

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena



SENTENCIA SU-329 DE 2024

Referencia: Expediente T-10.017.100

Acciones de tutela formuladas por los ciudadanos Víctor Andrés Tovar Trujillo y otros en contra de la Sección Quinta del Consejo de Estado

Magistrada ponente:
Natalia Ángel Cabo

Bogotá, D.C., ocho (8) de agosto de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 ha proferido la siguiente

SENTENCIA.

1. Esta decisión se adopta en el marco del proceso de revisión del fallo de tutela adoptado por la Sección Primera del Consejo de Estado, el 13 de diciembre de 2023. Dicha providencia resolvió la acción de tutela interpuesta por el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo y otros¹ en contra de la sentencia proferida por la Sección Quinta de esa misma Corporación el 27 de abril de 2023².

2. El 24 de enero de 2024³, la Sección Primera del Consejo de Estado remitió a la Corte Constitucional el expediente T-10.017.100⁴. La Sala de

¹ Ver secciones 1.3.2, 1.3.3 y 1.3.4 de esta sentencia.

² Radicado 11001-03-28-000-2022-00033-00 acumulado.

³ De conformidad con la información registrada en el sistema SAMAI.

⁴ En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, que establece la obligación de remitir el expediente de tutela a esta Corporación para su eventual revisión.

Selección de Tutelas número Tres de esta Corporación, mediante auto del 22 de marzo de 2024, eligió dicho expediente para su revisión⁵ y su conocimiento le correspondió por sorteo a la Sala Primera de Revisión presidida por la magistrada Natalia Ángel Cabo⁶. En sesión del 15 de mayo 2024, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió avocar el conocimiento sobre el caso.

Síntesis de la decisión

3. La Corte estudió 5 demandas de tutela formuladas contra la sentencia del 27 de abril de 2023 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado. En esa providencia se declaró la nulidad de la elección de Víctor Andrés Tovar Trujillo como representante a la Cámara por el departamento del Huila, por estar incurso en la inhabilidad establecida en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución. A juicio de la Sección Quinta, el congresista tenía un vínculo de parentesco de consanguinidad en primer grado con la alcaldesa del municipio de Tarqui (Huila), quien ostentaba autoridad civil y política en dicho ente territorial a pesar de encontrarse en licencia no remunerada durante el periodo inhabilitante, esto es, desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta que se lleve a cabo la votación para la elección respectiva.

4. Los demandantes controvirtieron esa decisión por vulnerar sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a elegir y ser elegido y a la igualdad. A su juicio, en dicha providencia, la autoridad demandada incurrió en los siguientes defectos: (i) desconocimiento del precedente, (ii) violación directa de la Constitución, (iii) sustantivo, (iv) procedimental, y (v) fáctico. En concreto los tutelantes alegaron que no se probó que la alcaldesa de Tarqui mantuviera su autoridad civil y política en el municipio, a pesar de encontrarse en licencia. Así, para los actores no se podía entender que Víctor Andrés Tovar Trujillo estuviera inhabilitado para llegar a la Cámara de Representantes.

5. La Sala consideró que las acciones constitucionales cumplían con las causales genéricas de procedencia de tutela contra sentencia. No obstante, de manera particular, en relación con las dos demandas de tutela presentadas por Yuber Parraci Malagón y Rodrigo Bahamón Plazas la Corte advirtió que, en estricto sentido, carecían de legitimación en la causa por activa en tanto no intervinieron en el proceso en el cual se declaró la nulidad de la elección del representante a la Cámara demandado. Sin embargo, en la medida en que dichos actores actuaron amparados bajo el precedente en vigor de esta Corporación⁷ que les permitía presentar la demanda de tutela, la Corte permitió su intervención. Así, bajo la figura de la jurisprudencia anunciada, este tribunal en esta sentencia cambió su precedente y determinó que, en adelante, quienes no hayan sido partes o terceros en el proceso ordinario en el que se profirió la decisión cuestionada, no tienen legitimación por activa para presentar la acción de tutela, incluso cuando se alega la violación del derecho a elegir.

6. Al analizar los reproches formulados en los escritos de tutela, la Sala Plena concluyó que la providencia cuestionada de la Sección Quinta del Consejo

⁵ Con fundamento en los criterios objetivo de necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial y complementario de tutela contra providencias judiciales en los términos de la jurisprudencia constitucional.

⁶ Expediente digital T-10.017.100, archivo “[04informe de reparto Dra. Angel.pdf](#)”.

⁷ Sentencia SU-213 de 2022.

de Estado no incurrió en defectos violatorios de las garantías fundamentales de los accionantes. En efecto, la Corte descartó el defecto por desconocimiento del precedente porque la sentencia SU-207 de 2022 no era un precedente aplicable al caso concreto, y porque la autoridad accionada consideró su jurisprudencia vigente al momento de proferir la respectiva sentencia, lo que la llevó a resolver el caso conforme a las normas correspondientes. Además, la autoridad judicial demandada explicó con suficiencia por qué no resultaba aplicable la regla jurisprudencial invocada no solo por el demandado en el proceso de nulidad electoral sino también por los aquí tutelantes, de conformidad con la sentencia del 11 de marzo de 2021⁸ proferida por esa misma Corporación.

7. Por otra parte, la Corte determinó que la providencia cuestionada no violó la Constitución, pues la autoridad judicial accionada no le atribuyó un alcance insuficiente a la inhabilidad por parentesco, y tampoco contradujo el artículo 179.5 superior. Por el contrario, de la revisión de la sentencia del 27 de abril de 2023, se evidenció que la Sala Electoral estudió y encontró probados todos los elementos que configuran la inhabilidad por parentesco. Además, no se desconoció el principio de confianza legítima en tanto la autoridad judicial resolvió el caso con fundamento en la regla jurisprudencial pacífica y reiterada desde el 2012.

8. La Corte también constató que la Corporación accionada no desconoció el mandato establecido en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, pues resolvió todos los argumentos formulados a través del medio de control ordinario. Por lo tanto, se desestimó la posible configuración de un defecto procedimental por desconocimiento del principio de congruencia.

9. De otro lado, la Corte verificó que la autoridad judicial demandada no incurrió en un defecto fáctico por no tener en cuenta la incidencia en la votación total que podía tener el electorado de Tarqui (Huila) en relación con la votación que obtuvo el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo. Sobre el punto, la Corte observó que en el proceso de nulidad electoral bastaba con demostrar que se cumplieron los elementos que configuran la respectiva inhabilidad sin que hubiera lugar a razonamientos adicionales por parte del juez. En ese sentido era indiferente el número de votos obtenidos en el municipio de Tarqui (Huila), así como la votación total que obtuvo el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo pues la configuración de la inhabilidad alegada no está supeditada a esa circunstancia.

10. En consecuencia, tras constatar que la providencia cuestionada no vulneró los derechos fundamentales de los accionantes, la Corte concluyó que las acciones de tutela que estos formularon debían ser negadas.

I) ANTECEDENTES

1.1.Hechos⁹

Anteriores a la demanda de nulidad electoral

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de marzo de 2021, radicado 54001-23-33-000-2019-000354-01.

⁹ Mayoritariamente, los elementos fácticos fueron advertidos de la sentencia que resolvió el proceso de nulidad electoral, de las pruebas obrantes en dicho expediente, así como de las intervenciones realizadas en el curso del proceso constitucional.

11. La señora Dora Liliana Trujillo Pava es madre del señor Víctor Andrés Tovar Trujillo. La señora Trujillo Pava fue elegida alcaldesa del municipio de Tarqui (Huila) para el periodo 2020-2023. Ya en ejercicio, la funcionaria disfrutó de varias licencias no remuneradas durante el periodo comprendido entre el 10 de noviembre de 2021 el 25 de marzo de 2022.

12. En la jornada electoral del 13 de marzo de 2022, el ciudadano Víctor Andrés Tovar Trujillo fue elegido representante a la Cámara por el departamento del Huila. La elección mencionada fue declarada en el formulario E-26CAM del 24 de marzo del 2022.

La demanda de nulidad electoral

13. Los ciudadanos William Eduardo Gutiérrez Ordóñez, Gilberto Silva Ipus, Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla y Jhonny Marcel Díaz Ortega, en nombre propio, presentaron demandas en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 del 2011. Los ciudadanos solicitaron la declaratoria de nulidad del formulario E-26CAM del 24 de marzo del 2022, en lo que se refiere a la elección del señor Víctor Andrés Tovar Trujillo como representante a la Cámara por el departamento del Huila.

14. Los accionantes de la nulidad electoral citaron como normas violadas los artículos 179.5 de la Constitución Política, 280.5 de la Ley 5° de 1992 y 2.2.5.2.2, 2.2.5.5.1 y 2.2.5.5.3 del Decreto 648 del 2017.

15. Además, los accionantes de la nulidad electoral fundamentaron su pretensión en la causal de nulidad prevista en el artículo 275 numeral 5° de la Ley 1437 de 2011, esto es, por la presunta configuración de la inhabilidad prevista en el numeral 5° del artículo 179 de la Constitución Política. Adicionalmente, los ciudadanos alegaron las causales de nulidad relativas a la desviación de poder y falsa motivación. En el siguiente cuadro, se expone el contenido de las normas que regulan la inhabilidad alegada.

Tabla 1. Marco normativo de la inhabilidad invocada por los demandantes

Artículo 275 numeral 5° de la Ley 1437 de 2011	Artículo 179 numeral 5° de la Constitución Política de 1991
Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando: (...)	No podrán ser congresistas: (...)
5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad.	5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.

16. Los accionantes manifestaron que la inhabilidad alegada tiene como finalidad garantizar la independencia del electorado y la idoneidad del candidato ante posibles lazos familiares que conlleven al nepotismo en el ejercicio del poder público en una determinada circunscripción. Así mismo, los actores afirmaron que la inhabilidad pretende garantizar los derechos de igualdad, moralidad y transparencia que debe caracterizar el certamen electoral.

17. De otra parte, los demandantes señalaron los elementos para la configuración de la causal de inelegibilidad que alegaron. Así, los actores

argumentaron que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁰, para acreditar el ejercicio de autoridad civil, política y administrativa sólo se requiere detentar la función y/o competencia respectiva.

18. Además, a juicio de los accionantes, de conformidad con lo señalado en el artículo 2.2.5.5.3 del Decreto 648 de 2017, si el funcionario se encuentra en licencia conserva su condición de servidor público. En consecuencia, para los demandantes del proceso de nulidad electoral, la única forma en que se deja de detentar la función es mediante el cese definitivo del vínculo legal y reglamentario con la administración.

19. Adicionalmente, los demandantes citaron un concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública¹¹ (DAFP) según el cual un candidato al Congreso de la República, hijo de un mandatario local dentro de la misma jurisdicción departamental está inhabilitado para ocupar la curul a la que aspira. De acuerdo con el concepto, la inhabilidad se configura aún si su pariente se encuentra en licencia, ya que dicha situación constituye una vacancia temporal, y no tiene como consecuencia que el funcionario pierda la calidad de alcalde municipal.

20. Por último, los actores señalaron que, el 2 de marzo de 2022, el Consejo Nacional Electoral (CNE) negó la revocatoria de la inscripción del demandado. La solicitud de revocatoria se fundaba en la misma circunstancia alegada en sede de nulidad electoral. En efecto, el CNE estudió si Víctor Andrés Tovar se encontraba incurso en la inhabilidad establecida en el artículo 179.5 superior porque su madre, quien era alcaldesa del municipio de Tarqui (Huila), pidió y le fueron aprobadas unas licencias no remuneradas para apartarse del cargo en varias ocasiones durante el 10 de noviembre del 2021 y el 15 de marzo del 2022. Para el CNE, dicha circunstancia le permitía a Víctor Andrés Tovar hacer campaña sin ningún impedimento legal o constitucional. Para los demandantes, las licencias o ausencias temporales de la alcaldesa solo buscaron “burlar” la inhabilidad de origen constitucional que recaía en el representante demandado.

21. Conforme con lo expuesto, los actores concluyeron que el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo estaba incurso en la mencionada causal de inelegibilidad para ejercer el cargo de representante a la Cámara por el departamento del Huila, a la luz de lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 179 de la Constitución y el numeral 5° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.

22. En lo referente a la presunta desviación de poder y falsa motivación, los actores sostuvieron que la votación obtenida por el demandado era ilegal porque provenía de una violación de la Constitución Política. Así, para los accionantes era claro que Víctor Andrés Tovar solicitó un concepto al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), con el único fin de engañar al electorado y a las autoridades administrativas. En efecto, el DAFP, al resolver la consulta elevada por el entonces candidato a representante a la Cámara, señaló que aquel no estaba incurso en ninguna causal de inhabilidad.

1.2. Decisión atacada en sede de tutela

¹⁰ La parte actora citó la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 29 de enero del 2019. Radicado 1101-03-28-000-2018-00031-00.

¹¹ Concepto número 20226000089361 del 24 de febrero del 2022.

23. En la sentencia del 27 de abril de 2023¹², la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró la nulidad de la elección de Víctor Andrés Tovar Trujillo como representante a la Cámara por la circunscripción departamental del Huila para el periodo 2022-2026, contenida en el formulario E-26 CAM de 24 de marzo de 2022.

24. Como fundamento de su decisión, la Sala Electoral expuso que la señora Dora Liliana Trujillo Pava estuvo en licencia ordinaria concedida por el gobernador durante el periodo inhabilitante¹³. Sin embargo, para dicha Corporación, por esta condición la alcaldesa no perdió su calidad de jefe del municipio y con esto, su autoridad civil y política¹⁴.

25. La Sección Quinta puso de presente que, desde un punto de vista garantista del derecho a la igualdad, las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3 y 5 del artículo 179 superior operan con anterioridad a la elección y en un periodo de tiempo determinado. Para el juez de la nulidad, dicho factor temporal demuestra que la finalidad de las inhabilidades radica en dos aspectos. Por un lado, la defensa del equilibrio de la contienda política, para que quienes aspiran al cargo de elección popular se presenten ante el electorado en igualdad de oportunidades. Por otro lado, el régimen de inhabilidades también salvaguarda el derecho a elegir libremente entre los competidores, en un escenario político de absoluta transparencia y moralidad. Para la autoridad judicial, las inhabilidades garantizan que no existan influencias o prerrogativas distintas a aquellas que proporcionan los propios contendores electorales y con la garantía de que todos cumplen las condiciones y requisitos que les permiten ser elegidos¹⁵.

26. Respecto de la inhabilidad establecida en el numeral 5° del artículo 179 constitucional, el juez electoral expuso que tiene como fin evitar el nepotismo, la creación de dinastías familiares en materia electoral e impedir que el candidato se valga de las prerrogativas de algún pariente que ostenta un cargo público. Por último, la autoridad judicial puso de presente que el proceso electoral no se limita al día de las elecciones, ya que el resultado de aquellas es una consecuencia de varios hechos anteriores a la fecha de los comicios a través de los cuales el aspirante trata de convencer a sus electores y obtener su voto.

27. Al examinar el caso concreto, la Sección Quinta encontró acreditado el elemento material de la inhabilidad, esto es, el parentesco entre el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo y la señora Dora Liliana Trujillo. En efecto, en el expediente obraba copia del registro civil de nacimiento del señor Tovar Trujillo en el cual consta que Dora Liliana Trujillo es su madre.

28. Luego, para el elemento territorial de la inhabilidad, la Sala Electoral advirtió que en el expediente obraba copia del formulario E-26 ALC del 27 de octubre de 2019 que declaró la elección de la señora Dora Liliana Trujillo como

¹² Radicado 11001-03-28-000-2022-00033-00 acumulado.

¹³ Desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta que se lleve a cabo la votación para la elección respectiva.

¹⁴ Para fundamentar esta conclusión, la Sección Quinta del Consejo de Estado citó los artículos 188 y 189 de la Ley 136 de 1994 que definen los conceptos de autoridad civil y política y el artículo 106 de la Ley 136 de 1994. Además, la autoridad judicial citó las sentencias Consejo de Estado del (i) 20 de febrero del 2012. Rad. 11001-03-28-000-2010-00099-00; (ii) 10 de julio del 2012. Rad. 11001-03-28-000-2010-00098-00; (iii) 20 de febrero 2012. Rad. 2010-0009-00; y (iv) del 18 de enero del 2023. Rad. 11001-03-15-000-2022-03485-00.

¹⁵ La Sección Quinta citó las sentencias Consejo de Estado (i) del 29 de enero de 2019. Rad. 11001-03-28-000-2018-00031-00; y (ii) del 9 de febrero de 2006. Rad. 080001-23-31-000-2004-00093-02 (3900).

alcaldesa del municipio de Tarqui (Huila). Por su parte, el señor Tovar Trujillo fue elegido representante a la Cámara por el departamento del Huila.

29. Con posterioridad, la Sección Quinta respondió un argumento de la parte demandada relacionado con la aplicación del precedente establecido en la sentencia del 11 de marzo de 2021. En la providencia antes mencionada se negó la solicitud de anular la elección del alcalde de Villa del Rosario (Norte de Santander). En dicha sentencia se estudió la demanda de nulidad electoral contra el acto que declaró la elección del alcalde del referido municipio. La demanda insistía en que se debería declarar la nulidad porque dicho alcalde había incurrido en la inhabilidad del artículo 95.4 de la Ley 136 de 1994, en tanto su compañera permanente se había desempeñado como comisaria de familia del mismo municipio dentro de los doce meses anteriores a la elección. Al estudiar el fondo del asunto, la Sección Quinta del Consejo de Estado encontró que el demandado no incurrió en la inhabilidad mencionada, pues su compañera permanente había solicitado una licencia en el periodo inhabilitante, y su reemplazo fue provisto por medio de un nombramiento provisional. Por tanto, como la funcionaria fue separada de sus funciones, no podía ejercer la autoridad civil y administrativa.

30. La Sección Quinta consideró que las circunstancias fácticas del caso resuelto en la sentencia del 11 de marzo de 2021 eran distintas al analizado en relación con el señor Tovar Trujillo. Primero, la Sección afirmó que, en el caso del alcalde de Villa del Rosario, se analizó el ejercicio de autoridad civil y administrativa de la comisaria de familia, mientras que en este asunto se estudió el ejercicio de la autoridad civil y política de la alcaldesa del municipio de Tarqui.

31. Segundo, el juez explicó que, de conformidad con el artículo 189 de la Ley 136 de 1994, la autoridad política la ejerce el alcalde por ser el jefe del municipio, y no se despoja de ella cuando se separa del cargo de manera transitoria. Es decir, la autoridad política se otorga en función de un criterio orgánico.

