Subraya la Sala).

Esta norma aparece corroborada por el artículo 82 *ibidem* cuyo tenor literal es el siguiente:

"Para ocurrir en demanda ante lo Contencioso-Administrativo, es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o providencias no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en el artículo 77 o se han decidido, **ya se trate de actos o providencias definitivas, o de trámite, si éstas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.**" (Las subrayas son de la Sala).

A la luz de estas disposiciones es innegable e indiscutible que el recurso contencioso administrativo sólo es procedente contra las resoluciones definitivas o contra los autos de trámite en los eventos en que éstos decidan directa o indirectamente el fondo del asunto.

Las resoluciones acusadas fueron pronunciadas en un juicio o procedimiento sobre adjudicación de baldíos, el que se encuentra regulado por el Código Fiscal, la Ley 97 de 1.946 y el Decreto Nº 0547 de 1.947, reglamentario de ésta. Este procedimiento, como todo juicio está formado por una serie de actos que tienden a lo co-

secución del fin que se tuvo en cuenta al establecerlo. A la decisión final o definitiva que fenece el proceso y mediante la cual se efectúa la adjudicación del terreno baldío y se dispone la expedición del respectivo título precede una serie de autos tales como la admisión de la solicitud, la orden de fijación del aviso por el término de treinta días, la de la publicación de éste en un periódico oficial, el cumplimiento de estos mandatos, la orden de publicación por bando, el señalamiento para la práctica de la diligencia de inspección ocular, el nombramiento, aceptación y posesión de los peritos, la orden para esclarecer puntos oscuros, etc. Todos estos actos producidos con antelación a la expedición de la Resolución sobre adjudicación de baldíos son apenas actos preparatorios que se limitan a poner en marcha el proceso y a servir de bases a la decisión final. Son, pues, ellos actos de trámite y entre ellos quedan catalogados los que decretan acumulaciones, los que ordenan la separación de expediente, los que admiten o rechazan las oposiciones formuladas a las adjudicaciones.

Es evidente que en los procedimientos sobre baldíos, la resolución sobre adjudicación de éstos es la definitiva, y todas las decisiones que la preceden son de trámite. El mismo artículo 6° del Decreto N° 0547 de 1947, reglamentario de la ley 97 de 1946, califica de providencia definitiva a la Resolución sobre adjudicación.

Pudiera decirse que la decisión por la cual no se admite una oposición a la adjudicación de un baldío, aunque sea de trámite, resuelve de fondo el problema planteado por el opositor. Este aserto es inaceptable porque sólo la Resolución por la cual se adjudica el baldío decide definitivamente en la vía gubernativa el problema planteado por el cultivador quedándole al reclamante y opositor otros medios adecuados para la defensa de sus derechos entre los cuales pueden estar la acción contenciosa contra la providencia definitiva y las civiles, ya que el Estado no garantiza el derecho de propiedad sobre los baldíos cedidos a los particulares y ya que la presunción de derecho de que todo terreno adjudicado por la Nación ha sido baldío sólo opera contra el dueño transcurrido un año contado a partir de la fecha de la inscripción de la providencia sobre adjudicación en la correspondiente Oficina de Registro, presunción consagrada por el artículo 6° de la Ley 97 de 1946 con las restricciones allí indicadas.

Para el Profesor GONZALEZ PEREZ, actos de trámite son "aquellos que son simples presupuestos de la decisión en que se concreta la función administrativa realizada por el órgano correspondiente. Constituyen una garantía de acierto a la decisión final. Preparan la resolución administrativa. Tradicionalmente se han llamado **actos de trámite**". (Sentencia de 13 de octubre de 1960. Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Fco. Eladio Gómez G.)