

INHABILIDAD DE CONGRESISTA - Artículo 179.2 de la Constitución: Supuestos para que se configure la inhabilidad

La interpretación literal de esa norma (artículo 179.2 de la Constitución) muestra que para que se configure la causal de inhabilidad objeto de análisis es necesario que se demuestren los siguientes cuatro supuestos: i) Que el congresista hubiese tenido el carácter de empleado público, ii) Que ello haya sido dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de la elección, iii) Que en desarrollo del empleo público, hubiere ejercido jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar y, iv) Que las anteriores situaciones tuvieron lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección.

CÓNSUL GENERAL - Naturaleza del empleo / MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES - Naturaleza del cargo de cónsul general

En efecto, una lectura sistemática de los artículos 2º y 6º del Decreto 274 de 2000 "por el cual se regula el Servicio Exterior de la República de Colombia y la Carrera Diplomática y Consular", muestra que los Cónsules Generales son empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que ejercen funciones para el servicio exterior. Además, debe recordarse que el artículo 5º del Decreto 3135 de 1968 dispone que las personas que presten sus servicios en los ministerios son empleados públicos. Entonces, si el Cónsul General es un cargo para el servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, es lógico inferir que quien lo ejerce tiene el carácter de empleado público.

CIRCUNSCRIPCIÓN - Concepto. Clases / CIRCUNSCRIPCIÓN CONSULAR - Concepto. Ámbito de ejercicio de funciones / CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL - Concepto. Clases

El concepto de circunscripción se refiere a la división de un territorio para efectos de concretar derechos, adelantar funciones y competencias. De hecho, la circunscripción electoral es aquel territorio en donde debe realizarse una elección, por lo que delimita, desde el punto de vista territorial, las localidades donde pueden sufragar válidamente los ciudadanos. Así, al tenor de lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución los Representantes a la Cámara se eligen en circunscripciones territoriales y especiales. Dentro de estas últimas se encuentran las que establece la ley para asegurar la representación "de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior". De otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º, literal b), de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares suscrita el 24 de abril de 1963, la cual fue aprobada por Colombia mediante Ley 17 de 1971, por "circunscripción consular" debe entenderse "el territorio atribuido a una oficina consular para el ejercicio de sus funciones consulares". En otras palabras, las funciones consulares solamente pueden ejercerse en un territorio determinado que se denomina circunscripción consular. Por lo tanto, el ámbito de ejercicio de las funciones que desarrollan los Cónsules Generales se limita al territorio donde se ejerce la circunscripción consular, pues más allá de ese límite esos empleados no están facultados para cumplir válidamente las funciones que tienen a cargo.

INMUNIDAD DE JURISDICCIÓN - Concepto. Clases. Diferencia frente a circunscripción consular / CIRCUNSCRIPCIÓN CONSULAR - Diferencias frente a inmunidad

La inmunidad de jurisdicción penal, civil y administrativa (artículo 31 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas) implica "sustraer a la persona y a las cosas del agente diplomático, como también a su sede, de la aplicación de las leyes y de la injerencia de las autoridades locales". No obstante, el concepto de inmunidad no puede identificarse con el de

circunscripción consular, pues el primero es una garantía de independencia para los Estados y "de desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas" y el segundo es un límite territorial para el ejercicio de competencias y funciones consulares. De consiguiente, aunque en el derecho internacional la inmunidad implica la extensión de la jurisdicción del Estado acreditante en el extranjero, es claro que las funciones consulares solamente pueden adelantarse en el territorio donde están autorizadas, esto es, en la circunscripción consular. Luego, el ejercicio de las funciones que tienen a su cargo los Cónsules de Colombia está limitada a la circunscripción consular correspondiente.

NULIDAD ELECCIÓN DE CONGRESISTA - Improcedencia. No se configura inhabilidad con fundamento en desempeño como cónsul general / INHABILIDAD DE CONGRESISTA - No se configura con fundamento en desempeño como cónsul general / CÓNSUL GENERAL - Supuestos para que se configure inhabilidad para desempeñarse como congresista