32. Por el contrario, la Sala Electoral aclaró que la autoridad administrativa se define a través de dos criterios, uno orgánico y otro funcional. En relación con el primero, el orgánico, el Consejo de Estado señaló que los alcaldes, los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas y de unidades administrativas especiales son los servidores a los que se les atribuye autoridad administrativa. Frente al segundo criterio, el funcional, la autoridad administrativa se otorga a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos, convenios, ordenar gastos, conferir comisiones, licencias, vacaciones, traslados de funcionarios subordinados, reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijar nueva sede de trabajo.

33. Los criterios mencionados le permitieron a la Sección Quinta del Consejo de Estado diferenciar el asunto analizado en la sentencia del 11 de marzo de 2021 del caso del señor Tovar Trujillo. Para la Sección Quinta, en el primero se estudió el ejercicio de autoridad civil y administrativa desde el criterio funcional, en la medida en que el cargo ejercido por la compañera del alcalde de Villa del Rosario correspondía al de comisaria de familia del municipio. Tal posición no correspondía a un cargo al que la ley le atribuyera

el ejercicio de la función administrativa desde el punto de vista orgánico. Por el contrario, en el caso del representante a la Cámara Víctor Andrés Tovar Trujillo, se estudió el ejercicio de autoridad política con fundamento en el criterio orgánico, pues el cargo de su pariente correspondía al de alcaldesa del municipio de Tarqui (Huila).

34. Por otro lado, la Sala Electoral recalcó que al interior del Consejo de Estado existe una posición pacífica en relación con la aplicación de la inhabilidad establecida en el artículo 179 numeral 5° de la Constitución Política de 1991. Según el criterio del Consejo de Estado, si un alcalde u otro funcionario solicita una licencia y su remplazo es provisto por encargo, el funcionario no se separa del cargo y, por tanto, conserva sus facultades constitucionales y legales. Ello es así porque incluso el alcalde en licencia tiene la potestad de encargar al funcionario que lo va a suceder y, además, puede removerlo para reasumir el lleno de sus funciones.

35. El juez electoral puso de presente la sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 27 de julio de 2021¹⁶. En la mencionada decisión de unificación, el órgano de cierre señaló que el funcionario elegido popularmente que se encuentra incurso en una situación administrativa de vacancia temporal, conserva la titularidad del cargo que ostenta en virtud de dicho mandato. En consecuencia, para la Sala Plena del Consejo de Estado, el funcionario en licencia no remunerada conserva sus calidades de mandatario para todos los efectos legales, incluso, para la configuración de inhabilidades.

36. En relación con la presunta infracción de los artículos 2.2.5.2.2, 2.2.5.5.1 y 2.2.5.5.3 del Decreto 648 del 2017, el juez electoral consideró que no fueron infringidos por el acto demandado, en cuanto en esas normas se consagran reglas relativas a la vacancia temporal, las situaciones administrativas y los tipos de licencia. Así, para la autoridad judicial, se trataba de disposiciones ajenas al acto electoral.

37. Por último, en relación con los cargos de desviación de poder y falta de motivación, la Sala Electoral manifestó que “la nulidad en este caso se da por haberse configurado la inhabilidad del artículo 179.5 de la Constitución Política y no por los defectos alegados. Por ello, no tienen vocación de prosperidad”¹⁷.

1.3. Solicitudes de tutela

38. El ciudadano Víctor Andrés Tovar Trujillo¹⁸, a través de apoderado, presentó una acción de tutela contra la sentencia del 27 de abril de 2023 de la Sección Quinta del Consejo de Estado. Con posterioridad los ciudadanos, Iván Medina Ningo¹⁹, en nombre propio; Yuber Parraci Malagón y otros²⁰, en nombre propio; Rodrigo Bahamón Plaza y otros²¹, en nombre propio; y Juan Camilo Claros, a través de apoderado judicial²², presentaron unas acciones de tutela contra la misma providencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de julio del 2021. Rad. 11001-03-28-000-2020-00004-00.

¹⁷ Sentencia del 27 de abril de 2023 de la Sección Quinta del Consejo de Estado. Página 35.

¹⁸ Acción de tutela identificada con el radicado 11001-03-15-000-2023-02870-00.

¹⁹ Acción de tutela identificada con el radicado 11001-03-15-000-2023-03301-00.

²⁰ Acción de tutela identificada con el radicado 11001-03-15-000-2023-03279-00.

²¹ Acción de tutela identificada con el radicado 11001-03-15-000-2023-03180-00.

²² Acción de tutela identificada con el radicado 11001-03-15-000-2023-02921-00.

39. El proceso de la acción de tutela presentada por el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo le correspondió por reparto a la Sección Primera del Consejo de Estado. Dicha autoridad judicial ordenó la acumulación de las otras 4 acciones de tutela que se presentaron contra la sentencia del 27 de abril de 2023 de la Sección Quinta del Consejo de Estado. A continuación, se resumen los argumentos y pretensiones de cada escrito de tutela y el trámite procesal que se llevó a cabo para cada caso.

1.3.1. Escrito de tutela presentado por Víctor Andrés Tovar Trujillo

40. El actor consideró que la Sección Quinta del Consejo de Estado vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a elegir y ser elegido y a la igualdad, por los siguientes motivos.

41. Primero, el actor estimó que la autoridad judicial incurrió en un defecto sustantivo por indebida interpretación de los artículos 188 y 189 de la Ley 136 de 1994. A juicio del tutelante, de la literalidad de la disposición mencionada se desprende que la autoridad política la ejerce el alcalde como jefe del municipio, pero no por haber sido elegido alcalde, sino por el ejercicio efectivo de la autoridad civil o política, como lo dispone el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución. Es decir, para el accionante se requiere que el alcalde ejerza su autoridad para que la inhabilidad se configure.

42. El actor consideró que el numeral 5° del artículo 179 de la Constitución exige que, para la configuración de la inhabilidad, se ejerza efectivamente la autoridad civil o política. Es decir, para el accionante se requiere de un comportamiento material en función de un objetivo específico. Así, un alcalde ejerce la autoridad política cuando practica los actos propios de su rol de jefe del municipio.

43. Además, para el tutelante, de conformidad con los artículos 2.2.5.2.2. y 2.2.5.5.3 del Decreto 1083 de 2015, el alcalde en uso de licencia, si bien conserva su calidad de servidor, no ejerce sus funciones ya que aquellas son encargadas a otro funcionario. En consecuencia, para el actor, la señora Dora Liliana Trujillo Pava, durante el tiempo que estuvo en licencia, si bien ostentaba el título de alcaldesa, no ejerció dicha dignidad.

44. Segundo, el tutelante consideró que la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en desconocimiento del precedente, concretamente el establecido en la sentencia del 11 de marzo de 2021²³, en el que se sustentó el DAFP “para alentar la candidatura del señor Tovar Trujillo en el concepto No. 20226000089361 del 24 de febrero del 2022”²⁴.

45. A juicio del actor, la regla jurisprudencial desconocida es aquella según la cual el servidor en uso de una licencia no está en posición de ejercer autoridad ya que está separado del cargo. Adicionalmente, el accionante afirmó que el precedente establecido en la mencionada sentencia del 11 de marzo de 2021 resultaba aplicable al proceso de nulidad de la elección de Víctor Andrés Tovar Trujillo, en la medida en que no se presentaban diferencias sustanciales entre

²³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de marzo de 2021. Rad. No. 54001-23-33- 000-2019-00354-01.

²⁴ Demanda de tutela página 5.

ambos asuntos. En este punto, el actor manifestó que la similitud del caso allí analizado con el suyo obligaba a la Sección Quinta a “considerar cuanto menos aplicar a futuro su nueva subregla con miras a no defraudar la confianza legítima producida por un fallo que se dio antes de la elección del señor Tovar Trujillo”²⁵.

46. Tercero, el actor manifestó que la Sección Quinta fundamentó su decisión en un precedente que no resultaba aplicable a su caso. Según el tutelante, las sentencias del 20 de febrero de 2012²⁶, 10 de julio de 2012²⁷ y 17 de julio de 2012²⁸, citadas por el juez de la nulidad electoral, resolvieron casos en los que las licencias otorgadas no cubrían todo el periodo de la inhabilidad. Dicha diferencia, a juicio del accionante, era significativa pues hacía que los asuntos no compartieran los supuestos fácticos necesarios para ser fallados con la misma regla jurisprudencial.

47. Cuarto, el actor manifestó que la Sección Quinta incurrió en desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional, concretamente el establecido en la sentencia SU-207 de 2022. En criterio del actor, dicho precedente señala que, para que se configure la inhabilidad del numeral 5° del artículo 179 de la Constitución, el juez debe establecer la probabilidad real del ejercicio de la autoridad política por parte del pariente del candidato.

48. Por último, el tutelante afirmó que la votación adquirida en el municipio de Tarqui (Huila) no tenía la incidencia de modificar el resultado final. En concreto, el actor puso de presente que aún si se le descontaran los votos obtenidos en dicho territorio, el resultado sería el mismo, esto es, el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo contaría con la mayoría para declarar su elección como representante a la Cámara por el departamento del Huila.

Pretensión constitucional

49. El actor solicitó en su escrito de tutela el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a elegir y ser elegido y a la igualdad. Como consecuencia, el actor pidió que se deje sin efectos la sentencia de 27 de abril de 2023 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, para que dicha autoridad judicial dicte una nueva sentencia. De manera subsidiaria, el tutelante pidió que el juez constitucional profiera un fallo de remplazo y que se suspendan los efectos de la sentencia del 27 de abril de 2023 hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo resuelva el proceso de pérdida de investidura identificado con el número 2022-03485-01²⁹.

Actuación procesal

50. La Sección Primera del Consejo de Estado, en auto del 14 de junio de 2023: (i) admitió la acción de tutela; (ii) ordenó notificar a los magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado; y (iii) vinculó a los demandantes dentro del proceso de nulidad electoral - Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla, Jhonny Marcel Díaz Ortega, Gilberto Silva Ipus y William Eduardo Gutiérrez

²⁵ Demanda de tutela página 29.

²⁶ Radicado 11001-03-28-000-2010-00099-00.

²⁷ Radicado 11001-03-28-000-2010-00098-00.

²⁸ Radicado 11001-03-15-000-2011-00438- 00

²⁹ En este proceso se estudió una solicitud de pérdida de investidura del señor Víctor Andrés Tovar Trujillo por estar incurso en la inhabilidad establecida en el artículo 179.5 de la Constitución.

Ordóñez- y a quienes intervinieron dentro de dicho trámite - CNE, Partido Cambio Radical e Iván Medina Ninco, en calidad de terceros con interés legítimo.

1.3.2. Escrito de tutela presentado por Juan Camilo Claros

51. El actor consideró que la Sección Quinta del Consejo de Estado vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a elegir y ser elegido y al principio de confianza legítima del señor Víctor Andrés Tovar Trujillo. El señor Juan Camilo Claros Castro aclaró que actuaba en calidad de “tercero interesado”³⁰.

52. En primer lugar, el señor Juan Camilo Claros manifestó que Víctor Andrés Tovar Trujillo actuó de buena fe al presentarse como candidato para ser elegido representante a la Cámara. Para fundamentar esta afirmación, el tutelante indicó que el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo, antes de inscribirse como candidato, solicitó un concepto al DAFP, entidad que le respondió lo siguiente:

“no pesará sobre el candidato la inhabilidad señalada en el numeral 5 del Artículo 179 de la Constitución Política y del numeral 5 de la Ley 5° de 1992, toda vez que, durante la licencia, el empleado se separa transitoriamente del ejercicio de su cargo, durante el tiempo que subsista la misma, no ejercerá las funciones propias del empleo, y, por ende, no estará ejerciendo ninguna clase de autoridad”³¹.

53. En segundo lugar, el señor Juan Camilo Claros señaló que la Sección Quinta del Consejo de Estado desconoció la sentencia del 11 de marzo de 2021 proferida por dicha autoridad judicial. Para el actor, la regla jurisprudencial que fue incumplida es aquella según la cual el servidor en uso de licencia, aun cuando ocupa un cargo provisto de autoridad, no está en posición de ejercerla porque está separado de sus funciones.

54. En tercer lugar, el señor Juan Camilo Claros alegó la configuración de un defecto fáctico por la falta de valoración del concepto realizado por el DAFP identificado con el radicado 20216000210271 del 22 de junio de 2021, y del expediente tramitado ante el CNE en el que se negó la revocatoria de la inscripción de la candidatura del señor Tovar Trujillo.

55. En cuarto y último lugar, el señor Juan Camilo Claros afirmó que la autoridad judicial accionada desconoció el principio de la doble conformidad, lo cual, a su juicio, se traduce en una vulneración del derecho a ser elegido del señor Víctor Andrés Tovar.

Pretensión constitucional

56. El tutelante solicitó el amparo de los derechos fundamentales de Víctor Andrés Tovar Trujillo. En consecuencia, el actor pidió que se deje sin efectos la sentencia de 27 de abril de 2023 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, para que dicha autoridad judicial profiera una nueva decisión.

³⁰ Demanda de tutela acumulada identificada con el radicado 11001-03-15-000-2023-02921-00. Página 1.

³¹ Demanda de tutela acumulada identificada con el radicado 11001-03-15-000-2023-02921-00. Página 12.

Actuación procesal

57. La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante auto del 9 de agosto de 2023: (i) admitió la acción de tutela; (ii) ordenó notificar a los magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado; y (iii) vinculó como terceros a Víctor Andrés Tovar Trujillo y a los demandantes e intervinientes dentro del proceso de nulidad electoral³².

58. Luego, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto del 26 de octubre de 2023: (i) decretó la acumulación del proceso al caso de Víctor Andrés Tovar Trujillo; y (ii) vinculó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a Germán Córdoba Ordóñez, Yuber Parraci Malagón y otros³³, y a Rodrigo Bahamón Plaza y otros³⁴, en calidad de terceros.

1.3.3. Escritos de tutela presentados por Rodrigo Bahamón Plaza y otros³⁵ y Yuber Parraci Malagón y otros³⁶

59. Por la similitud de los escritos de tutela, a continuación, la Sala resumirá las dos demandas de manera conjunta. Los tutelantes aclararon que actuaban en calidad de votantes y electores del señor Víctor Andrés Tovar Trujillo, y consideraron que la Sección Quinta del Consejo de Estado vulneró sus derechos fundamentales a la confianza legítima, la igualdad y elegir.

³² Ver el fundamento jurídico 49 de esta sentencia.

³³ Ver pie de página 36.

³⁴ Ver pie de página 35.

³⁵ Francisco Javier Laguna Medina, Krishna Martínez Rivera, Jonathan Obregón Mendoza, Karen Julieth Medina Tovar, Ederly Cabrera Pascuas, Yasmín Olmos Mora, Gorky Julián Muñoz Trujillo, Laura Daniela Montoya Losada, Charol Nicol Gutiérrez Rodríguez, Jorge Gabriel Chía Ramos, Dayana Alejandra Cerquera Murcia, Mateo Luis Felipe Torres Poveda, Adriana Marcela Betancourt Chau, Maloren Lisseth Chía Ramos, Luz Marina Trujillo Hernández, Iván Camilo Cardoso Noriega, Yeidi Fernanda Artunduaga Hernández, Dana Sofía Castaño Salinas, Stefanny Tavera Polanía, Marlio Gutiérrez Rivera, Yenny Marcela López Delgado, Clara Inés Delgado López, Jhon Fredy Rojas Perdomo, Juan Camilo Gómez Muñoz, Cecilia Muñoz Silva, Nelly Macías, Consuelo Arteaga Macías, Joaquín Emilio Vargas Ramírez, Jasmín Mejía Cañón, Leidy Lorena Rodríguez Tavera, Jimena Garzón Torrejano, Lida Flórez Osso, Oscar Javier Chavarro Álvarez, Angie Yulieth García García, Silvio Andrés Bolaños Calderón, Carolina Díaz Olivera, María Margarita Díaz Olivera, Natalia Andrea Pinto Álvarez, Ángela María Muñoz Herrera, Leonel Hernán Cabrera Vargas, Tatiana Ordóñez Oviedo, Yineth Calderón Gaitán, Elisa Perdomo de Cano, Marisela Velásquez Sabogal, Miller Polanía Casilima, Carol Johana Campos Muñoz, Alejandro Gutiérrez Quimbaya, Santos Camargo Guzmán, Karen Yulieth Espitia Cardozo, Eder Johfre Carvajal Martínez, Francly Elena Losada Sánchez y María Enith Losada Sánchez.

³⁶ Yeimy Rodríguez, Margarita Díaz Núñez, William Criollo Triviño, Rosalba Torres Betancourt, Yamileth Tovar, Sandra Patricia Tole González, Daniel Fernando Munar, Ruby Alveni Parra Celis, Gloria Amparo Cuellar, Fabian Losada Tovar, Erika Andrea Criollo Torres, Martha Lucía Cabrera Claros, Jesús Jara Trujillo, Oscar Fernando Bermeo Cuellar, Gloria Patricia Tovar Ramírez, Cecilia Ramírez de Tovar, Sandra Paola Oyone, John Javier Páez Guiza, Rosa Icela Trujillo Penagos, Rafael Méndez, Ángel Augusto Tovar, Angela Patricia Charry Mesa, Exilda Penagos Tovar, Luz Stephanie Trujillo Vargas, Robert Artunduaga Osorio, Juan Carlos Ortiz Tovar, Carlos Núñez Rodríguez, María Isabel Ortiz Muñoz, Adriana María Correa, Miller Criollo Ramón, Lucero Suárez Osso, Martha Cecilia Sánchez Trujillo, Victoria Delgado, Hermes Segura Torres, Maribel Núñez, Maribel Constanza González Ramos, Oscar Julián Parra Suárez, Tatiana Andrea Suárez Campos, Cesar Martínez, Dairy Margarita Bustos Díaz, María Alejandra Hile Bustos, Sonia Ortiz, Yolanda Ramos Antury, Carmen Elisa Serrano Ortiz, Wilmer Bustos Rojas, María Victoria Munar, Román Núñez Pastrana, William Alvarado, Armando Guarnizo Trujillo, Mónica Munar Muñoz, Carlos Mario Almario, Marlody Bolñez, Kelly Ohana Trujillo, Aurora Muñoz, Hermides Meneses, Miguel Manrique, Yanilson Noriega, Jorge Augusto Gasca, Fiober Ramírez, Leidy Marcela Barrera, Virgelina Bermeo, Betina Barrera, Mariano Barrera, Dorian Reinel Gasca, Regina Ramos, Diego Andrés Martínez, Jhonatan Felipe Jaramillo, Daly Eugenia Trujillo, Olga Johana Bermúdez Ortiz, Vivian Jimena Lamilla, María Camila Betancourt Cortes, María Alejandra Osorio, Nancy Vargas, Kevin Delgado, María Alejandra Méndez Ramírez, Daniela Andrea Almario, Marley Trujillo Tovar, Luz Dary Núñez Castro, María Camila Gironza Pava, Yulieth Criollo Betancourt, Dora Inés Núñez, Martha Liliana Bustos, Bercelio Hile, Luis Arturo Cortes, Libardo Cortes, Fabiola Sánchez, Alveny Tonar, Auxiliadora Fiesco, Mónica Andrea Méndez, Juan Darío Alvarado, Mary Luz Escobar, Luz Derly Vega Losada, Deisy Márquez, Pedronel Sánchez, Yuriana Prado, Cecilia Trujillo, Nidia Patricia Suárez, María Isabel Ochoa, Luisa Fernanda Sarmiento, Wendy Ahumada, Daniela María Joven, Jennifer Torres, Orlando Toledo, Jesús David Noriega, Stella Osorio, Nelly Osorio y María Denis Perdomo.