Está demostrado que el 10 de marzo de 2002, el señor Jorge Alberto García-Herreros Cabrera fue elegido Representante a la Cámara para el período 2002- 2006. De otra parte, está probado que el señor Jorge Alberto García-Herreros Cabrera desempeñó el cargo de Cónsul General de Colombia en San Cristóbal (Venezuela) del 27 de junio de 2001 al 31 de enero de 2002. Para que se configure la inhabilidad que invoca el demandante es necesario demostrar que el empleo público que origina el reproche tuvo lugar en la circunscripción en la que se efectuó la elección impugnada. Pues bien, para adelantar ese análisis deben recordarse dos supuestos. De un lado, que el demandado fue elegido Representante a la Cámara por la Circunscripción electoral de Norte de Santander y, de otro, que dentro de los 12 meses anteriores a esa elección se desempeñó como Cónsul General de Colombia en San Cristóbal (Venezuela). De esta forma, corresponde a la Sala averiguar si, para efectos de la inhabilidad objeto de estudio, existe identidad de circunscripción entre el lugar donde se efectuó la elección impugnada y el lugar donde se desempeñó el empleo público. La Sala concluye que el lugar donde el demandado se desempeñó como empleado público (circunscripción consular de San Cristóbal) no sólo no coincide con la circunscripción territorial donde resultó elegido Representante a la Cámara (Norte de Santander), sino que tampoco, el demandado, por razón de su empleo, tuvo la posibilidad directa de influir en el voto de los ciudadanos aptos para sufragar en dicha circunscripción. En efecto, el empleo público que desempeñó el demandado no tenía la capacidad directa de influir y alterar la expresión libre de la voluntad popular, puesto que es obvio que los colombianos que se encuentran en el extranjero sólo pueden votar en la circunscripción especial creada por el legislador para residentes en el exterior. En consecuencia, como el empleo público desempeñado por el demandado no se ejerció en la misma circunscripción donde ocurrió la elección, es innecesario averiguar si el desarrollo de las funciones consulares implican el ejercicio de autoridad civil, política, administrativa o militar.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: DARÍO QUIÑONES PINILLA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil dos (2002).

Radicación número: 11001-03-28-000-2002-0014-01(2904)

Actor: EDUARDO CARMELO PADILLA HERNÁNDEZ

Demandado: REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL DE NORTE DE SANTANDER

Procede la Sala a dictar la sentencia correspondiente al proceso número 2904 promovido por el Señor Eduardo Carmelo Padilla Hernández, mediante demanda presentada en ejercicio de la acción pública de nulidad de carácter electoral.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

A. LA PRETENSIÓN.-

El Señor Eduardo Carmelo Padilla Hernández, actuando en su propio nombre y en ejercicio de la acción de nulidad de carácter electoral, pretende que esta Sala declare la nulidad de la elección del Señor Jorge Alberto García-Herreros Cabrera como Representante a la Cámara por la circunscripción territorial de Norte de Santander, para el período 2002- 2006, contenida en el Acta Parcial de Escrutinio de los Votos para Cámara en el Departamento de Norte de Santander del 17 de marzo de 2002 -Formulario E26 AG-

B.- LOS HECHOS.-

Como fundamento de la pretensión el demandante expone, en síntesis, los siguientes hechos:

1°. El 10 de marzo de 2002 se llevaron a cabo las elecciones para elegir congresistas en el Departamento de Norte de Santander. En dicha contienda, el señor Jorge Alberto García-Herreros Cabrera resultó elegido Representante a la Cámara por la circunscripción electoral de Norte de Santander, para el período 2002- 2006.

2°. El demandado se inscribió como candidato a la Cámara de Representantes el 5 de febrero de 2002.

3°. El señor García-Herreros Cabrera desempeñó el cargo de Cónsul de Colombia en San Cristóbal (Venezuela) dentro del año siguiente a su elección. Por esta razón, el demandado se encontraba inhabilitado para ser elegido congresista.

C.- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El demandante invoca la violación del artículo 179, inciso 2°, de la Constitución. El concepto de violación de esa disposición lo desarrolla con fundamento en los argumentos que se resumen así:

1°. De acuerdo con el inciso 2° del artículo 179 de la Constitución, no podrán ser elegidos congresistas quienes hubieran ejercido, como empleados públicos, autoridad política, civil, administrativa o militar dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de la elección. Entonces, como el demandado desempeñó el cargo de Cónsul de Colombia en San Cristóbal dentro del término que señala la Carta, se encontraba inhabilitado para ser elegido congresista.

2°. Si la posesión como congresista debía llevarse a cabo el 20 de julio de 2002, el demandado debió dejar su cargo a más tardar el 19 de julio de 2000 y eso no ocurrió.