60. En primer lugar, los actores consideraron que se vulneró el principio de confianza legítima, al desconocer el precedente de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que se estableció en la sentencia del 11 de marzo de 2021. A juicio de los tutelantes, en dicha providencia el juez electoral resolvió un caso similar y concluyó que el congresista no estaba inhabilitado. En este punto, los ciudadanos consideraron que, si la Sección Quinta iba a cambiar su precedente, ha debido anunciar la jurisprudencia para casos futuros y no aplicar la nueva regla al proceso de Víctor Andrés Tovar³⁷.

61. Además, para los actores, el mencionado principio de confianza legítima también se desconoció pues ellos, en calidad de electores, confiaron en el criterio de algunos abogados, quienes les aseguraron que el congresista no estaba inhabilitado y así lo confirmaron las noticias locales anteriores a la elección. Adicionalmente, los tutelantes señalaron que el CNE resolvió mantener la candidatura de Víctor Andrés Tovar Trujillo, luego de confirmar que no estaba incurso en ninguna causal de inhabilidad.

62. Los actores pusieron de presente que el señor Tovar Trujillo obtuvo una alta votación en el departamento del Huila, la cual no se refleja en el municipio de Tarqui, del que su madre es alcaldesa. Por el contrario, la mayoría de los votos favorables se obtuvieron en otros municipios y en la capital del departamento. En ese sentido, para los actores, debe prevalecer su derecho a elegir, sobre la supuesta causa de inhabilidad del señor Tovar Trujillo. Para ilustrar lo anterior, los ciudadanos señalaron que Víctor Andrés Tovar obtuvo 40.393 votos, mientras que los otros candidatos, no elegidos, solo alcanzaron 37.091, 34.575 y 31.941 votos. Además, los votos obtenidos en el municipio de Tarqui, al ser un territorio pequeño, no podían incidir en el resultado final, pues solo podían aportar 2.101 votos.

63. En segundo lugar, los tutelantes alegaron un defecto sustantivo por indebida interpretación de la norma que contiene la inhabilidad objeto de discusión. Para los ciudadanos, es claro que dos personas no pueden ejercer el mismo cargo al mismo tiempo. En ese sentido, durante el tiempo en que la madre de Víctor Andrés Tovar estuvo separada de su cargo de alcaldesa, la persona que quedó encargada ejerció todas las funciones.

64. En tercer lugar, los tutelantes alegaron la configuración de un defecto fáctico por omitir una valoración de las pruebas en los términos expuestos en la sentencia SU-207 de 2022. En consecuencia, los ciudadanos señalaron que la autoridad judicial debía realizar una valoración probatoria concreta y ajustada a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, esto es, examinar la probabilidad real, más allá de un simple potencial, que tenía la madre de Víctor Andrés Tovar, de ejercer como alcaldesa si estaba separada del cargo.

Pretensión constitucional

65. Los tutelantes solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la confianza legítima, a la igualdad y a elegir y ser elegidos. En consecuencia, los actores pidieron que se deje sin efectos la sentencia del 27 de abril de 2023 y que se le ordene a la Sección Quinta del Consejo de Estado proferir un nuevo fallo. De manera subsidiaria, los tutelantes pidieron que el juez constitucional emita la decisión de remplazo.

³⁷ Los tutelantes citaron la sentencia SU-474 de 2020.

Actuación procesal

66. Mediante auto del 25 de julio de 2023, proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado, la demanda de tutela presentada por Yuber Parraci Malagón y otros fue acumulada al proceso de tutela iniciado por Víctor Andrés Tovar Trujillo. En esa misma decisión, la autoridad judicial: (i) ordenó notificar a los magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado; y (ii) vinculó a Víctor Andrés Tovar Trujillo y a los demandantes e intervinientes dentro del proceso de nulidad electoral³⁸, en calidad de terceros.

67. En similar sentido, mediante auto del 9 de octubre de 2023, proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado, la demanda de tutela presentada por Rodrigo Bahamón Plaza y otros fue acumulada al proceso de tutela iniciado por Víctor Andrés Tovar Trujillo. En esa misma decisión, la autoridad judicial: (i) ordenó notificar a los magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado; y (ii) vinculó al CNE, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Partido Cambio Radical, a Víctor Andrés Tovar Trujillo y a los demandantes de la nulidad electoral³⁹, en calidad de terceros.

1.3.4. Escrito de tutela presentado por Iván Medina Ninco

68. El actor consideró que la Sección Quinta del Consejo de Estado vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa. En primer lugar, el tutelante señaló que intervino en el proceso de nulidad electoral para apoyar al señor Víctor Andrés Tovar Trujillo.

69. Luego, el ciudadano señaló que, dentro del proceso de nulidad electoral, presentó una excepción denominada “falta de configuración de los elementos estructuradores de la inhabilidad conten[ida] en el artículo 179.5 de la Constitución Política”. Sin embargo, según el actor, la Sección Quinta omitió resolver la excepción por él propuesta, pues en la parte resolutive de la decisión no se incluyó una orden que se refiriera a sus argumentos.

70. En consecuencia, para el señor Iván Medina, la autoridad judicial desconoció el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, según el cual, en la sentencia se deben resolver las excepciones propuestas. Como consecuencia de lo anterior, el tutelante pidió la adición de la sentencia, de conformidad con el artículo 290 de la Ley 1437 de 2011, la cual fue negada por la Corporación accionada en el auto del 18 de mayo de 2023.

Pretensión constitucional

71. El tutelante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa. En consecuencia, el actor pidió que se le ordene a la Sección Quinta del Consejo de Estado adicionar la sentencia del 27 de abril de 2023, en el sentido de incluir en la parte resolutive una consideración frente a la excepción propuesta como tercero coadyuvante del demandado del proceso de nulidad electoral.

Actuación procesal

³⁸ Ver fundamento jurídico 49 de esta sentencia.

³⁹ Ibidem.

72. La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto del 30 de junio de 2023: (i) decretó la acumulación del proceso de tutela al expediente del señor Víctor Andrés Tovar Trujillo; (ii) ordenó notificar a los magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado; (iii) vinculó a Víctor Andrés Tovar Trujillo y a los demandantes y demás intervinientes dentro del proceso de nulidad electoral⁴⁰, como terceros con interés.

1.4. Respuestas de la entidad accionada y de los terceros vinculados

73. A continuación, se reseñan las intervenciones presentadas en los 5 expedientes de tutela acumulados.

74. El CNE y la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitaron que se les desvinculara del trámite de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva.

75. El señor Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla, demandante dentro del proceso de nulidad electoral, solicitó que se negaran las pretensiones del amparo. A juicio del interviniente, la Sección Quinta del Consejo de Estado le garantizó al actor sus derechos fundamentales.

76. El señor Gilberto Silva Ipus, también demandante dentro del proceso de nulidad electoral, solicitó que se negaran las pretensiones del amparo, toda vez que la Sección Quinta del Consejo de Estado al proferir la sentencia de 27 de abril de 2023 no incurrió en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial.

77. La Sección Quinta del Consejo de Estado solicitó que se negaran las pretensiones de la acción de tutela. En criterio de la autoridad judicial, no se configuró ninguno de los defectos alegados en los escritos de tutela. Además, la Sala Electoral afirmó que los actores pretendían reabrir el debate de instancia.

78. En este sentido, dicha Corporación manifestó que en la parte considerativa de la sentencia cuestionada se hizo el análisis de los elementos de la inhabilidad alegada. Así, para la autoridad judicial, estaba demostrado que ella hizo un estudio de lo solicitado en el medio de control.

79. Por otro lado, la Sección Quinta puso de presente que en el proceso de nulidad electoral los demandantes fueron los señores William Eduardo Gutiérrez Ordoñez, Gilberto Silva Ipus, Carlos Ernesto Rodríguez Chinchilla y Jhonny Marcel Díaz Ortega, mientras que el demandado fue el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo. Asimismo, el juez señaló que el Ministerio Público fue vinculado a dicho trámite, y que, como terceros, intervinieron el CNE, el partido Cambio Radical e Iván Medina Ninco y la Registraduría Nacional del Estado Civil, los cuales contaron con las garantías y oportunidades legalmente establecidas en el curso del medio de control.

80. Con base en lo expuesto, la autoridad accionada resaltó que los demás tutelantes no participaron ni intervinieron en ninguna de las etapas del proceso de nulidad electoral. En consecuencia, para la autoridad judicial, las personas

⁴⁰ Ibidem.

que no intervinieron en el proceso que ahora se cuestiona carecen de legitimación en la causa por activa.

81. El director jurídico del Partido Cambio Radical señaló que el juez electoral desconoció el precedente establecido en la sentencia del 11 de marzo de 2021 en la que se resolvió un asunto con supuestos fácticos similares al de Víctor Andrés Tovar Trujillo.

1.5. Decisiones objeto de revisión

1.5.1. Única instancia

82. La Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia del 13 de diciembre de 2023, declaró la improcedencia de la acción de tutela presentada por Yuber Parraci Malagón y otros, Rodrigo Bahamón Plaza y otros y Juan Camilo Claros Castro, toda vez que no fueron parte dentro del medio de control de nulidad electoral identificado con el número único de radicación 11001-03-28-000-2022-00033-00 (acumulado), en el que se profirió la sentencia del 27 de abril de 2023.

83. Por otro lado, el juez de tutela manifestó que los amparos presentados por Víctor Andrés Tovar Trujillo e Iván Medina Ninco no cumplieron con el requisito de relevancia constitucional, motivo por el cual eran improcedentes. Como fundamento de su decisión, la Sección Primera señaló que: (i) el asunto controvertido por los actores ya fue resuelto por el juez de la nulidad electoral; (ii) la acción de tutela fue utilizada como una tercera instancia; (iii) la inconformidad de la parte actora se relaciona con un asunto meramente legal que ya fue decidido por el juez natural; y (iv) lo pretendido por los tutelantes es que el juez valide su tesis jurídica y desconozca el criterio pacífico de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

1.6. Actuaciones en sede de revisión

84. En sesión del 15 de mayo 2024, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió avocar conocimiento sobre el caso. El 4 de junio de 2024, la magistrada sustanciadora profirió auto de pruebas en el que le solicitó al Consejo de Estado copia: (i) de las demandas de tutela con sus anexos; (ii) de todas las intervenciones realizadas al interior de los procesos constitucionales acumulados; y (iii) del expediente de nulidad electoral en el que se profirió la sentencia del 27 de abril de 2023.

85. En cumplimiento al auto de pruebas, las autoridades judiciales remitieron a la Corte la información solicitada. En consecuencia, los documentos registrados en el expediente corresponden al proceso de tutela radicado 11001-03-15-000-2023-02870-00, al cual se acumularon los radicados 11001-03-15-000-2023-03301-00, 11001-03-15-000-2023-03279-00, 11001-03-15-000-2023-03180-00, 11001-03-15-000-2023-02921-00 y 11001-03-15-000-2022-03834-00. También se cuenta con los documentos que obran en el expediente del medio de control de nulidad electoral identificado con el radicado 11001-03-28-000-2022-00033-00.

1.6.1. Traslado de las pruebas

86. El señor Gilberto Silva Ipus⁴¹ manifestó que la Sección Quinta del Consejo de Estado no incurrió en los defectos que alegaron los tutelantes. Para el interviniente, la autoridad judicial aplicó las normas de forma adecuada, así como el precedente que compartía supuestos fácticos con el caso concreto. El señor Silva señaló que la Sección Quinta explicó con suficiencia los motivos por los cuales la sentencia del 11 de marzo de 2021 no era un precedente para resolver el asunto. Por último, el interviniente también puso de presente que la autoridad judicial accionada cumplió con el estándar establecido por la Corte Constitucional en la sentencia SU-207 de 2022. Así, el juez de la nulidad manifestó que el alcalde que goza de licencias no se separa de su cargo y, por tanto, ejerce autoridad política en el municipio ya que puede retomararlo en cualquier momento.

87. El señor Juan Camilo Claros Castro manifestó que le asiste un interés en el proceso, en la medida en que los representantes a la Cámara se eligen por voto popular y la acción de tutela la puede presentar cualquier ciudadano. Por otro lado, el ciudadano reiteró los argumentos de su escrito de demanda, en la que expuso las inconformidades contra la sentencia del 27 de abril de 2023.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

2.1. Competencia

88. La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión del fallo proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado, en el trámite de las acciones de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 (inciso 3º), y 241 (numeral 9), de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2.2. Presentación del caso y metodología de la decisión

89. En la sentencia del 27 de abril de 2023, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, se declaró la nulidad del acto de elección de Víctor Andrés Tovar Trujillo como representante a la Cámara por el departamento del Huila para el periodo 2022-2026, contenida en el formulario E-26 CAM del 24 de marzo de 2022. Contra esa decisión, se presentaron 5 acciones de tutela, las cuales fueron iniciadas por los señores Víctor Andrés Tovar Trujillo, Iván Medina Ninco, Yuber Parraci Malagón y otros⁴², Rodrigo Bahamón Plaza y otros⁴³ y Juan Camilo Claros. Todas las demandas de tutela fueron acumuladas por la Sección Primera del Consejo de Estado.

90. A continuación, se resumen los defectos formulados en los 5 escritos de tutela acumulados por la Sección Primera del Consejo de Estado. Por su similitud, los defectos relacionados en las demandas de Rodrigo Bahamón Plaza, Yuber Parraci Malagón y otros se resumirán en conjunto.

Tabla 2. Resumen de los defectos de tutela

Víctor Andrés Tovar Trujillo, demandado en el proceso de nulidad electoral

⁴¹ Esta persona fue vinculada como tercero al proceso de tutela por la Sección Primera del Consejo de Estado, al haber participado como demandante del proceso de nulidad electoral.

⁴² Ver pie de página 36.

⁴³ Ver pie de página 35.

<p>Defecto sustantivo por indebida interpretación de los artículos 188 y 189 de la Ley 136 de 1994, el numeral 5° del artículo 179 de la Constitución y los artículos 2.2.5.2.2. y 2.2.5.5.3 del Decreto 1083 de 2015.</p> <p>Desconocimiento de la sentencia del 11 de marzo de 2021⁴⁴ del Consejo de Estado que sirvió de base al DAFP para proferir el concepto No. 20226000089361 del 24 de febrero del 2022, en el cual concluyó que el señor Tovar Trujillo no se encontraba incurso en la inhabilidad establecida en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución.</p> <p>Violación de la regla de la jurisprudencia anunciada.</p> <p>Desconocimiento de la sentencia SU-207 de 2022.</p> <p>Aplicación indebida del precedente de la Sección Quinta del Consejo de Estado.</p> <p>La votación adquirida en el municipio de Tarqui (Huila) no tenía la incidencia de modificar el resultado final.</p>
Juan Camilo Claros en calidad de tercero interesado
<p>Desconocimiento del principio de la buena fe y defecto fáctico por indebida valoración del concepto realizado por el DAFP, identificado con el radicado 20216000210271 del 22 de junio de 2021, y el proceso de revocatoria de la inscripción que se llevó a cabo en el CNE, en el cual, se negaron las pretensiones.</p> <p>Desconocimiento de la sentencia del 11 de marzo de 2021 de la Sección Quinta de Consejo de Estado.</p> <p>Desconocimiento del principio de doble conformidad.</p>
Rodrigo Bahamón Plaza, Yuber Parraci Malagón y otros en calidad de electores de Víctor Andrés Tovar Trujillo
<p>Vulneración del principio de confianza legítima por: (i) desconocimiento de la sentencia del 11 de marzo de 2021 de la Sección Quinta; (ii) modificar el precedente sin anunciar jurisprudencia como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia SU-474 de 2020; y (iii) estar en contra del concepto otorgado por abogados y noticias locales, así como del Consejo Nacional Electoral, autoridad que determinó que el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo no tenía inhabilidades.</p> <p>La votación adquirida en el municipio de Tarqui (Huila) no tenía la incidencia de modificar el resultado final.</p> <p>Defecto sustantivo por indebida interpretación del numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política.</p> <p>Defecto fáctico por no examinar la probabilidad real, más allá de un simple potencial, que tenía la madre de Víctor Andrés Tovar de ejercer como alcaldesa de Tarqui mientras estuvo separada del cargo, como lo exigió la Corte Constitucional en la sentencia SU-207 de 2022.</p>
Iván Medina Ninco, en calidad de interviniente en el proceso de nulidad electoral
<p>Defecto sustantivo por desconocer el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 y no resolver la excepción propuesta en el proceso de nulidad electoral, denominada “falta de configuración de los elementos estructuradores de la inhabilidad contenida en el artículo 179.5 de la Constitución Política”.</p>

91. De lo expuesto en la Tabla 2 de esta sentencia, y en aplicación del deber del juez constitucional de interpretar la demanda de tutela para identificar adecuadamente los problemas jurídicos que le corresponde resolver⁴⁵, la Sala

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de marzo de 2021. Rad. No. 54001-23-33- 000-2019-00354-01.

⁴⁵ En relación con la obligación del juez de tutela de interpretar el escrito de demanda, ver la Sentencia SU-461 de 2020, en la que se indicó que, para las tutelas contra providencias judiciales es necesario que “se identifiquen, de manera razonable, los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales, mas

encuentra que los defectos alegados en los 5 expedientes acumulados por la Sección Primera del Consejo de Estado son los siguientes:

92. Primero, **violación directa de la Constitución** por: (i) indebida interpretación y aplicación del numeral 5° del artículo 179 superior; y (ii) desconocimiento del principio de la confianza legítima al no tener en cuenta el concepto número 20226000089361 del 24 de febrero del 2022 proferido por el DAFP, la decisión del CNE de negar las pretensiones de la solicitud de revocatoria de la inscripción de Víctor Andrés Tovar como candidato para representante a la Cámara por el departamento del Huila y los conceptos de abogados y noticias locales.