3°. En virtud de lo dispuesto en el artículo 224 del Decreto 453 de 1930, las funciones desempeñadas en el cargo de Cónsul implican el ejercicio de autoridad civil y administrativa. Ahora, en razón a que es clara la "cercanía de San Cristóbal con este departamento y el notorio flujo de personas y de intereses entre los dos países", se deduce que el demandado tenía la posibilidad de influir en el voto del electorado, por lo que tenía una situación de ventaja frente a los demás aspirantes que violó el derecho de igualdad de oportunidades.

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA

El Señor Jorge Alberto García- Herreros Cabrera intervino en el proceso por medio de apoderado, quien contestó la demanda y manifestó su oposición a las pretensiones de la misma. Como razones de defensa expuso los argumentos que se resumen de la siguiente manera:

1°. Para sustentar su argumento, el demandante omitió en forma deliberada el contenido del inciso 9° del artículo 179 de la Constitución, según el cual la inhabilidad contemplada en el inciso 2° de esa norma se aplica cuando el ejercicio del cargo tenga lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. Por tal razón, el demandado no se encontraba inhabilitado para ser elegido congresista.

2°. El artículo 179 de la Constitución señala que los Representantes a la Cámara serán elegidos en circunscripciones territoriales y especiales. En efecto, el demandado fue elegido Representante a la Cámara por la circunscripción territorial del departamento de Norte de Santander, por lo que, dentro de los 12 meses anteriores a la elección, él no ejerció, como empleado público, jurisdicción o autoridad civil, política, administrativa o militar en el territorio al cual corresponde la circunscripción electoral.

3°. El Decreto 453 de 1930 no se encuentra vigente y el artículo 224 no existió porque ese decreto sólo tenía 25 artículos. De hecho, esa normativa fue subrogada por la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, la cual fue ratificada por Colombia, y por el Decreto 274 de 2000.

4°. En el servicio exterior se aplica el concepto de jurisdicción consular en donde los cónsules generales extienden sus funciones a una región determinada, según la fijación del circuito consular en donde les es permitido actuar por disposición del Ministerio de Relaciones Exteriores.

5°. En concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 5 de noviembre de 1991, se aclaró que las causales de inhabilidad contempladas en los numerales 2°, 3°, 5° y 6° del artículo 179 de la Constitución, en principio, sólo rigen para las situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección; de ahí que si la autoridad civil o política se ejerce en una circunscripción electoral diferente a aquella en que está inscrito el candidato al congreso no opera la inhabilidad.

6°. La doctrina y jurisprudencia nacionales han dicho que los cargos que ejercen autoridad política son aquellos que conciernen exclusivamente al manejo del Estado, tales como el Presidente de la República, los Ministros del despacho y directores de Departamentos Administrativos que integran el gobierno. A su turno, el concepto de autoridad administrativa está referido a todos los cargos que corresponden a la administración nacional, departamental y municipal, los órganos de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición sobre los subordinados y la sociedad. Por su parte, los cargos con autoridad militar son aquellos

que pertenecen a la fuerza pública. Finalmente, los cargos con autoridad civil son los que no implican ejercicio de autoridad militar "especialmente los casos de los jueces, magistrados y fiscales".

7°. Según el artículo 1° de la Convención de Viena, la circunscripción consular es el territorio atribuido a una oficina consular para el ejercicio de sus funciones consulares, las cuales están señaladas en el artículo 5° de la misma convención. Así, de un análisis detallado de todas las funciones se concluye que los cónsules no ejercen "autoridad de ninguna naturaleza". Incluso, esas funciones solamente pueden desempeñarse en la respectiva circunscripción consular y no fuera de ella.

8°. De acuerdo con las sentencias del 5 de febrero de 1973 y 3 de diciembre de 1982 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, los cónsules son empleados públicos que no ostentan jurisdicción ni autoridad política, militar, civil o administrativa, comoquiera que atienden tareas de subordinación del Presidente de la República (artículo 189, numeral 2°, de la Constitución) y el Ministro de Relaciones Exteriores y en coordinación con el agente diplomático.

9°. Como las inhabilidades tienen un carácter absolutamente restringido en cuanto se reducen a las causales previstas en la Constitución o la ley, la causal de inhabilidad por ejercicio de autoridad no puede extenderse a la circunscripción consular.