93. Segundo, **defecto sustantivo** por indebida interpretación de los artículos 188 y 189 de la Ley 136 de 1994 y de los artículos 2.2.5.2.2. y 2.2.5.5.3 del Decreto 1083 de 2015;

94. Tercero, **defecto procedimental** por desconocimiento del principio de congruencia, al no haberse pronunciado la sentencia cuestionada respecto de todas las excepciones formuladas dentro del proceso, como lo exige el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

95. Cuarto, **desconocimiento del precedente** contenido en la sentencia del 11 de marzo de 2021⁴⁶ de la Sección Quinta del Consejo de Estado y aplicación indebida de precedente establecido en las sentencias del 20 de febrero de 2012⁴⁷, 10 de julio de 2012⁴⁸ y 17 de julio de 2012⁴⁹ de esa misma Corporación; desconocimiento de la sentencia SU-207 de 2022 de la Corte Constitucional; y falta de aplicación de la regla de la jurisprudencia anticipada en los términos establecidos en la sentencia SU-474 de 2020.

96. Quinto, **defecto fáctico** por no haber valorado la incidencia en la votación total que podía tener el electorado de Tarquí (Huila), en relación con la votación que obtuvo el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo.

97. El señor Juan Camilo Claros alegó la violación del principio de la doble conformidad, sin embargo, como se explicará más adelante, dicho argumento no será estudiado⁵⁰.

98. En única instancia, en sentencia del 13 de diciembre de 2023, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró la improcedencia de las tutelas presentadas por Yuber Parraci Malagón, Rodrigo Bahamón Plaza y otros y Juan Camilo Claros Castro, toda vez que estas personas no fueron parte dentro del

no registrar y mencionar de manera nominal aquel defecto por el que se acusa la decisión. Por ende, el adecuado balance entre la exigencia de las mencionadas causales y la eficacia del derecho de acceso a la justicia impide la exigencia de una técnica particular en la acción de tutela, por lo que es exigible únicamente la presencia de los elementos de juicio necesarios para comprender cuál es la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados.” En el mismo sentido, la Sala Plena puntualizó que “esta Corporación ha abordado el estudio de causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial distintas a las alegadas por los accionantes, e incluso ha identificado las causales específicas a partir del fundamento fáctico de la acción cuando los accionantes no han alegado causales específicas de manera expresa. La Corte ha establecido que no resulta determinante para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que la parte accionante mencione explícitamente la denominación de las causales específicas de procedencia que alega en contra de la providencia.” Sentencia SU-201 de 2021.

⁴⁶ Radicado 54001-23-33-000-2019-000354-01

⁴⁷ Radicado 11001-03-28-000-2010-00099-00.

⁴⁸ Radicado 11001-03-28-000-2010-00098-00.

⁴⁹ Radicado 11001-03-15-000-2011-00438-00

⁵⁰ Ver el fundamento jurídico 131 de esta providencia.

medio de control de nulidad electoral en el que se profirió la sentencia del 27 de abril de 2023. Por otro lado, la Sección Primera manifestó que las acciones de tutela presentadas por Víctor Andrés Tovar Trujillo e Iván Medina Ninco no cumplieron con el requisito de relevancia constitucional.

99. En este contexto, en primer lugar, la Corte estudiará si las tutelas interpuestas por los actores satisfacen los requisitos generales de procedencia. Con tal objeto, se hará referencia a los requisitos de la acción de tutela contra providencias judiciales, para luego analizar si estos se cumplen en el caso concreto.

100. En segundo lugar, si se concluye que dichos requisitos se acreditan, la Sala pasará a estudiar el fondo del asunto, es decir, a determinar si se configuraron los defectos por desconocimiento del precedente, fáctico, sustantivo, procedimental y de violación directa de la Constitución. Por orden metodológico, y con el fin de que esta providencia sea más clara, la Sala abordará y enunciará los problemas jurídicos en el acápite correspondiente a cada uno de los defectos identificados por la Sala a partir de los reproches formulados por los accionantes.

2.3. La acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

101. Como la Corte lo ha señalado en diferentes oportunidades⁵¹, la tutela contra providencias judiciales procede de manera excepcional para garantizar los derechos fundamentales de las personas frente a situaciones en las que la decisión del juez incurre en graves falencias que la hacen incompatible con la Carta Política⁵².

102. El análisis de procedencia de la acción de tutela en contra de decisiones judiciales se basa en el estudio de (i) unos requisitos generales y (ii) unas causales específicas. Los primeros se refieren al cumplimiento de ciertos presupuestos cuya observancia debe evaluarse de manera previa al estudio de fondo del caso⁵³. Por su parte, las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales hacen referencia “a los vicios o defectos presentes en la decisión judicial y que constituyen la causa de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales”⁵⁴. Es decir, se trata de defectos graves que hacen que la decisión sea incompatible con la Constitución y que genere una transgresión de los derechos fundamentales.

103. En cuanto a los requisitos generales de procedencia, la Corte exige que:

- (i) se acredite legitimación en la causa (artículos 5, 10 y 13 de Decreto Ley 2591 de 1991);
- (ii) la providencia cuestionada no sea una sentencia de tutela⁵⁵, una decisión de constitucionalidad proferida por la Corte Constitucional, una sentencia del Consejo de Estado que resuelva el medio de control de

⁵¹ Sentencias SU-210 de 2017, T-534 de 2015, T-1029 de 2012, T-553 de 2012, T-179 de 2003, T-620 de 2002, T-999 de 2001 y T-037 de 1997.

⁵² Sentencias SU-065 y SU-069 de 2020.

⁵³ Sentencia T-535 de 2015.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ La única excepción a esta regla tiene que ver con la doctrina de la cosa juzgada fraudulenta y el principio del fraude todo lo corrompe. Al respecto ver, entre otras, las Sentencias: T-218 de 2012 y T-373 de 2014.

- nulidad por inconstitucionalidad⁵⁶, o una sentencia interpretativa de carácter exclusivamente general y abstracto proferida por la Sección de Apelación del Tribunal Especial para la Paz⁵⁷;
- (iii) la tutela se promueva en un plazo razonable, es decir que se cumpla con el requisito de inmediatez⁵⁸;
 - (iv) se identifiquen de forma clara, detallada y comprensible los hechos que amenazan o afectan los derechos fundamentales en cuestión y que, si existió la posibilidad de hacerlo, ellos hayan sido alegados en el trámite procesal⁵⁹;
 - (v) se cumpla con el requisito de subsidiariedad, esto es, que el interesado acredite que agotó todos los medios de defensa judicial a su alcance, salvo que pretenda evitar la consumación de un perjuicio irremediable⁶⁰ o que los medios de defensa judicial existentes no sean idóneos o eficaces para evitarlo⁶¹.
 - (vi) la cuestión planteada sea de evidente relevancia constitucional, lo que exige que el caso trate sobre un asunto de rango constitucional y no meramente legal o económico⁶²;
 - (vii) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, esta sea una que tenga un efecto decisivo en la decisión judicial cuestionada, de manera que, si tal error no hubiere ocurrido, el alcance de la providencia hubiese sido sustancialmente distinto⁶³.

104. Sobre los requisitos específicos, a partir de la sentencia C-590 de 2015, la Corte ha indicado que la tutela se concederá si se presenta al menos uno de los defectos que se indican a continuación.

- (i) Defecto orgánico: se genera cuando la sentencia acusada es expedida por un funcionario judicial que carecía de competencia⁶⁴.
- (ii) Defecto procedimental absoluto: se produce cuando la autoridad judicial actuó por fuera del procedimiento establecido para determinado asunto⁶⁵.
- (iii) Defecto fáctico: se presenta cuando la providencia acusada incurre en errores probatorios, como la omisión del decreto o práctica de pruebas, la valoración de pruebas nulas de pleno derecho o la evaluación indebida y contraevidente de pruebas existentes en el proceso⁶⁶.
- (iv) Defecto material o sustantivo: ocurre cuando la decisión judicial se toma con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, o cuando existe una clara contradicción entre los fundamentos de la decisión⁶⁷.

⁵⁶ Ver: Sentencia SU-074 de 2022. En la sentencia SU-355 de 2020 la Corte aclaró que “[l]a acción de tutela es improcedente por regla general para controvertir sentencias proferidas por el Consejo de Estado en ejercicio del control de nulidad por inconstitucionalidad, salvo cuando el fallo dictado por esa Corporación (i) desconoce la cosa juzgada constitucional; o (ii) su interpretación genera un bloqueo institucional inconstitucional”.

⁵⁷ Sentencia SU-388 de 2023.

⁵⁸ Ver, por ejemplo, la Sentencia T-322 de 2008.

⁵⁹ Ver, por ejemplo, Sentencias: C-590 de 2005 y T-926 de 2014.

⁶⁰ Ver, entre otras, la Sentencia SU-659 de 2015.

⁶¹ Sentencia SU-388 de 2021.

⁶² Ver, entre otras, la Sentencias: SU-128 de 2021.

⁶³ Ver, por ejemplo, las Sentencias: SU-573 de 2017 y SU-061 de 2018.

⁶⁴ Ver, por ejemplo, las Sentencias SU-041 de 2018, SU-373 de 2019 y SU-388 de 2021.

⁶⁵ Esto es, cuando el juez desconoce las formas propias del proceso y ese desconocimiento implica la amenaza o violación de los derechos fundamentales. Para que este defecto se configure se exige que este no sea atribuible al afectado, que sea manifiesto y capaz de influir en la decisión final. Ver, por ejemplo, Sentencias: SU-424 de 2012 y SU-454 de 2016.

⁶⁶ Ver, por ejemplo, las Sentencias: SU-842 de 2013; SU-355 de 2017 y SU-129 de 2021.

⁶⁷ Ver, por ejemplo, las Sentencias: SU-556 de 2016 y SU-261 de 2021.

- (v) Error inducido: se genera cuando la autoridad judicial vulnera los derechos fundamentales del afectado producto de un error al que fue inducido por factores externos al proceso, y que tienen la capacidad de influir en la toma de una decisión contraria a derecho o a la realidad fáctica probada en el caso⁶⁸.
- (vi) Decisión sin motivación: supone que el juez no cumplió con su deber de expresar los fundamentos fácticos y jurídicos de su decisión⁶⁹.
- (vii) Desconocimiento del precedente: se genera cuando frente a un caso con los mismos hechos una autoridad se aparta de los precedentes establecidos por los tribunales de cierre (precedente vertical) o por los dictados por ellos mismos (precedente horizontal), sin cumplir con la carga de justificar de forma suficiente y razonada por qué se cambia de precedente⁷⁰.
- (viii) Violación directa de la Constitución: se produce cuando una providencia judicial desconoce por completo un postulado de la Constitución, le atribuye un alcance insuficiente o lo contradice⁷¹.

2.4. Análisis de los requisitos genéricos de procedibilidad

105. En el caso concreto, las demandas superan las causales genéricas de procedibilidad de tutela contra sentencias por las razones que se expresan a continuación.

2.4.1. Legitimación por activa:

106. En este punto, la Sala analizará la legitimación de cada uno de los tutelantes y, luego, señalará las conclusiones relevantes.

Demanda de tutela de Víctor Andrés Tovar Trujillo

107. En relación con el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo, el presente caso satisface el presupuesto de legitimación en la causa por activa, toda vez que él es el destinatario de la decisión judicial contra la cual se dirige la acción de tutela. El señor Víctor Andrés Tovar actuó a través de apoderado judicial y en el expediente obra el respectivo poder especial que habilita a este último para ejercer el amparo en contra del señor Tovar Trujillo⁷².

Demanda de tutela de Iván Medina Ninco

108. En relación con el señor Iván Medina Ninco, el presente caso satisface el presupuesto de legitimación en la causa por activa, toda vez que él actuó en calidad de tercero en el proceso de nulidad electoral en el que se profirió la decisión cuestionada en este proceso. La calidad de tercero fue reconocida por el juez electoral al interior de la actuación procesal que terminó con la sentencia aquí cuestionada. Al haber intervenido en el proceso de nulidad electoral, es

⁶⁸ Ver, por ejemplo, las Sentencias T-145 de 2014 y SU-261 de 2021.

⁶⁹ Ver, entre otras, las Sentencias SU- 424 de 2012 y T-041 de 2018.

⁷⁰ Ver, al respecto, las Sentencias: T-459 de 2017 y SU-918 de 2013

⁷¹ Ver, por ejemplo, las Sentencias: SU-542 de 2016 y SU-873 de 2014.

⁷² Expediente digital T-10.017.100. Archivo “[ED_PODERRADICADO11001.pdf](#) NroActua 2-Anexos”.

claro que el señor Medina Ninco es el titular de los derechos al debido proceso y de defensa cuya protección solicita en esta ocasión⁷³.

Demandas de tutela presentadas por Rodrigo Bahamón Plaza y otros⁷⁴ y Yuber Parraci Malagón y otros⁷⁵

109. En este punto, la Sala expondrá primero el criterio actual de la Corte Constitucional en relación con la legitimación en la causa por activa cuando se solicita la protección de los derechos a la representación política y a elegir y ser elegido. En segundo lugar, este tribunal rectificará su jurisprudencia y expondrá la regla de unificación que será adoptada en esta providencia. En tercer y último lugar, la Sala verificará si se encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa de los tutelantes.

110. Según el criterio de la Corte Constitucional vigente al momento de la presentación de las demandas de tutela, para las acciones de tutela orientadas a obtener la protección del derecho fundamental a la representación política efectiva⁷⁶, y en relación con la legitimación en la causa por activa, es necesario acreditar dos condiciones: (i) que el peticionario haya ejercido el derecho al voto, “sin que ello signifique una exigencia para el sufragante de demostrar cuál fue la persona o la lista por la cual votó”⁷⁷; y (ii) en el caso de que se trate de la elección de autoridades locales, que ese derecho se haya ejercido en la circunscripción electoral correspondiente⁷⁸.

111. Esta regla tiene su origen en la sentencia T-1337 de 2001, en la cual la Corte analizó una demanda de tutela interpuesta por una ciudadana contra la Cámara de Representantes, al considerar vulnerados sus derechos a elegir y “al ejercicio del poder público a través de sus representantes en el Congreso de la República”. La tutelante consideró vulneradas sus garantías fundamentales debido a que se presentó una vacancia temporal por fuerza mayor en la Cámara de Representantes y el Congreso no había llamado al candidato que en forma descendente y sucesiva seguía en la lista de la que resultó electo el congresista ausente. Al estudiar la legitimación en la causa por activa, la Corte dijo:

⁷³ La Corte Constitucional al analizar la legitimación en la causa por activa en las acciones de tutela contra providencias judiciales ha avalado el criterio según el cual esta se predica de la parte o tercero reconocido dentro de las actuaciones cuestionadas. En ese sentido, por ejemplo en la sentencia T-151 de 2024 se declaró la falta de legitimación del tutelante luego de verificar que no había actuado en calidad de parte ni de tercero en el proceso judicial cuestionado en esa oportunidad. En esa ocasión, la Corte Constitucional citó varias decisiones de la Corte Suprema Justicia en las que se indicó “Sobre ese supuesto también pueden consultarse varias decisiones no sólo de esta Corte sino también de la Corte Suprema de Justicia en sede de tutela, entre ellas, el de la Sala de Casación Civil del 18 de agosto de 2020, en la cual se declaró la improcedencia de la acción, por falta de legitimación en la causa por activa, precisando que “es evidente que el peticionario carecía de legitimación para cuestionar por esta vía las actuaciones allí surtidas, **por no ser parte ni interviniente reconocido en dicho asunto**”, destacando además el fallo que “los cánones 10 y 31 del decreto 2591 de 1991 establecen como presupuesto para su formulación que quien así obre tenga un interés que legitime su intervención, el cual, cuando se trata de la presunta violación de los derechos fundamentales generada por actuaciones o providencias judiciales, como aquí ocurre, radica en cabeza de quien integra alguno de los extremos del litigio o fue reconocido como interviniente”.

⁷⁴ Ver pie de página 35.

⁷⁵ Ver pie de página 36.

⁷⁶ En la Sentencia T-1337 de 2001, la Corte explicó: “El derecho a tener una representación efectiva en las corporaciones públicas es un derecho político de carácter fundamental y parte esencial del criterio de democracia participativa instituida por la Constitución del 91. Sin él no podrían cumplirse los fines del Estado democrático y social de derecho, quedaría en suspenso la realización de los principios medulares de la democracia y se afectaría el mandato constitucional del artículo 3, al no permitir que el pueblo ejerza su soberanía por medio de sus representantes.” Este criterio fue reiterado en la sentencia SU-213 de 2022.

⁷⁷ Sentencia T-516 de 2014, reiterada en la Sentencia T-066 de 2015. Al respecto, también se pueden consultar las Sentencias T-785 de 2003, T-358 de 2002 y SU-213 de 2022.

⁷⁸ Sentencia T-1337 de 2001 reiterada en la sentencia SU-213 de 2022.

“23. Es claro que en el asunto que ocupa la atención de la Sala, no puede hablarse de una revocatoria del mandato. Sin embargo, la Corte considera que *únicamente* para identificar la legitimidad de la accionante, resulta procedente utilizar análogamente los mismos criterios de la citada regulación. En este sentido, bastará exigir a la demandante que demuestre que ha votado en la jornada electoral en la cual fue elegido el congresista, y como se trata de un representante a la Cámara, que demuestre que su derecho al voto lo ejerció en la circunscripción electoral correspondiente”⁷⁹.

112. Luego, en las sentencias T-358 de 2002, T-516 de 2014 y T-066 de 2015 la Corte reiteró la posición antes expuesta. En los tres casos antes mencionados esta Corporación estudió acciones de tutela presentadas contra entidades y no contra decisiones judiciales. Sin embargo, en la sentencia SU-213 de 2022 la Sala Plena de la Corte estudió varias acciones de tutela acumuladas contra la sentencia del 3 de diciembre de 2020 de la Sección Quinta del Consejo de Estado en la que se declaró la nulidad de la elección del entonces alcalde del municipio de Girón. Los tutelantes no habían intervenido en el proceso de nulidad electoral, por lo que, al analizar la legitimación en la causa por activa, la Corte aplicó la regla de la sentencia T-1337 de 2001 de la siguiente manera:

“Respecto de los actores en las acciones de tutela acumuladas a la solicitud de amparo principal, la Sala constata que los jueces de tutela declararon su falta de legitimación en la causa por activa porque no fueron demandantes, impugnantes o coadyuvantes en el proceso de nulidad electoral⁸⁰. Ciertamente, tanto la señora Laura Lizeth Barrero Serrano como el señor Carlos Navarro Quintero dijeron actuar en calidad de residentes del municipio de Girón. Ambos solicitaron la protección, entre otros, de su derecho fundamental a la representación política reconocido en el artículo 40 de la Constitución.

“Tratándose de acciones de tutela orientadas a obtener la protección del derecho fundamental a la representación política efectiva⁸¹, la Corte ha sostenido que, para verificar el cumplimiento del requisito de legitimación en la causa por activa, es necesario acreditar dos condiciones: *i*) que el peticionario haya ejercido el derecho al voto, «sin que ello signifique una exigencia para el sufragante de demostrar cuál fue la persona o la lista por la cual votó»⁸² y *ii*) en el caso de que se trate de la elección de autoridades locales, que ese derecho se haya ejercido en la circunscripción electoral correspondiente⁸³.

“Conforme a lo anterior, la Corte observa que, en virtud del derecho fundamental invocado, la legitimación en la causa por activa de los accionantes Laura Lizeth Barrero Serrano y Carlos Navarro Quintero no depende de si intervinieron o no como demandantes, impugnantes o coadyuvantes en el proceso de nulidad electoral. Lo correcto, a la luz de la jurisprudencia constitucional, es examinar si se cumplen las

⁷⁹ Sentencia T-1337 de 2001.

⁸⁰ Artículo 228 de la Ley 1437 de 2011: «En los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante. Su intervención solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial. || En los procesos de pérdida de investidura de miembros de corporaciones de elección popular no se admitirá intervención de terceros».

⁸¹ En la Sentencia T-1337 de 2001, la Corte explicó: «El derecho a tener una representación efectiva en las corporaciones públicas es un derecho político de carácter fundamental y parte esencial del criterio de democracia participativa instituida por la Constitución del 91. Sin él no podrían cumplirse los fines del Estado democrático y social de derecho, quedaría en suspenso la realización de los principios medulares de la democracia y se afectaría el mandato constitucional del artículo 3, al no permitir que el pueblo ejerza su soberanía por medio de sus representantes. || De la misma forma se resquebrajaría el derecho a elegir y ser elegido, con el cual existe una estrecha conexión, pues si la finalidad de este derecho consiste en poder integrar los cuerpos políticos por medio de la participación de los ciudadanos a través del voto, la ineficacia que esta acción pueda tener por la falta efectiva de la representación le haría perder sentido y significado a su existencia. La Constitución menciona explícitamente en su artículo 133, que el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Cuando por cualquier motivo no puede ejercer sus funciones, los ciudadanos a los cuales representa ven menguado el ejercicio del poder a través suyo y, por tanto, comienza a amenazarse uno de sus derechos políticos que, valga repetir, no desaparecen en el momento de la elección».

⁸² Sentencia T-516 de 2014, reiterada en la Sentencia T-066 de 2015. Al respecto, también se pueden consultar las Sentencias T-785 de 2003 y T-358 de 2002.

⁸³ Sentencia T-1337 de 2001.

exigencias indicadas en el párrafo precedente, es decir, si ejercieron el derecho al voto en el certamen electoral celebrado el 27 de octubre de 2019 en el municipio de Girón (Santander)”⁸⁴.

113. Al resolver el caso concreto, la Sala Plena encontró que una de las tutelantes sí acreditó haber ejercido el derecho al voto en las elecciones respectivas y, específicamente, en aquellas que tuvieron lugar en el municipio de Girón para la elección del alcalde municipal. Por este motivo, este tribunal concluyó que frente a dicha actora sí se cumplía con el requisito de legitimación en la causa por activa.

114. Lo que observa la Corte en esta oportunidad, es que en la sentencia T-1337 de 2001 se hizo extensiva a las acciones de tutela contra providencia judicial la regla de procedencia que había sido establecida en la sentencia T-1337 de 2001, a pesar de que en ella no se había cuestionado una decisión judicial. Para la Corte, en esta oportunidad, es necesario corregir la postura expuesta en la sentencia SU-213 de 2022, pues la tutela contra una decisión judicial se adopta en el marco de un proceso reglado en el que, a partir de los planteamientos de las partes e intervinientes y de la valoración de las pruebas practicadas, el juez resuelve la controversia. Por consiguiente, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales amerita un análisis específico en lo que a la legitimación por activa respecta. Esto lleva a la Corte a establecer de aquí en adelante, un criterio unificado sobre el punto, en el siguiente sentido:

115. En las acciones de tutela contra providencias judiciales proferidas en el marco de un proceso de nulidad electoral en las que se alegue la protección de los derechos a la representación política y a elegir y ser elegido, en adelante, quienes no hayan sido partes o terceros en el proceso ordinario en el que se profirió la decisión cuestionada, no tienen legitimación por activa para presentar la acción de tutela. En consecuencia, los tutelantes deben acreditar que participaron en el respectivo proceso en calidad de demandados, demandantes o terceros y que, por ende, les asiste un interés legítimo. La Corte fija esta regla por las siguientes razones.

116. Primero, la regla expuesta en la sentencia T-1337 de 2001 y reiterada en las T-358 de 2002, T-516 de 2014 y T-066 de 2015 fue creada para aquellos asuntos en los que se discute la vulneración de los derechos a la representación política efectiva y a elegir y ser elegido por parte de la acción u omisión de entidades distintas a las autoridades judiciales. En efecto, en ninguno de esos casos se analizó una demanda de tutela contra una providencia judicial.

117. Segundo, la acción de tutela contra providencia judicial es de carácter excepcional. Esto quiere decir que, en lo que a la legitimación en la causa por activa se refiere, el estudio que debe realizar el juez de tutela es estricto, en el sentido de que, en principio, una providencia judicial que resuelve un caso concreto surte efectos entre las partes. Esto implica que, en principio, sólo quienes participaron dentro del correspondiente proceso judicial, o aquellos que debiendo haber sido llamados al trámite no lo fueron, estarían legitimados para reclamar la vulneración de sus garantías fundamentales a causa de una decisión judicial.

⁸⁴ Sentencia SU-213 de 2022.

118. Tercero, el artículo 228 de la Ley 1437 de 2011 establece la forma de intervención de terceros en los procesos electorales al disponer que “cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante”. Dicho artículo fija como término máximo para su postulación el día previo a la celebración de la audiencia inicial. En consecuencia, los ciudadanos cuentan con la posibilidad de solicitar su participación en los procesos de nulidad electoral en los que tengan interés y poner en conocimiento del juez natural, los argumentos que consideren relevantes.

119. Cuarto, el medio de control ordinario, instituido para la revisión de la legalidad de los actos de elección, es en efecto, la nulidad electoral, el cual es eficaz para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos a elegir y ser elegidos y a la representación política efectiva⁸⁵. En ese sentido, es en dicho escenario en el que se deben ventilar y decidir las distintas posiciones sobre la legalidad del acto de contenido electoral.

120. Quinto, quienes participaron en el proceso de nulidad electoral en calidad de demandados, demandantes o de terceros, son los titulares de los derechos que eventualmente se puedan ver conculcados en ese proceso. En consecuencia, son ellos quienes tienen legitimación en la causa para presentar la acción de tutela contra la decisión adoptada por el juez.

121. Ahora, en el caso concreto, la Sala considera necesario aclarar que, bajo los planteamientos expuestos, los demandas en las acciones de tutela presentadas por Rodrigo Bahamón Plaza y otros⁸⁶ y Yuber Parraci Malagón y otros⁸⁷ carecen de legitimación en la causa por activa en tanto no intervinieron en el proceso en el cual se declaró la nulidad de la elección del representante a la Cámara demandado. Sin embargo, en la medida en que dichos actores actuaron amparados en el precedente establecido por esta Corporación, esto es, en la sentencia SU-213 de 2022 que les permitía presentar la demanda de tutela la Corte hará uso de la jurisprudencia anticipada a efecto de no romper con la confianza que los usuarios depositaron en el sistema de justicia al poner el asunto bajo su conocimiento.

122. El ciudadano que acude al sistema de justicia y fundamenta sus argumentos de derecho en una postura jurisprudencial vigente, actúa con la confianza⁸⁸ de que su caso será resuelto bajo esas reglas de decisión. Entonces, un cambio abrupto de jurisprudencia rompe con las expectativas bajo las cuales los usuarios actuaron en defensa de sus derechos, motivo por el cual la Corte debe proteger la buena fe de las partes⁸⁹.

123. En conclusión, la Corte analizará si los tutelantes tienen legitimación en la causa por activa bajo la regla establecida en la mencionada sentencia SU-213 de 2022.

⁸⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencias del 16.08.18. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad. 25000-23-41-000-2018-00603-01 y del 13.02.20. M.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. 05001-23-33-000-2019-03091-01

⁸⁶ Ver pie de página 35.

⁸⁷ Ver pie de página 36.

⁸⁸ Sentencia SU-474 de 2020 en la cual se indicó: “Sobre el principio de confianza legítima, cfr. “La locución ‘confianza legítima’ deriva de la palabra alemana Vertrauensschutz, que en su textual traducción significa protección de la confianza, a la que luego se agregó ‘legítima’, que es la más utilizada en las versiones francesas y españolas. En italiano se usa en algunos casos la palabra affidamento legítimo y en inglés legitimate expectations” (Coviello, 2004).

⁸⁹ Ver al respecto la Sentencia SU-474 de 2020 en la cual se citaron los artículos 1, 4 y 83 de la Constitución.

124. En este caso, en relación con las dos demandas de tutela presentadas por los señores Rodrigo Bahamón Plaza y otros⁹⁰ y Yuber Parraci Malagón y otros⁹¹, las cuales fueron acumuladas a la solicitud de amparo principal, la Sala constata que el juez de tutela declaró su falta de legitimación en la causa por activa porque no fueron demandantes, impugnantes o coadyuvantes en el proceso de nulidad electoral. En efecto, ninguno de los tutelantes antes mencionados participó en el proceso ordinario, sin embargo, en el trámite constitucional todos dijeron actuar en calidad de votantes de Víctor Andrés Tovar Trujillo. Además, en las dos demandas de tutela, los actores solicitaron la protección, entre otros, de su derecho fundamental a elegir, esto es, a la representación política efectiva reconocido en el artículo 40 de la Constitución.

125. La Sala Plena encuentra que en las dos acciones de tutela aquí analizadas los accionantes cumplieron con la exigencia establecida en la sentencia SU-213 de 2022. En efecto, los actores aportaron al trámite su correspondiente certificado electoral expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el cual acreditaron que ejercieron el derecho al voto en las elecciones efectuadas el 13 de marzo de 2022 y, específicamente, en aquellas que tuvieron lugar en el municipio de Tarqui (Huila).

126. Para la Sala es claro que los tutelantes actuaron bajo la confianza legítima de tener legitimación en la causa por activa a la luz del precedente vigente para el momento en que instauraron el amparo. Así, a diferencia de lo sostenido por el juez de instancia, la Sala Plena concluye que las acciones de tutela presentadas por Rodrigo Bahamón Plaza y otros⁹², y Yuber Parraci Malagón y otros⁹³, sí cumplen el requisito de legitimación en la causa por activa.

Demanda de tutela de Juan Camilo Claros Castro

127. En relación con la acción de tutela presentada por Juan Camilo Claros Castro, quien actuó a través de apoderado judicial debidamente acreditado, la Sala encuentra que aquel no solicitó la protección de sus derechos fundamentales, sino los de Víctor Andrés Tovar Trujillo. El señor Juan Camilo Claros presentó un escrito de tutela de forma independiente a la demanda iniciada por el señor Tovar Trujillo, pero manifestó actuar en calidad de tercero con interés⁹⁴. En ese sentido, la Sala analizará si: (i) se cumplen los requisitos para que se configure una agencia oficiosa; o (ii) la figura de la coadyuvancia en la acción de tutela.

128. En relación con la agencia oficiosa, el inciso 2° del artículo 10° del Decreto Ley 2591 de 1991 permite esta figura, en virtud de la cual una persona (agente oficioso) presenta la acción de tutela a nombre de otra sin que la persona representada le otorgue un poder para hacerlo. La agencia oficiosa es una forma excepcional de presentar las acciones de tutela y sólo se puede usar cuando: (i) él o la agente oficiosa expresamente manifiesta que va a ser uso de esa figura;

⁹⁰ Ver pie de página 35.

⁹¹ Ver pie de página 36.

⁹² Ver pie de página 35.

⁹³ Ver pie de página 36.

⁹⁴ En concreto, en el escrito de tutela el ciudadano señaló: “Hollman Ibáñez Parra (...) obrando como apoderado del JUAN CAMILO CLAROS CASTRO (...), quien actúa en la presente acción en calidad de tercero interesado, por medio del presente escrito me permito, interponer demanda de tutela contra sentencia judicial, en los siguientes términos: (...)”.

y (ii) la persona en cuyo favor se interpone la tutela está imposibilitada para hacerlo por sí misma⁹⁵.

129. En este caso no se cumplen los elementos establecidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional para que se acredite la agencia oficiosa. El señor Juan Camilo Claros, si bien señaló expresamente representar los intereses de Víctor Andrés Tovar Trujillo, no indicó que este último se encontrara imposibilitado para presentar la acción de tutela por sí mismo. Es claro que Víctor Andrés Tovar sí está en condiciones de actuar por sí mismo pues así lo hizo. Efectivamente, como se advirtió en los antecedentes de esta decisión, el señor Tovar Trujillo presentó una acción de tutela contra la sentencia del 27 de abril de 2023. A esa acción constitucional se acumularon otras 4, entre esas la iniciada por Juan Camilo Claros contra la misma decisión judicial.

130. Por otro lado, en relación con la coadyuvancia en la acción de tutela, el inciso segundo del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 establece que la persona que tenga “un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él” para respaldar las pretensiones del actor o de la persona o autoridad contra la cual se dirige la acción de tutela. Para la Corte la coadyuvancia es “la participación de un tercero con interés en el resultado del proceso que manifiesta compartir las reclamaciones y argumentos expuestos por el demandante de la tutela”⁹⁶.

131. Al respecto, la Corte fue clara en señalar que el coadyuvante no puede llevar a cabo actos procesales que “impliquen disposición del derecho en litigio”⁹⁷. Así mismo, el coadyuvante no puede modificar el problema jurídico planteado en la acción de tutela⁹⁸ ni “realizar planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieran de las hechas por el demandante”⁹⁹.

132. El señor Juan Camilo Claros presentó al trámite de tutela su correspondiente certificado electoral expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el cual acreditó que ejerció el derecho al voto en las elecciones efectuadas el 13 de marzo de 2022 y, específicamente, en aquellas que tuvieron lugar en el municipio Tarqui (Huila), por lo que se acreditó el interés que le asisten en este proceso al señor Claros. En consecuencia, la Sala Plena permitirá la participación de Juan Camilo Claros como coadyuvante de Víctor Andrés Tovar Trujillo. Así, este tribunal se centrará en los argumentos planteados por Juan Camilo Claros que coincidan con los defectos propuestos en la acción de tutela presentada por Víctor Andrés Tovar Trujillo, y no se referirá a aquellos que difieran o no formen parte de ella. En concreto, la Sala no hará referencia al desconocimiento del principio de doble conformidad, al haber sido elevado únicamente en la demanda de tutela de Juan Camilo Claros.

Conclusiones en relación con la legitimación en la causa por activa

133. En la sentencia de tutela de única instancia, la Sección Primera del Consejo de Estado: (i) encontró acreditado este presupuesto en relación con

⁹⁵ Sentencias SU-055 de 2015, T-162 de 2016, T-120 de 2017, T-733 de 2017, T-020 de 2018, SU-508 de 2020, T-382 de 2021 y T-109 de 2024.

⁹⁶ Sentencia T-070 de 2018 reiterada en la sentencia SU-213 de 2022.

⁹⁷ Sentencia SU-213 de 2022.

⁹⁸ Sentencia SU-067 de 2022 reiterada en la sentencia SU-213 de 2022.

⁹⁹ Sentencia T-1062 de 2010 reiterada en la sentencia SU-213 de 2022.

Víctor Andrés Tovar Trujillo e Iván Medina Ninco; y (ii) declaró improcedente la acción de tutela presentada por Yuber Parraci Malagón y otros, Rodrigo Bahamón Plazas y otros y Juan Camilo Claro Castro, al no encontrar acreditado el presupuesto de la legitimación en la causa por activa. En este caso, la Sala Plena revocará dicha decisión en lo que se refiere a las acciones de tutela presentadas por Yuber Parraci Malagón y otros¹⁰⁰ y Rodrigo Bahamón Plazas y otros¹⁰¹, en la medida en que dichos actores actuaron amparados en el precedente establecido por esta Corporación¹⁰², que los legitimaba para presentar la demanda de tutela a pesar de no haber participado en el proceso de nulidad electoral. En consecuencia, la Corte permite su intervención. Sin embargo, sobre este punto, se advierte, como arriba se indicó, que esta sentencia hace explícito un cambio de precedente, y bajo la figura de la jurisprudencia anunciada, se debe entender que, en adelante, quienes no hayan sido partes o terceros en el proceso ordinario en el que se profirió la decisión cuestionada, no tienen legitimación por activa para presentar la acción de tutela, incluso cuando se alega la violación del derecho a elegir.

134. Por otro lado, la Sala confirmará la falta de legitimación por activa del señor Juan Camilo Claros, pero tomará su intervención bajo la figura de la coadyuvancia. Finalmente, como lo manifestó el juez de tutela de única instancia, la Sala encuentra superado este presupuesto para los señores Víctor Andrés Tovar Trujillo e Iván Medina Ninco.

2.4.2. Legitimación por pasiva

135. En relación con la Sección Quinta del Consejo de Estado, se cumple con la legitimación por pasiva, pues los peticionarios atacan la sentencia del 27 de abril de 2023 proferida por esa autoridad judicial.

136. Por otro lado, en la sentencia del 13 de diciembre de 2023, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró no probada la falta de legitimación en la casusa por pasiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del CNE. Al respecto, el juez de tutela de única instancia manifestó que dichas entidades solicitaron su desvinculación de la acción de tutela. Sin embargo, el juez constitucional expuso que al interior del proceso de nulidad electoral objeto de esta tutela, el CNE y la Registraduría Nacional del Estado Civil intervinieron como terceros con interés.

137. En ese orden de ideas, de conformidad con el Decreto 2591 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Sección Primera concluyó que al Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil les asistía interés en la decisión de la tutela.

138. En esta ocasión la Sala confirmará la decisión adoptada por la Sección Primera del Consejo de Estado, pues, en efecto, tanto el Consejo Nacional Electoral como la Registraduría Nacional del Estado Civil fueron vinculados al trámite constitucional en calidad de terceros con interés. El interés que les asiste en este asunto se desprende de la intervención que realizaron en el proceso de nulidad electoral que ahora ocupa la atención de la Sala.

¹⁰⁰ Ver pie de página 36.

¹⁰¹ Ver pie de página 35.

¹⁰² Sentencia SU-213 de 2022.