3. ALEGATOS DE CONCLUSION

El apoderado del demandado presentó alegato de conclusión para reiterar los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. Agregó que del material probatorio aportado al expediente se deduce que el demandado no ejerció funciones generales y especiales que impliquen ejercicio de autoridad o mando de ninguna naturaleza. Incluso, es claro que el demandado no ejerció funciones en la circunscripción electoral de Norte de Santander, en tanto que se desempeñó como Cónsul de Colombia en San Cristóbal (Venezuela) entre el 27 de junio de 2001 al 31 de enero de 2002.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado solicita se denieguen las pretensiones de la demanda en consideración con los argumentos que se resumen de la siguiente manera:

1°. Para que se configure la causal de inhabilidad de los congresistas consagrada en el numeral 2° del artículo 179 de la Constitución se requiere demostrar 3 supuestos: i) el desempeño de un empleo público que comporte el ejercicio de jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar; ii) que aquello ocurrió dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de la elección y iii) en la circunscripción en la cual deba efectuarse la elección, puesto que la causal de inelegibilidad debe interpretarse en armonía con lo dispuesto en el penúltimo inciso de la norma superior.

2°. El material probatorio aportado al expediente permite inferir que el elegido Representante a la Cámara por la circunscripción electoral de Norte de Santander se desempeñó como empleado público dentro de los 12 meses anteriores a la elección.

3°. Como las inhabilidades son "de derecho estricto y no admiten interpretación analógica o extensiva" debe concluirse que no se presenta la inhabilidad propuesta por el demandante, en tanto que "no resulta operante si el cargo se desempeña en una circunscripción electoral diferente

de aquella en que es elegido el Representante a la Cámara". De hecho, no pueden aceptarse los argumentos del demandante de cercanía de San Cristóbal al departamento de Norte de Santander ni la importancia del consulado por la cantidad de ciudadanos que viven en la zona de frontera, puesto que se trata de circunstancias y elucubraciones subjetivas, ajenas "al tipo legal de la inhabilidad" y no fueron acreditadas en el expediente.

I. CONSIDERACIONES

Este proceso se encamina a obtener la declaración de nulidad de la elección del Señor Jorge Alberto García-Herreros Cabrera como Representante a la Cámara por la circunscripción territorial de Norte de Santander, para el período 2002- 2006, contenida en el Acta Parcial de Escrutinio de los Votos para Cámara en el Departamento de Norte de Santander del 17 de marzo de 2002 -Formulario E26 AG- (folios 30 y 41).

Inhabilidad del artículo 179, numeral 2º, de la Constitución

Según criterio del demandante, el señor García-Herreros Cabrera no podía ser elegido Representante a la Cámara por la circunscripción electoral de Norte de Santander, para el período 2002- 2006, comoquiera que dentro de los 12 meses anteriores a la elección se desempeñó como Cónsul de Colombia en San Cristóbal (Venezuela), por lo que se encontraba incurso en la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 2º del artículo 179 de la Constitución. A su turno, el demandado sostiene que la causal de inelegibilidad que invoca el demandante solamente se aplica para los cargos que implican el ejercicio de autoridad civil, administrativa, política o militar dentro de la misma circunscripción para la cual resulta elegido, razón por la cual no se encontraba inhabilitado para ser elegido Representante a la Cámara por la circunscripción de Norte de Santander.

La norma que se considera vulnerada dispone lo siguiente:

"No podrán ser congresistas:

(...)

2) Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

(...)

Las inhabilidades previstas en los numerales 2º, 3º, 5º y 6º se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.

Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad consignada en el numeral 5º"

Así, la interpretación literal de esa norma muestra que para que se configure la causal de inhabilidad objeto de análisis es necesario que se demuestren los siguientes cuatro supuestos: i) Que el congresista hubiese tenido el carácter de empleado público, ii) Que ello haya sido dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de la elección, iii) Que en desarrollo del empleo público, hubiere ejercido jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar y, iv) Que las anteriores situaciones tuvieron lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva

elección.

Pues bien, está demostrado que el 10 de marzo de 2002, el señor Jorge Alberto García-Herreros Cabrera fue elegido Representante a la Cámara para el período 2002- 2006 (folios 30 y 41).