2.4.3. Relevancia constitucional

139. El presente caso cumple con el requisito de relevancia constitucional en la medida en que los tutelantes no plantean un debate de orden legal o económico, sino que cuestionan la razonabilidad de la decisión del 27 de abril de 2023 por presuntamente vulnerar sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a elegir y ser elegido y a la igualdad.

140. En concreto, a juicio de los tutelantes, dichas garantías superiores fueron vulneradas por la autoridad judicial accionada, ya que esta desconoció tanto el precedente de la Corte Constitucional como el de la Sección Quinta aplicables al caso concreto, empleó de manera errada el criterio jurisprudencial del juez electoral usado en casos que no guardan identidad fáctica con el presente, interpretó equivocadamente las normas que se refieren al ejercicio de la autoridad civil y política, y no verificó la incidencia que tenía la votación adquirida en Tarqui (Huila) frente al total de votos obtenidos en el departamento del Huila por el representante a la Cámara.

141. Además, el caso plantea un debate jurídico sobre el contenido de la inhabilidad establecida en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política, que limita el acceso al cargo para quienes quieren ser elegidos congresistas. En consecuencia, el caso tiene un vínculo inescindible con los derechos fundamentales a elegir y ser elegido (artículo 40.1 de la CP). Sumado a lo anterior, la acción de tutela no es empleada como una tercera instancia judicial para reabrir el proceso, ya que los defectos que se invocan se habrían configurado en la sentencia que le puso fin al medio de control de nulidad electoral. En efecto, la discusión que plantea el caso también tiene un marcado carácter *iusfundamental* que va más allá de las interpretaciones legales establecidas en el proceso de nulidad electoral e incide sobre los derechos a elegir y ser elegido.

142. Por último, la Corte resalta que el asunto satisface el requisito de argumentación cualificada, el cual debe ser examinado cuando la providencia que se cuestiona en sede de tutela fue dictada por una alta corte. Lo anterior es así no solo por las razones que fueron explicadas, sino también por cuanto los actores señalaron que la Sección Quinta omitió aplicar la figura de la jurisprudencia anunciada y cambió el precedente judicial, en detrimento de sus derechos fundamentales a elegir y ser elegido.

2.4.4. Subsidiariedad

143. Las presentes acciones de tutela son procedentes para proteger los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a elegir y ser elegido y a la igualdad de los tutelantes porque la decisión cuestionada fue proferida en única instancia y no existe otro mecanismo de defensa judicial idóneo al alcance de los actores que les permita solicitar la protección de sus garantías fundamentales. En efecto, el numeral 3° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 establece que el Consejo de Estado es competente para conocer, en única instancia, de las demandas de nulidad del acto de elección de, entre otro, los representantes a la Cámara. En consecuencia, contra la sentencia del 27 de abril de 2023 no procede el recurso de apelación.

144. Tampoco resultan procedentes los recursos extraordinarios de revisión (artículos 248 y siguientes de la Ley 1437 de 2011) y de unificación de jurisprudencia (artículos 256 y siguientes de la Ley 1437 de 2011), ya que los cuestionamientos elevados por los tutelantes no se enmarcan en ninguno de los supuestos que los hacen procedentes.

145. Efectivamente, el recurso extraordinario de revisión no resulta procedente pues en las demandas de tutela no se alega: (i) la existencia de documentos decisivos encontrados o recobrados después de que se dictara la sentencia (causal 1); (ii) que la decisión se fundamentara en documentos falsos (causal 2); (iii) que la sentencia se dictara con base en el dictamen de algún perito condenado penalmente (causal 3); (iv) la existencia de una sentencia penal que establezca que hubo violencia o cohecho (causal 4); (v) que exista nulidad originada en la sentencia (causal 5); (vi) que exista una persona con mejor derecho (causal 6); (vii) no se trata del reconocimiento de prestaciones periódicas por lo que es aplicable la causal 7; y (viii) no existe otra decisión anterior que represente cosa juzgada frente a este caso. En realidad, los actores alegan defectos relacionados con la valoración probatoria, la interpretación de las normas y el precedente judicial aplicable, así como la violación de la Constitución. Es decir, se trata de argumentos que no son susceptibles de ventilarse a través del recurso extraordinario de revisión.

146. Finalmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 257 de la Ley 1437 de 2011, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias de única o segunda instancia dictadas por los tribunales administrativos. En este caso se cuestiona una decisión proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, motivo por el cual es evidente que no procede el recurso mencionado.

2.4.5. Inmediatez

147. Para la Sala este requisito se encuentra cumplido pues las demandas de tutela fueron interpuestas en un término razonable, contado a partir de la expedición de la sentencia que originó la presente acción. En este sentido, el 27 de abril de 2023 la Sección Quinta del Consejo de Estado profirió el fallo que puso fin al medio de control de nulidad electoral en el que se declaró la nulidad de la elección de Víctor Andrés Tovar Trujillo como representante a la Cámara por el departamento del Huila, mientras que los accionantes cuestionaron esa determinación en las siguientes fechas:

Table 3. Fecha de radicación de las demandas de tutela

Tutelante	Fecha de radicación de la acción de tutela
Víctor Andrés Tovar Trujillo	30 de mayo de 2023
Juan Camilo Claros	31 de mayo de 2023
Rodrigo Bahamón Plaza y otros	14 de junio de 2023
Yuber Parraci Malagón y otros	16 de junio de 2023
Iván Medina Ninco	20 de junio de 2023

2.4.6. Irregularidad procesal decisiva

148. Se cumple con la exigencia mencionada. Como ya se indicó, en una de las acciones de tutela se alegó que la Sección Quinta del Consejo de Estado no resolvió una excepción propuesta en el proceso ya que no se pronunció sobre la

“falta de configuración de los elementos estructuradores de la inhabilidad contenida en el artículo 179.5 de la Constitución Política”, lo que implicaría un desconocimiento del deber de pronunciarse sobre todas las excepciones propuestas, como lo exige el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011. Dicha presunta irregularidad procesal podría constituir un defecto procedimental por desconocimiento del principio de congruencia, y -en caso de configurarse- cumpliría con el requisito constitucional de ser decisiva o determinante. Así, de ser acertado el planteamiento del actor, podría dar lugar a la vulneración de sus derechos fundamentales.

2.4.7. Identificación razonable de los hechos vulneradores de los derechos

149. Los ciudadanos identificaron el hecho al que atribuyen la vulneración de sus derechos fundamentales que, como ya se señaló, consiste en que la autoridad judicial accionada declaró la nulidad de la elección de Víctor Andrés Tovar Trujillo como representante a la Cámara por el departamento del Huila. Así mismo, pusieron de presente las situaciones que, a su juicio, configuran graves yerros en la providencia cuestionada.

2.4.8. Providencia cuestionada

150. La demanda de tutela cuestiona la sentencia proferida al interior de un proceso de nulidad electoral y no una de amparo de derechos fundamentales ni tampoco una providencia proferida con ocasión del control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, o que resuelve el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad por parte del Consejo de Estado¹⁰³. Tampoco se trata de una tutela contra una sentencia interpretativa de carácter exclusivamente general y abstracto proferida por la Sección de Apelación del Tribunal Especial para la Paz. Por consiguiente, se encuentra cumplido este requisito.

151. En conclusión, se presentaron cinco acciones de tutela acumuladas, todas dirigidas a cuestionar la declaratoria de nulidad de la elección de Víctor Andrés Tovar Trujillo como representante a la Cámara por el departamento del Huila. Como se indicó anteriormente, la demanda de tutela presentada por el accionante Juan Camilo Claros no cumplió con el requisito de legitimación en la causa por activa. Por el contrario, las 4 tutelas restantes son procedentes.

2.5. Análisis de los requisitos específicos de la acción de tutela contra providencias judiciales

152. Como se explicó, el juez constitucional tiene la facultad para analizar sustantivamente los defectos contra la sentencia cuestionada en la tutela una vez se superan los requisitos genéricos de procedibilidad¹⁰⁴. Como también se indicó, la presente acción de tutela cumplió con los requisitos generales de procedibilidad en relación con los defectos de desconocimiento del precedente, violación directa de la Constitución, sustantivo, procedimental y fáctico¹⁰⁵.

¹⁰³ Al respecto ver la sentencia SU-355 de 2020 en la cual la Corte señaló: “[l]a acción de tutela es improcedente por regla general para controvertir sentencias proferidas por el Consejo de Estado en ejercicio del control de nulidad por inconstitucionalidad, salvo cuando el fallo dictado por esa Corporación (i) desconoce la cosa juzgada constitucional; o (ii) su interpretación genera un bloqueo institucional inconstitucional”.

¹⁰⁴ Sentencias SU-214 de 2022, SU-157 de 2022, SU-050 de 2022, SU-128 de 2021, SU-027 de 2021, entre otras.

¹⁰⁵ Este capítulo se base en la reiteración jurisprudencia realizada por el despacho sustanciador en las sentencias T-082 de 2023, T-001 de 2023 y T-354 de 2023, entre otras.

153. Sobre el defecto por desconocimiento del precedente, vale la pena reiterar que este se configura cuando una autoridad judicial no aplica de manera correcta el precedente horizontal o vertical que debía ser observado debido a su pertinencia y semejanza con el o los problemas jurídicos objeto de estudio¹⁰⁶. Sin embargo, como la Corte lo ha indicado, no se presenta este defecto si el juez que se aparta del precedente explica con suficiencia las razones por las cuales considera que una determinada regla de decisión previamente adoptada no debe aplicarse al caso que examina.

154. Por su parte, en relación con el defecto fáctico, esta Corte ha explicado que se presenta cuando el juez expide una decisión que tiene problemas de índole probatorio, a saber: (i) por la omisión del juez de decretar y practicar pruebas¹⁰⁷; (ii) ante la ausencia de valoración del material probatorio allegado al proceso judicial¹⁰⁸; y (iii) por la valoración defectuosa del conjunto probatorio¹⁰⁹. Esta situación tiene lugar cuando el operador jurídico decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resuelve a su arbitrio el asunto jurídico puesto a su consideración, o cuando aprecia una prueba viciada allegada al proceso. Con el fin de delimitar el espectro que puede abarcar este defecto, la Corte reconoció la existencia de una “(i) dimensión positiva que se configura cuando el funcionario judicial aprecia y da valor a elementos materiales probatorios indebidamente recaudados o, efectúa una valoración por “*completo equivocada*”. Adicionalmente, también existe una (ii) dimensión negativa que se presenta cuando el juez niega el decreto o la práctica de pruebas, las valora de manera arbitraria, irracional o caprichosa u omite la valoración de elementos materiales”¹¹⁰.

155. El defecto sustantivo se refiere al error de una providencia judicial en el proceso de interpretación o aplicación de las normas jurídicas por parte del juez natural¹¹¹. La irregularidad debe ser de trascendencia para la providencia, al punto que signifique que el fallo emitido obstaculiza o lesiona la efectividad de los derechos fundamentales del accionante¹¹². Se trata de proteger a la persona que acude a la administración de justicia.

156. La jurisprudencia de esta Corte precisó que una decisión judicial incurre en el error señalado cuando¹¹³: (i) aplica “una disposición (...) que perdió vigencia”¹¹⁴; (ii) resuelve el caso con fundamento en “un precepto manifiestamente inaplicable”¹¹⁵; (iii) interpreta de forma “contraevidente (...) o claramente irrazonable o desproporcionada” la normativa que regula el caso”¹¹⁶; (iv) “incurre en incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la

¹⁰⁶ Ver, entre otras, sentencias SU-228 de 2021, T-459 de 2017 y T-309 de 2015.

¹⁰⁷ Sentencia SU-453 de 2019.

¹⁰⁸ Ver, entre otras, sentencias T-039 de 2005, T-458 de 2007, T-747 de 2009, T-078 de 2010, T-360 de 2011, T-628 de 2011, T-1100 de 2011, T-803 de 2012, T-261 de 2013, T-734 de 2013, T-241 de 2016.

¹⁰⁹ Sentencia T-235 de 2004.

¹¹⁰ Ver, entre otras las sentencias T-055 de 1997, T-625 de 2016 y T-459 de 2017 reiteradas en la SU-048 de 2022.

¹¹¹ Sentencias SU-214 de 2022, SU-157 de 2022, SU-050 de 2022, SU-128 de 2021, SU-027 de 2021 entre otras.

¹¹² Sentencia T-717 de 2011 y T-261 de 2013.

¹¹³ Sentencia SU-296 de 2020.

¹¹⁴ Sentencia C-590 de 2005.

¹¹⁵ Sentencia SU-261 de 2021.

¹¹⁶ Sentencia SU-228 de 2021 y SU-474 de 2020.

decisión”¹¹⁷ y (vi) profiere la decisión “[sin] motivación material o [esta] es manifiestamente irrazonable”¹¹⁸.

157. Por su parte, el defecto por violación directa de la Constitución se verifica cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica y directa, los postulados de la Constitución Política¹¹⁹. El ordenamiento jurídico les reconoce valor normativo supremo a los preceptos constitucionales y, además, existen deberes de aplicación directa de estos por parte de las autoridades públicas y, en circunstancias concretas, por particulares¹²⁰. Para comprobar si una decisión ha desconocido un precepto constitucional, el juez de tutela debe comprobar factores como los siguientes¹²¹: a) que el juez realiza una interpretación de la normatividad que es evidentemente contraria a la Constitución y; b) que el juez se abstenga de aplicar la excepción de inconstitucionalidad en un caso en el cual, debido a ello, la decisión quebranta preceptos constitucionales.

158. Finalmente, el defecto procedimental encuentra fundamento en los artículos 29 y 228 de la Constitución Política, en los cuales se consagran los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que este defecto se manifiesta en tres escenarios: (i) el absoluto¹²², que se presenta cuando el operador judicial desconoce o se aparta del procedimiento legalmente establecido; (ii) el exceso ritual manifiesto, el cual tiene lugar cuando el goce efectivo de los derechos de los individuos se obstaculiza por un extremo rigor en la aplicación de las normas procesales; y (iii) el desconocimiento del principio de congruencia o consonancia, que se presentan ante la falta de conexión con los hechos y las pretensiones de la demanda¹²³.

2.6. Planteamiento y resolución del primer problema jurídico

159. Todos los tutelantes alegaron el desconocimiento de la sentencia SU-207 de 2022, en la cual la Corte Constitucional se pronunció sobre la inhabilidad por parentesco.

160. Según los actores, dicho precedente constitucional señala que, para que se configure la inhabilidad del numeral 5° del artículo 179 de la Constitución, el juez debe establecer la probabilidad real que tiene el pariente del funcionario elegido de ejercer autoridad política. A juicio de los accionantes, esa regla jurisprudencial fue desconocida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia del 27 de abril de 2023. En efecto, para los actores, la mamá de Víctor Andrés Tovar Trujillo, si bien es alcaldesa del municipio de Tarqui (Huila), lo cierto es que durante el periodo inhabilitante se encontraba en licencia ordinaria, por lo que no era probable que ejerciera autoridad civil o política.

¹¹⁷ Sentencia SU-116 de 2018, SU-632 de 2017, SU-659 de 2015 y T-100 de 1998.

¹¹⁸ Sentencia SU-573 de 2017. Cfr. Sentencias SU-072 de 2018, SU-632 de 2017, SU-489 de 2016 y SU-448 de 2016, entre otras. Sin embargo, la Corte Constitucional ha definido la falta de motivación de la decisión judicial como una causal independiente de procedibilidad de la tutela en contra de providencia judicial, cuando así lo han argumentado los accionantes en sus escritos de tutela. Al respecto, ver Sentencias T-105 de 2019, T-041 de 2018, SU-489 de 2016, SU-635 de 2015 y T-064 de 2010, entre otras.

¹¹⁹ Sentencia T-012 de 2015.

¹²⁰ Sentencia T-369 de 2015.

¹²¹ Sentencia T-1143 de 2003, reiterada en sentencia T-093 de 2019.

¹²² Sentencias T-181 de 2019 y T-166 de 2022.

¹²³ Sentencias T-082 de 2023 y SU-424 de 2012.

161. En consecuencia, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico: ¿incurrió la Sección Quinta del Consejo de Estado en desconocimiento de la sentencia SU-207 de 2022 al proferir el fallo del 27 de abril de 2023?

162. Para resolver este problema jurídico la Sala Plena primero hará referencia a la sentencia de unificación que se alega como desconocida, segundo verificará si dicha decisión constituye un precedente aplicable al caso concreto y, de ser así, en tercer lugar, resolverá el caso concreto.

2.6.1. La sentencia SU-207 de 2022

163. En la sentencia SU-207 del 2022, la Corte Constitucional revisó dos acciones constitucionales presentadas en contra de fallos dictados en el marco de procesos contenciosos de nulidad electoral.

164. El primer caso estudiado correspondía a un proceso decidido por el Tribunal Administrativo de la Guajira, en el cual se declaró la nulidad de la elección de un alcalde municipal. El Tribunal encontró probado que la hermana del alcalde ostentó la condición de gerente de una empresa social del Estado (ESE) del nivel departamental. En consecuencia, para el Tribunal la hermana del candidato a alcalde ejerció autoridad administrativa en todo el departamento, es decir, incluso en el municipio en cuestión.

165. El segundo caso se refería a una decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en el cual se declaró la nulidad de la elección de un concejal distrital. El fallo de primera instancia fue confirmado en segunda por la Sección Quinta del Consejo de Estado. En este proceso se estudió la legalidad del acto de elección de un concejal distrital que tenía una relación de parentesco con un funcionario de la Contraloría Departamental del Valle.

166. En ambos procesos, las autoridades judiciales de instancia señalaron que el ejercicio de autoridad se encontró demostrado: (i) al verificarse el contenido de las funciones asignadas a los empleos que se ostentaron por los familiares y (ii) porque el mero hecho de detentarlas era suficiente para encontrar acreditado su ejercicio. En cuanto al factor territorial, los jueces refirieron que la ESE y la Contraloría en las que se desempeñaron los parientes del alcalde municipal y del concejal distrital eran entidades del orden departamental. En consecuencia, era claro que la función había sido ejercida en los municipios donde resultaron electos los demandados. En otras palabras, para los jueces de la nulidad electoral, todos los municipios conforman el departamento y, ese solo hecho, permitía concluir que los familiares podían influir en la contienda electoral en los respectivos municipios donde resultaron elegidos el alcalde y el concejal.

167. En las demandas de tutela, los actores aseguraron que las providencias incurrieron en varios defectos, todos ellos relacionados con la interpretación del alcance y la aplicación de la inhabilidad por parentesco¹²⁴. Este tribunal resaltó que dicha inhabilidad, para los dos casos, tenía un contenido equivalente en virtud del cual no podrán ser inscritos como candidatos, ni elegidos alcaldes o concejales, aquellas personas que tengan “vínculos (...) de parentesco hasta el

¹²⁴ Para estos casos, por tratarse de un alcalde municipal y de un concejal distrital, la inhabilidad por parentesco está prevista en el numeral 4 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000 y en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000.

segundo grado de consanguinidad (...) con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio (...)”¹²⁵.