De otra parte, está probado que el señor Jorge Alberto García-Herreros Cabrera desempeñó el cargo de Cónsul General de Colombia en San Cristóbal (Venezuela) del 27 de junio de 2001 al 31 de enero de 2002. Ese supuesto se demuestra con los siguientes documentos:

- Certificación del Coordinador de Nómina y Prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, en donde consta que el demandado desempeñó el cargo de Cónsul General grado ocupacional 4EX en el Consulado General de Colombia en San Cristóbal (Venezuela) durante el mismo lapso (folio 64)
- Copia autenticada del Decreto número 666 del 16 de abril de 2001, por medio del cual se nombró provisionalmente al señor Jorge Alberto García Herreros Cabrera en el cargo de "Cónsul General, grado ocupacional 4 EX, en el Consulado General de Colombia en San Cristóbal, Venezuela" (folio 67).
- Copia autenticada del Acta de Posesión Efectiva número 51 de 2001, en la cual consta que el demandado tomó posesión en el cargo de Cónsul General, grado ocupacional 4 EX, en el Consulado General de Colombia en San Cristóbal, el 27 de junio de 2001 (folio 68).
- Copia autenticada del oficio número 0163/053 del 29 de enero de 2002, por medio del cual el señor Jorge Alberto García-Herreros Cabrera renunció al cargo que venía desempeñando en el Consulado General de Colombia en San Cristóbal. (folio 69).
- Copia autenticada del Decreto número 179 del 31 de enero de 2002, por medio del cual se acepta "a partir del 1° de febrero de 2002, la renuncia presentada por Jorge Alberto García-Herreros Cabrera, al cargo de Cónsul General, Grado Ocupacional 4 EX, del Consulado General de Colombia en San Cristóbal, Venezuela" (folio 70)

Con base en lo anterior, es fácil concluir que el demandado se desempeñó como empleado público. En efecto, una lectura sistemática de los artículos 2° y 6° del Decreto 274 de 2000 "por el cual se regula el Servicio Exterior de la República de Colombia y la Carrera Diplomática y Consular", muestra que los Cónsules Generales son empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que ejercen funciones para el servicio exterior. Además, debe recordarse que el artículo 5° del Decreto 3135 de 1968 dispone que las personas que presten sus servicios en los ministerios son empleados públicos. Entonces, si el Cónsul General es un cargo para el servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, es lógico inferir que quien lo ejerce tiene el carácter de empleado público.

De igual manera está claro que el demandado ejerció el cargo como empleado público dentro de los 12 meses anteriores a la elección, toda vez que se desempeñó como Cónsul General de Colombia en San Cristóbal (Venezuela) hasta el 31 de enero de 2002 y la elección impugnada se produjo el 10 de marzo de ese mismo año.

De otra parte, como se dijo en precedencia, para que se configure la inhabilidad que invoca el demandante es necesario demostrar que el empleo público que origina el reproche tuvo lugar en la circunscripción en la que se efectuó la elección impugnada.

Pues bien, para adelantar ese análisis deben recordarse dos supuestos. De un lado, que el demandado fue elegido Representante a la Cámara por la Circunscripción electoral de Norte de Santander y, de otro, que dentro de los 12 meses anteriores a esa elección se desempeñó como Cónsul General de Colombia en San Cristóbal (Venezuela). De esta forma, corresponde a la Sala averiguar si, para efectos de la inhabilidad objeto de estudio, existe identidad de circunscripción entre el lugar donde se efectuó la elección impugnada y el lugar donde se desempeñó el empleo público.

Debe precisarse que el concepto de circunscripción se refiere a la división de un territorio para efectos de concretar derechos, adelantar funciones y competencias. De hecho, la circunscripción electoral es aquel territorio en donde debe realizarse una elección, por lo que delimita, desde el punto de vista territorial, las localidades donde pueden sufragar válidamente los ciudadanos. Así, al tenor de lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución los Representantes a la Cámara se eligen en circunscripciones territoriales y especiales. Dentro de estas últimas se encuentran las que establece la ley para asegurar la representación "de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior".

De otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º, literal b), de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares suscrita el 24 de abril de 1963, la cual fue aprobada por Colombia mediante Ley 17 de 1971, por "circunscripción consular" debe entenderse "el territorio atribuido a una oficina consular para el ejercicio de sus funciones consulares". En otras palabras, las funciones consulares solamente pueden ejercerse en un territorio determinado que se denomina circunscripción consular. Por lo tanto, el ámbito de ejercicio de las funciones que desarrollan los Cónsules Generales se limita al territorio donde se ejerce la circunscripción consular, pues más allá de ese límite esos empleados no están facultados para cumplir válidamente las funciones que tienen a cargo.