168. Al resolver, el asunto, esta Corporación se centró en los elementos territorial y objetivo¹²⁶ de la inhabilidad por parentesco y consideró que la valoración probatoria de los jueces ordinarios era contraria a la Constitución y a los derechos fundamentales que se invocaron como desconocidos.

169. En efecto, la Sala Plena fue enfática en señalar “que no es suficiente establecer, de forma mecánica y abstracta -tal y como ocurrió en este caso-, que la entidad de la que hace parte el pariente tiene carácter departamental y, en consecuencia, en una especie de efecto irradiador incontenible, concluir que ella tiene efectos en cada uno de los municipios”¹²⁷. En ese sentido, para la Corte era necesario que el juez de la nulidad electoral explicara en qué medida el pariente del elegido tenía la posibilidad o probabilidad real de ejercer su autoridad en el municipio en donde se llevó a cabo la elección.

170. En otras palabras, en la mencionada sentencia la Corte estableció que cuando se analiza el factor territorial de la inhabilidad por parentesco, la labor del juez de la nulidad electoral no se limita a afirmar de manera general que el departamento irradia al municipio, pues “solo a partir de una valoración probatoria integral y detallada, encaminada a demostrar la probabilidad real del ejercicio de las funciones en el municipio del ciudadano electo, permite justificar la restricción de los derechos del elegido y los de sus electores”¹²⁸. La Corte reprochó que el juez de la nulidad electoral se limitara “a afirmar que en tanto el cargo era del nivel departamental, *por obvias razones* el ejercicio de la autoridad administrativa incluía el municipio de Cali”¹²⁹, pues no siempre el ejercicio de la autoridad administrativa desde el nivel departamental implica que se ejerza en todos los municipios de ese departamento.

171. Así, el juez debe evidenciar la probabilidad real de que la autoridad se ejerza específicamente en el municipio donde resultó electo el candidato. Entonces, si, por ejemplo, existe dicha probabilidad de ejercicio de dicha autoridad, pero en un municipio distinto al correspondiente a la elección cuya nulidad se persigue, no se configuraría la inhabilidad.

172. Así, sin que la Corte exigiera el ejercicio real y material de la función, en la sentencia SU-207 de 2022 se señaló que es necesario determinar si el funcionario tenía la probabilidad real, más allá de lo potencial, de ejercicio en la circunscripción en donde fue elegida la persona respecto de la cual se alega la condición de inelegibilidad. Esta conclusión se extrae de lo expuesto en los fundamentos jurídicos 89 y 96 de la referida sentencia.

173. En la consideración 89, de forma expresa, la Sala Plena de la Corte Constitucional señaló que la probabilidad real de ejercer autoridad en la circunscripción no implicaba demostrar que la función realmente se ejerció. En

¹²⁵ Sentencia SU-207 de 2022.

¹²⁶ La sentencia no se refirió al elemento modal.

¹²⁷ Sentencia SU-207 de 2022.

¹²⁸ Sentencia SU-207 de 2022.

¹²⁹ Sentencia SU-207 de 2022.

realidad, “lo que se exige, es demostrar que existió una probabilidad real de ejercerla”¹³⁰.

174. A su vez, en la consideración 96 se indicó que:

“La conclusión a la que llega la Corte Constitucional en este asunto no tiene por objeto desconocer las reglas dispuestas por el Consejo de Estado para efectos de determinar la configuración de la inhabilidad por parentesco. De lo que se trata es de advertir que dichas reglas deben responder a una interpretación y aplicación constitucional de la causal dispuesta en la ley. Dicha valoración exige, de una parte, (i) atribuir un significado que sea plenamente compatible con los objetivos que con ella se persiguen y (ii) emprender valoraciones probatorias detalladas que permitan evidenciar la real y efectiva probabilidad de ejercicio de la autoridad administrativa en el municipio”¹³¹.

175. En consecuencia, en los casos en los que la autoridad administrativa se ejerce en una circunscripción territorial diferente de aquella en la cual se lleva a cabo la elección, es necesario un esfuerzo probatorio adicional, para demostrar la probabilidad real de ejercer dicha autoridad.

2.6.2. La sentencia SU-207 de 2022 no es un precedente aplicable a este asunto

176. Para que pueda considerarse que existe un precedente se requiere verificar que en la *ratio decidendi* de la decisión anterior¹³², o en aquél que tiene la condición de soporte de una nueva línea jurisprudencial¹³³, se haya fijado una regla de derecho para resolver controversias subsiguientes con similitud fáctica y de problemas jurídicos¹³⁴.

177. Concluir lo contrario conllevaría a desconocer que el precedente es un mecanismo que le permite a los funcionarios judiciales resolver los casos similares, con fundamento en una sentencia o en conjunto de ellas anteriores a la solución de un nuevo proceso, que “por su pertinencia y semejanza [con] los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”¹³⁵.

178. Por las siguientes razones, la sentencia SU-207 de 2022 no es un precedente aplicable al caso que debe resolver la Corte en esta ocasión. Primero, no existe identidad fáctica pues, como se indicó anteriormente, en la mencionada sentencia de unificación la Corte se refirió al ejercicio de la autoridad administrativa y no a la política como sucede en este caso. Segundo,

¹³⁰ La consideración 89 a que se hace referencia, señala lo siguiente: “89. La Sala concuerda con la posición del Consejo de Estado según la cual para que se configure **la inhabilidad por parentesco a nivel municipal o distrital es irrelevante que el cargo del cónyuge o pariente del aspirante al cargo de elección popular pertenezca a la planta de personal del municipio. Sin embargo, esta corporación considera que es imperativo determinar la probabilidad de ejercer la autoridad administrativa en el mismo municipio del candidato, no solo como posibilidad sino como probabilidad real.** Era entonces exigible un examen específico tendiente a demostrar dicha probabilidad de ejercicio en el municipio. La Sala Plena aclara que no se trata de demostrar que la autoridad efectivamente se ejerció. Lo que se exige es demostrar que existió una probabilidad real de ejercerla”.

¹³¹ Sentencia SU-207 de 2022.

¹³² Corte Constitucional, sentencias T-534 de 2010, T-673 de 2011, SU-158 de 2013, T-538 de 2015, SU-428 de 2016 y SU-499 de 2016.

¹³³ Así ocurrió, entre otras, con las sentencias SU-120 de 2003, T-415 de 1992, y SU-146 de 2020.

¹³⁴ En la sentencia SU-061 de 2023, se dijo que: “para determinar cuándo una sentencia -o varias sentencias- constituyen precedente aplicable, la Corte Constitucional ha establecido los siguientes criterios a) que en la *ratio decidendi* de la decisión anterior se encuentre una regla jurisprudencial aplicable al caso a resolver; b) que la *ratio decidendi* resuelva un problema jurídico semejante al propuesto en el nuevo caso y; c) que los hechos del caso sean equiparables a los resueltos anteriormente.”

¹³⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-053 de 2015.

en la sentencia SU-207 de 2022 se analizó el factor territorial de la inhabilidad por parentesco, cuestión que no se debate en este caso. Tercero, en la sentencia SU-207 de 2022 la Sala Plena fundó la regla de decisión en el criterio funcional mientras que en esta oportunidad se trata del ejercicio de autoridad política desde el criterio orgánico. Esto quiere decir que el problema jurídico abordado anteriormente por la Corte es distinto al que debe analizar la Sala Plena en esta oportunidad.

179. En consecuencia, al no ser la sentencia SU-207 de 2022 un precedente aplicable al caso concreto, la Corte no analizará si fue desconocida por el Consejo de Estado. En efecto, por las diferencias fácticas que presentan cada caso y la divergencia en los problemas jurídicos abordados la Sección Quinta del Consejo de Estado no debía aplicar la regla allí establecida según la cual

“Cuando deba determinarse la configuración de la inhabilidad de un funcionario municipal elegido por su parentesco con un funcionario departamental, la autoridad judicial debe realizar una valoración probatoria concreta y ajustada a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Ello impone un examen específico de la probabilidad real -más allá de potencial- de ejercer la autoridad administrativa en el nivel municipal y, de esta forma, incidir a los electores. No es posible la valoración genérica o abstracta fundada solo en consideraciones formales sobre la naturaleza de la entidad.”¹³⁶.

180. De la literalidad de la regla decisión antes expuesta, es claro que existe en este caso una diferencia fáctica sustancial con el asunto objeto de estudio en esta oportunidad, además de las ya identificadas anteriormente. En efecto, en este asunto no se trata del estudio de la inhabilidad por parentesco de un funcionario municipal sino de un representante a la Cámara.

2.7. Formulación y resolución del segundo problema jurídico

181. Los actores tienen una inconformidad común relacionada con la violación directa de la Constitución porque la Sección Quinta del Consejo de Estado: (i) desconoció el principio de la confianza legítima al no tener en cuenta el concepto del DAFP y de la decisión del CNE relacionada con el proceso de revocatoria de la inscripción de Víctor Andrés Tovar Trujillo como representante a la Cámara; y (ii) realizó una interpretación irrazonable de la inhabilidad establecida en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política.

182. Este último argumento está relacionado con el defecto sustantivo alegado por los ciudadanos, en relación con la indebida interpretación y aplicación de los artículos 188 y 189 de la Ley 136 de 1994 que regulan la autoridad civil y política, así como de los artículos 2.2.5.2.2. y 2.2.5.5.3 del Decreto 1083 de 2015, los cuales fueron modificados por el Decreto 648 de 2017. En criterio de los tutelantes, de la aplicación de las normas mencionadas se concluye que un alcalde puede solicitar licencias ordinarias no remuneradas y que, mientras está en disfrute de ellas, se configura una vacancia temporal del cargo que se provee mediante encargo. Así, si la alcaldesa se encuentra en periodo de licencia, no puede ejercer autoridad civil o política, motivo por el cual no se configura la inhabilidad por parentesco.

¹³⁶ Sentencia SU-207 de 2022.

183. En este caso el defecto de violación directa de la Constitución, así como el defecto sustantivo antes expuesto serán analizados de forma conjunta. En efecto, se trata de argumentos que están inescindiblemente ligados pues se relacionan con los elementos que estructuran la inhabilidad por parentesco. Así, por cuestiones metodológicas, con el fin de darle claridad a esta decisión y de evitar repetir las razones en que se fundamentará la resolución del caso concreto, la Sala Plena elevará un solo problema jurídico para los dos defectos antes enunciados.

184. En consecuencia, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico: ¿incurrió la Sección Quinta del Consejo de Estado en violación directa de la Constitución y en un defecto sustantivo al concluir que el alcalde en periodo de licencia ejerce autoridad civil y política?

185. Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte primero hará referencia a la inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 superior y segundo resolverá el caso concreto.

2.7.1. La inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución

186. La disposición constitucional desarrolla una causal de inhabilidad en virtud de la cual, quienes tengan “vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política” no podrán ser congresistas.

187. Esta causal de inelegibilidad cuestiona la relación pariente-candidato pues la función que cumple el pariente puede favorecer la candidatura de su familiar y así generar un desequilibrio en las campañas. Además, la inhabilidad aquí estudiada tiene un carácter preventivo, ya que no es necesario esperar a que efectivamente se altere la igualdad en la elección a través del ejercicio de una autoridad civil o política. En concreto, lo que se requiere es verificar que quien ostente autoridad civil o política tenga la suficiente influencia y probabilidad real de hacerlo, así ello no llegare a ocurrir.

188. Se trata entonces de un supuesto normativo que limita el derecho político de los ciudadanos que quieren ser congresistas y que opera desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta que se lleve a cabo la votación para la elección respectiva. La jurisprudencia del Consejo de Estado¹³⁷ determinó con claridad los fines que persigue la inhabilidad establecida en el artículo 179.5 superior. Así, para el órgano de cierre en materia electoral, el hecho de que la causal de inelegibilidad aquí estudiada opere con anterioridad a la elección y en un periodo de tiempo determinado, demuestra que cumple dos fines generales. Por un lado, la defensa del equilibrio en la contienda política, para que quienes aspiran al cargo de elección popular se presenten ante el electorado en igualdad de oportunidades. Por el otro, garantizar el derecho que tienen los electores a elegir libremente, en un escenario político de absoluta transparencia y moralidad, sin influencias y con

¹³⁷ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 29 de enero de 2019. Radicado 11001-03-28-000-2018-00031-00 (SU). Sobre el particular también se puede consultar la sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta del 9 de febrero de 2006. Radicado 080001-23-31-000-2004-00093-02.

la garantía de que todos los candidatos cumplen las condiciones y requisitos que les permiten ser congresistas.

189. Además, según la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, la inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 superior persigue un fin específico. En concreto, la norma constitucional pretende evitar el nepotismo, la creación de dinastías familiares en materia electoral e impedir que el candidato se valga de las prerrogativas de algún pariente que ostenta un cargo público¹³⁸.

190. Por su parte, la Corte Constitucional manifestó que la inhabilidad objeto de análisis, responde a un fin general y a uno concreto. En relación con el primero, esta Corporación consideró que la inhabilidad pretende garantizar las condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad en las que se funda el ejercicio de la función pública. Frente al segundo, la Corte, señaló que el artículo 179.5 superior “tiene como finalidad garantizar la igualdad en la contienda electoral, al impedir que los familiares del candidato se aprovechen de su autoridad para influir en el electorado y dirigir votos para favorecerlo”¹³⁹.

191. Tanto el Consejo de Estado¹⁴⁰ como la Corte Constitucional¹⁴¹ se ocuparon de explicar cuáles son los elementos que estructuran la inhabilidad por parentesco, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 4. Elementos configurativos de la inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política

CONSEJO DE ESTADO		CORTE CONSTITUCIONAL
Elementos	Ingrediente normativo	Supuestos de configuración
Material	Vínculo o parentesco entre la persona elegida y el funcionario.	El candidato debe tener un vínculo de matrimonio, unión permanente, o parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil.
Objetivo	Calidad de funcionario público del pariente, cónyuge o compañero permanente del ciudadano electo.	El vínculo debe ser con un funcionario que ejerza autoridad civil o política
Modal	Que las funciones del cargo conlleven el ejercicio de autoridad civil o política por parte del pariente, cónyuge o compañero permanente de la persona elegida.	
Temporal	Deben presentarse desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de	En la sentencia SU-424 de 2016 la Corte señaló que el factor temporal se verificaba en el momento en que se presentaba la

¹³⁸ En el mismo sentido Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de junio de 2009, radicado N°540012331000200700376 01 C.P. Filemón Jiménez Ochoa y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de mayo de 2013 Radicado número 17001-23-31-000-2011-00637-01 CP. Alberto Yepes Barreiro.

¹³⁹ Sentencia SU-424 de 2016.

¹⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de septiembre de 2018, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00055-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 19 de septiembre de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad.11001-03-28-000-2018-00025-00. Consejo de Estado, Sala plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de enero de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00031-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 30 de enero de 2019, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 11001-03-28-000-2018-00109-00. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 21, sentencia 12 de marzo de 2019, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 11001-03-15-000-2018-04505-00.

¹⁴¹ Sentencia SU-424 de 2016.

	elección popular y hasta que se lleve a cabo la votación para la elección respectiva.	elección. Con posterioridad en la sentencia SU-424 de 2020 la Corte hizo referencia a la sentencia de unificación de la Sala Plena del Consejo de Estado del 29 de enero de 2019 ¹⁴² , en la cual se señaló que el elemento temporal de la inhabilidad comprende el lapso entre la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y la fecha de la elección del candidato, inclusive. En consecuencia, para la Corte es claro que, desde la mencionada sentencia de unificación del Consejo de Estado, la inhabilidad por parentesco establecida en el artículo 179.5 superior cuenta con el periodo inhabilitante antes mencionado.
Espacial o territorial	Que la autoridad se haya detentado en la circunscripción en donde debía realizarse la elección respectiva.	El funcionario debe ejercer su labor de autoridad civil o política en la correspondiente circunscripción territorial.

192. La inhabilidad por parentesco se configura cuando se acredita el cumplimiento de todos los requisitos antes enunciados. Ahora, si bien este Tribunal únicamente refiere 4 elementos estructurantes de la causal de inelegibilidad por parentesco, mientras que en la jurisprudencia del Consejo de Estado se identifican 5, lo cierto es que la diferencia antes señalada no implica que existan criterios opuestos entre ambas cortes. En efecto, de la revisión del segundo supuesto enunciado en la jurisprudencia constitucional, se advierte que este Tribunal agrupa en un solo ítem los requisitos objetivo y modal desarrollados de forma independiente por el Consejo de Estado. Por ende, la jurisprudencia de esta Corporación tiene en cuenta tanto la calidad de funcionario público del pariente, como el ejercicio de la autoridad civil y política por parte de aquel.

193. Por la relevancia para el caso concreto, la Sala analizará los elementos objetivo y modal, es decir, el ejercicio de autoridad civil y política por parte del pariente del candidato quien ostenta la calidad de funcionario público.

194. Al respecto, según el Consejo de Estado, la autoridad política debe entenderse como la capacidad para “presentar proyectos de ley [en sentido amplio] y sancionarlos, manejar las relaciones con los otros poderes y con otros Estados, gestionar, trazar y apalancar el rumbo de la Nación [entendido también para departamentos y municipios]¹⁴³”.

195. Por su parte, la autoridad civil refiere a “la potestad de dirección y/o mando que tiene un funcionario sobre los ciudadanos, lo que se refleja en la posibilidad –no necesariamente en el ejercicio efectivo- de impartir órdenes, instrucciones, o de adoptar medidas coercitivas, bien de carácter general o particular, de obligatorio acatamiento para éstos”¹⁴⁴.

¹⁴² Radicado 11001-03-28-000-2018-00031-00.

¹⁴³ Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia del 9 de junio de 1998. Expediente AC-5779. Ver también la sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta del 19 de marzo de 2020. Expediente 44001-03-23-40000-2019-00195-01.

¹⁴⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de febrero de 2008. Expediente 11001-03-15-000-2007-00287-00-, reiterado en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de febrero de 2011, expediente 11001-03-15-000-2010-01055-00 (PI).

196. Para la Sección Quinta del Consejo de Estado, si bien la autoridad civil está regulada en la Ley 136 de 1994, no se agota en los eventos allí establecidos. En efecto, según dicha sección, se trata de una facultad que tiene el funcionario público para realizar actos de poder, control o dirección sobre los ciudadanos o los bienes del Estado. En consecuencia, la autoridad civil le permite al funcionario ejercer la función pública que le fue encomendada y determina el obrar mismo del Estado.