Ahora, el Consulado General de San Cristóbal (Venezuela) únicamente puede ejercer sus funciones en el Estado de Táchira, excepto en los Distritos de Pedro María Ureña y Bolívar, pues la circunscripción consular está definida expresamente para esa localidad.

Así las cosas, la Sala concluye que el lugar donde el demandado se desempeñó como empleado público (circunscripción consular de San Cristóbal) no sólo no coincide con la circunscripción territorial donde resultó elegido Representante a la Cámara (Norte de Santander), sino que tampoco, el demandado, por razón de su empleo, tuvo la posibilidad directa de influir en el voto de los ciudadanos aptos para sufragar en dicha circunscripción. En efecto, el empleo público que desempeñó el demandado no tenía la capacidad directa de influir y alterar la expresión libre de la voluntad popular, puesto que es obvio que los colombianos que se encuentran en el extranjero sólo pueden votar en la circunscripción especial creada por el legislador para residentes en el exterior.

Con todo, podría argumentarse que de acuerdo con la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, aprobada en Colombia mediante Ley 6ª de 1972, los agentes diplomáticos gozan de inmunidades y privilegios que a manera de ficción buscan extender los límites del Estado Colombiano en el Estado receptor, por lo que ejercen su autoridad como si se efectuara en el propio Estado. De hecho, las inmunidades de los agentes diplomáticos constituyen una excepción al principio de territorialidad de la ley, por lo que "la regla común que aquél que está en un territorio extranjero está sujeto a ese territorio, sufre, por el común consentimiento de las naciones, una excepción en el caso de los embajadores, por estar por una cierta ficción en el lugar de aquellos que los mandan ... y, por una ficción similar ellos están

como si fuera extra territorium. Entonces, podría sostenerse que si la inmunidad es una ficción con la cual se considera que el diplomático actúa en el exterior como si estuviese en su propio territorio, el ejercicio del empleo público por parte del Cónsul General se entiende que se realizó en Colombia.

No obstante, la Sala no asume el anterior planteamiento por la siguiente razón. Evidentemente, la inmunidad de jurisdicción penal, civil y administrativa (artículo 31 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas) implica "sustraer a la persona y a las cosas del agente diplomático, como también a su sede, de la aplicación de las leyes y de la injerencia de las autoridades locales. No obstante, el concepto de inmunidad no puede identificarse con el de circunscripción consular, pues el primero es una garantía de independencia para los Estados y "de desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas" (Preámbulo del instrumento internacional citado) y el segundo es un límite territorial para el ejercicio de competencias y funciones consulares. De consiguiente, aunque en el derecho internacional la inmunidad implica la extensión de la jurisdicción del Estado acreditante en el extranjero, es claro que las funciones consulares solamente pueden adelantarse en el territorio donde están autorizadas, esto es, en la circunscripción consular. Luego, el ejercicio de las funciones que tienen a su cargo los Cónsules de Colombia está limitada a la circunscripción consular correspondiente.

Finalmente, el demandante sostuvo que por la cercanía de las ciudades de San Cristóbal y Cúcuta, el ejercicio de autoridad administrativa del Cónsul General de Colombia en la ciudad Venezolana influyó en el voto de los colombianos residentes en la frontera. Sin embargo, la Sala debe desestimar ese argumento porque su fundamento fáctico no sólo no fue probado en el expediente sino que se apoya en una apreciación subjetiva del demandante, puesto que, como se vio en precedencia, las funciones consulares solamente pueden ejercerse en la circunscripción consular y a favor de personas colombianas que se encuentran o tienen intereses en el extranjero.

En consecuencia, como el empleo público desempeñado por el demandado no se ejerció en la misma circunscripción donde ocurrió la elección, es innecesario averiguar si el desarrollo de las funciones consulares implican el ejercicio de autoridad civil, política, administrativa o militar.

Por todo lo expuesto, se concluye que no prospera el cargo, por lo que esta Sala, de acuerdo con el Señor Procurador Séptimo Delegado ante esta Corporación, negará las pretensiones de la demanda.

I. LA DECISION

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

F A L L A :

Primero.- Deniéganse las pretensiones de la demanda.

Segundo.- En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, archívese el expediente
COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

REINALDO CHAVARRO BURITICA MARIO ALARIO MENDEZ

Presidente

ROBERTO MEDINA LOPEZ DARIO QUIÑONES PINILLA

VIRGILIO ALMANZA OCAMPO

Secretario



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