197. En otras palabras, la autoridad civil “se entiende como aquella potestad de dirección o mando que tiene determinado servidor público sobre los civiles o particulares, la cual puede hacer cumplir incluso recurriendo a la coacción, esto es, incluso contra la voluntad de los mismos, y que es diametralmente distinta a la autoridad administrativa”¹⁴⁵.

2.7.2. Solución del caso concreto

198. En la sentencia del 27 de abril de 2023, la Sección Quinta realizó el siguiente análisis en relación con la configuración de los elementos estructurantes de la inhabilidad por parentesco:

Tabla 5. Configuración de los elementos de la inhabilidad por parentesco en el caso de Víctor Andrés Tovar Trujillo

Elementos	Sentencia del 27 de abril de 2023
Material: vínculo o parentesco entre la persona elegida y el funcionario.	Este elemento se encontró acreditado con la copia del registro civil de nacimiento del señor Víctor Andrés Tovar Trujillo en el que consta que la señora Dora Liliana Trujillo Pava es su madre.
Objetivo: calidad de funcionario público del pariente, cónyuge o compañero permanente del ciudadano electo.	Este elemento se encontró acreditado con la copia del formulario E-26 ALC del 27 de octubre de 2019 que declaró la elección de la señora Dora Liliana Pava Trujillo como alcaldesa del municipio de Tarqui (Huila) para el periodo 2020-2023.
Temporal: desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta que se lleve a cabo la votación para la elección respectiva.	El señor Víctor Andrés Tovar Trujillo inscribió su candidatura por el partido Cambio Radical el 10 de diciembre de 2021, de conformidad con el formulario E-6. Las elecciones para elegir representante a la Cámara se llevaron a cabo el 13 de marzo de 2022.
Modal: las funciones del cargo conllevan el ejercicio de autoridad civil o política por parte del pariente, cónyuge o compañero permanente de la persona elegida	De conformidad con los artículos 188 y 189 de la Ley 136 de 1994, el alcalde como jefe del municipio ejerce autoridad civil y política. La señora Dora Liliana Pava estuvo en periodo de licencia ordinaria durante el periodo inhabilitante, es decir, del 10 de diciembre de 2021 al 13 de marzo de 2022. Durante la licencia, la alcaldesa no perdió su calidad de jefe del municipio y, por ende, tampoco su autoridad civil y política. De hecho, en cualquier momento la señora Pava podía reintegrarse y de esa manera, generar influencia en el electorado. Además, como lo dispone el artículo 106 de la Ley 136 de 1994, la persona que es nombrada en encargo tiene que cumplir con el programa político fijado por el burgomaestre titular, lo que implica que aún puede influir sobre el electorado. En efecto, la agenda de ejecución de

¹⁴⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 7 de febrero del 2019. Radicación 11001-03-28-000-2018-00048-00.

	obras y compromisos sociales son vistos como propios del alcalde titular, aún si se encuentra en licencia.
Espacial o territorial: la autoridad se detentó en la circunscripción en donde debía realizarse la elección respectiva.	El Consejo de Estado manifestó que la señora Dora Liliana Pava Trujillo funge como alcaldesa de un municipio del departamento del Huila, esto es, el municipio de Tarqui. El señor Tovar Trujillo resultó elegido representante a la Cámara por el departamento del Huila.

199. Para la Corte, los argumentos expuestos en la sentencia del 27 de abril de 2023, resumidos en la tabla 5, evidencian que la Sección Quinta no incurrió en los defectos por violación directa de la Constitución y sustantivo alegado por los tutelantes.

200. Primero, el artículo 188¹⁴⁶ de la Ley 136 de 1994 señala, entre otras cosas que la autoridad civil es la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado público para desarrollar las actividades allí señaladas. Como se indicó en los fundamentos jurídicos 195 y 196 de esta providencia, dicha norma no contiene una lista taxativa de las atribuciones que implican el ejercicio de la autoridad civil. La Sala Plena del Consejo de Estado definió la autoridad civil de la siguiente manera:

“Sumado a lo anterior, la autoridad civil se define como antagónica a la autoridad militar, porque con ella se detentan poderes o potestades jurídicas coercitivas, mientras que la segunda se ostenta por virtud de las armas, lo cual delimita un ámbito claro entre uno y otro y configura a la autoridad civil como un concepto amplio y comprensivo de otras autoridades, siempre que no correspondan a la militar.

10.4.1.2 Ahora bien, el concepto de autoridad civil no se agota con la previsión legal en comento ni con la contraposición de los conceptos “civil” y “militar”, pues la Corporación ha definido que:

(...) 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.” (...)

¹⁴⁶ 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.
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.

10.4.1.2. Sobre este mismo aspecto, se recuerda que la Sala Electoral del Consejo de Estado ha señalado que el elemento referente a la autoridad debe interpretarse de manera objetiva, es decir, que no requiere la verificación efectiva de que el servidor público haya hecho uso de algunas de las atribuciones que le otorga la ley, sino que basta con que aquel tenga la virtualidad o potencialidad de desarrollarlas, para afirmar que ejerció autoridad”¹⁴⁷.

201. Más adelante, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo manifestó:

“Frente al alcance del ejercicio de la autoridad civil y administrativa para efectos de la configuración de la inhabilidad dispuesta en el numeral 5.º de la Constitución Política, la Sala Plena de lo contencioso administrativo, señaló: «(i) la autoridad civil no puede asimilarse como simple antítesis de la militar; (ii) la autoridad administrativa no puede entenderse como una especie de la civil; (iii) lo descrito en el artículo 188 de la Ley 136 de 1994, es una muestra de lo que, por lo menos, es autoridad civil, mas no su entero universo».”¹⁴⁸

202. Por su parte, el artículo 189 de la Ley 136 de 1994 establece que el alcalde como jefe del municipio ejerce autoridad política¹⁴⁹. Además, la disposición señala que quienes tienen temporalmente el cargo también ejercen este tipo de autoridad. A partir del término “también” contenido en la norma, la autoridad judicial concluyó que, aun cuando el alcalde se separa del cargo de manera transitoria, no se despoja del ejercicio de esta autoridad. Para efectos de dar claridad al asunto, a continuación, se transcribe la disposición.

“ARTÍCULO 189. AUTORIDAD POLÍTICA. Es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio. Del mismo modo, los secretarios de la alcaldía y jefes de departamento administrativo, como miembros del gobierno municipal, ejercen con el alcalde la autoridad política.

Tal autoridad **también** se predica de quienes ejerzan temporalmente los cargos señalados en este artículo.” (negrilla fuera de texto).

203. Para la Corte, la interpretación que realizó la autoridad judicial a partir del término “también” no resulta irrazonable como lo afirman los tutelantes. Verdaderamente, el artículo 189 de la Ley 136 de 1994 establece con toda claridad que la autoridad política es ejercida tanto por el alcalde en su calidad de jefe del municipio, como por quien ocupe temporalmente dicho cargo. Además, de la disposición antes transcrita se desprende que el legislador hizo uso de un criterio orgánico para señalar que quien es elegido alcalde ostenta la función política aun si se encuentra en licencia temporal ordinaria.

204. Segundo, de conformidad con el artículo 106 de la Ley 136 de 1994, cuando se presenta una falta temporal del alcalde, dicho funcionario debe encargar a uno de sus secretarios. Como lo afirmó la Sección Quinta, de la norma mencionada se desprende que el encargado debe adelantar la gestión del alcalde de acuerdo con su programa, pues fue el funcionario elegido

¹⁴⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso administrativo, sentencia del 29 de enero de 2019, radicación No. 11001032800020180003100.

¹⁴⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso administrativo, sentencia del 15 de noviembre de 2019, radicación No. 11001031500020190320900.

¹⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 8 de junio de 2017, radicación 440012333002201600008601. “(...) la autoridad política es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio, y la autoridad civil es aquella que se manifiesta con el ejercicio de poder o mando, dirección e imposición sobre las personas, potestad propia de los alcaldes. Lo anterior pone de manifiesto que en el sub lite también se encuentra acreditado este elemento constitutivo de la inhabilidad invocada, como quiera que, se reitera, los alcaldes en cumplimiento de sus funciones ejercen autoridad civil y política sobre sus administrados y dentro del ámbito de su jurisdicción.”¹⁴⁹

popularmente. Efectivamente, la conclusión enunciada por la autoridad judicial coincide con la literalidad del artículo 106 de la Ley 136 de 1994 según el cual “el alcalde designado o encargado deberá adelantar su gestión de acuerdo con el programa del alcalde elegido por voto popular y quedará sujeto a la ley estatutaria del voto programático”.

205. Tercero, el estudio de las disposiciones antes mencionadas le permitió a la Sección Quinta del Consejo de Estado evidenciar que a la señora Dora Liliana Trujillo Pava le fueron otorgadas licencias ordinarias durante el periodo inhabilitante. Es decir, se presentó una vacancia temporal del cargo. Cuando se presenta una vacancia temporal, distinta a la suspensión provisional, el alcalde no pierde su condición de funcionario elegido por voto popular, así como tampoco se despoja de las atribuciones que legalmente le son asignadas, entre esas, la autoridad civil y política.

206. En concreto, la Sección Quinta del Consejo de Estado manifestó:

“142. En ese orden, el hecho de que un alcalde haya sido reemplazado en encargo de ninguna manera implica que no ejerza autoridad civil y política, pues es el jefe del municipio (art. 189 Ley 136 de 1994) y, por tanto, al tener esa condición, en cualquier momento puede reintegrarse y de esa manera, generar influencia en el electorado. Además, como lo dispone el artículo 106 de la Ley 136 de 1994 citado con anterioridad, la persona que es nombrada en encargo tiene que cumplir con el programa político fijado por el burgomaestre titular, lo que implica que aún puede influir sobre el electorado¹⁵⁰, pues la agenda de ejecución de obras y compromisos sociales son vistos como propios del alcalde titular, aún si se encuentra en licencia. (...)

[L]a señora Dora Liliana Trujillo Pava estuvo en periodo de licencia ordinaria concedida por el gobernador, durante el periodo inhabilitante, sin que tengan relevancia las licencias que fueron concedidas con posterioridad. Sin embargo, por esta condición no perdió su calidad de jefe del municipio y con esto, su autoridad civil y política. (...)

150. Por lo anterior, aunque la alcaldesa de Tarqui gozó de licencias, esta circunstancia implica que no perdió su titularidad en el cargo y, por tanto, podía reasumirlo en cualquier momento, tal como se ha explicado por la jurisprudencia de la Sala Plena de esta Corporación, así como por esta colegiatura, precedentes que fueron citados a lo largo de esta providencia”.

207. En consecuencia, la señora Dora Liliana Trujillo Pava conservó su autoridad política en el municipio de Tarqui pues: (i) en cualquier momento podía reintegrarse; y, en todo caso (ii) la persona encargada por la señora Tovar Pava debía cumplir su programa político. En este punto es importante recordar que la inhabilidad por parentesco es de carácter preventivo, es decir, razón por la cual no era necesario acreditar que efectivamente se alteró la igualdad en la elección de Víctor Andrés Tovar como representante a la Cámara por el departamento del Huila, a través del ejercicio de una autoridad política o civil por parte de su madre en calidad de alcaldesa en licencia temporal. Por el

¹⁵⁰ Al respecto ver la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 22 de abril de 1993, Rad. 0968. MP. Luis Eduardo Jaramillo Mejía: “El alcalde por ser jefe de la administración local, representante legal y primera autoridad de policía del municipio, teniendo a su cargo como dos de sus atribuciones más importantes, la conservación del orden público y velar por el cumplimiento del orden jurídico en su territorio, ejerce autoridad civil y política, y esa autoridad la ejerció el demandado hasta el 5 de noviembre de 1991, fecha en que tomó posesión el alcalde encargado por el Gobernador para el resto del período, pues a pesar de haber entrado a gozar de la licencia, continuó siendo el titular de la Alcaldía de la Calera y en cualquier momento podía reintegrarse al cargo. Situación que le permitía no solo influir en el alcalde por él mismo encargado, sino también, ejercer una influencia potencial, pero efectiva, en la libre voluntad de los electores en los comicios próximos a realizarse, puesto que la ciudadanía, en general, lo sabía detentador del poder político que le implicaba esa investidura (...)”.

contrario, era suficiente con que el juez encontrara que quien ostentaba esas funciones tuviera la suficiente influencia o la probabilidad de hacerlo, así ello no llegara a ocurrir.

208. Cuarto, para que se configure la inhabilidad por parentesco es necesario que se acrediten todos sus elementos estructurantes. De lo contrario, si se declarada probada la causal de inelegibilidad en ausencia de uno de sus requisitos, se incurriría en la causal de violación directa de la Constitución. En el caso objeto de estudio, y como se desprende de la tabla 5 de esta sentencia, la autoridad judicial encontró probados los elementos material, objetivo, temporal y territorial frente a los cuales no se presentó ninguna objeción por parte de los tutelantes. Por el contrario, los actores cuestionaron la configuración del elemento modal de la inhabilidad establecida en el numeral 5° del artículo 179 superior. Como se señaló en precedencia, dicho requisito estuvo acreditado en la medida en que la señora Dora Liliana Tovar Pava, en su calidad de alcaldesa del municipio de Tarqui, ostentaba autoridad civil y política, aun en el periodo en el que se le otorgaron las licencias.

209. En consecuencia, no se configuró el defecto por violación directa de la Constitución, pues la autoridad judicial accionada no le atribuyó un alcance insuficiente a la inhabilidad por parentesco y tampoco contradijo la norma constitucional contendida en el artículo 179.5 superior. Por el contrario, de la revisión de la sentencia del 27 de abril de 2023, se evidencia que la Sala Electoral estudió y encontró probados todos los elementos que configuran la inhabilidad por parentesco.

210. De conformidad con el criterio reiterado de la Corte Constitucional, la posible violación de la garantía del derecho fundamental a elegir y ser elegido en procesos de nulidad electoral exige una valoración integral sobre la configuración de la causal de inhabilidad por parentesco. En este caso, la Sección Quinta del Consejo de Estado cumplió con el estándar antes mencionado por lo que era posible restringir en menor grado el derecho protegido.

211. En este caso, el estudio realizado por el juez electoral permite materializar el efecto útil de la inhabilidad por parentesco, esto es: (i) asegurar que quienes accedan o estén en la función pública, desempeñen su cargo bajo los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad, bajo la prevalencia del interés general sobre el particular; (ii) promover un sistema democrático transparente que evite las prácticas constitutivas de nepotismo. En concreto, que los servidores investidos de autoridad no puedan usar su posición para favorecer intereses de su núcleo familiar; y (iii) optimizar el principio de transparencia para evitar que el apoyo indebido a los parientes genere un desbalance en el contexto político electoral.

212. Quinto, en relación con los artículos 2.2.5.2.2. y 2.2.5.5.3 del Decreto 1083 de 2015, los cuales fueron modificados por el Decreto 648 de 2017, la Sección Quinta manifestó que dichas normas no fueron infringidas toda vez que consagran reglas relativas a la vacancia temporal, las situaciones administrativas y los tipos de licencia. En consecuencia, la autoridad judicial concluyó que se trataba de disposiciones que no sirvieron de sustento al acto de elección cuya legalidad se analizó.

213. En concreto, el artículo 2.2.5.2.2 establece que, el empleo queda vacante temporalmente cuando su titular se encuentre en una de las situaciones allí enlistadas, entre las que se señala la licencia. El artículo 2.2.5.5.3 clasifica el tipo de licencias que se pueden otorgar, entre las se encuentra la ordinaria como no remunerada. El párrafo de esta norma señala que durante las licencias el empleado conserva su calidad de servidor público.

214. Los tutelantes señalaron que el alcalde en uso de licencias, si bien conserva su calidad de servidor, no ejerce sus funciones ya que aquellas son encargadas a otro funcionario. En consecuencia, para los ciudadanos, la señora Dora Liliana Trujillo Pava durante el tiempo que estuvo en licencia fue alcaldesa, pero no ejerció dicha dignidad.

215. Para la Corte es claro que los artículos 2.2.5.2.2. y 2.2.5.5.3 del Decreto 1083 de 2015, modificados por el Decreto 648 de 2017, no sirvieron de fundamento a la decisión de nulidad adoptada en la sentencia del 27 de abril de 2023, motivo por el cual no se configura el defecto sustantivo alegado. Sin embargo, es importante aclarar que, contrario a lo señalado por los actores, en la sentencia del 27 de abril de 2023 la Sección Quinta no afirmó que Dora Liliana Trujillo ejerció materialmente alguna función en el periodo de licencia. Por el contrario, lo que concluyó la autoridad judicial fue que la señora Trujillo no perdió su calidad de jefe del municipio y, por ende, tampoco se despojó de su autoridad civil y política. Dicha afirmación no constituye una interpretación irrazonable de las disposiciones mencionadas, por lo que no se acredita el defecto alegado.

216. Adicionalmente, la Corte considera necesario reiterar que la inhabilidad prevista en el artículo 179.5 de la Constitución no se configura sólo el día de las elecciones, o la semana anterior, sino que se extiende desde la inscripción de la candidatura hasta la elección, valga decir, durante todo el tiempo en que la persona es candidata (factor temporal ver tabla 4). De ahí que unas vacaciones o una licencia que cubran el día de las elecciones no desdibujen o afecten la inhabilidad, pues durante el resto del tiempo de la candidatura los servidores con autoridad han estado al frente de sus cargos y, en esa medida, se configura el riesgo que busca evitarse con la inhabilidad, valga decir, el que intervengan en favor de su pariente candidato. De otro modo, con el mero hecho de separarse del cargo, sea por vacaciones, licencia e incluso por incapacidad médica, se llegaría a la conclusión de que el pariente candidato sí podrá ser elegido congresista.

217. Por otro lado y como interrogante adicional, la Sala analizará, se si vulneró la Constitución Política al desconocer el principio de confianza legítima por no tener en cuenta: (i) el concepto número 20226000089361 del 24 de febrero del 2022 proferido por el Departamento Administrativo de la Función Pública; (ii) las opiniones de abogados o noticias locales; y (iii) la decisión del Consejo Nacional Electoral de negar las pretensiones de la solicitud de revocatoria de la inscripción de Víctor Andrés Tovar como candidato para representante a la Cámara por el departamento del Huila.

218. Como se verá más adelante¹⁵¹, la Sección Quinta del Consejo de Estado tiene un criterio reiterado y pacífico para resolver casos como el aquí estudiado, por lo que los tutelantes podían conocer la regla jurisprudencial que sería

¹⁵¹ Ver acápite 2.9.2. de la parte considerativa de esta sentencia.

aplicada para resolver el asunto, con independencia de lo señalado por autoridades diferente al juez competente. En ese sentido, es claro que no se incurrió el defecto de violación directa de la Constitución por violación del principio de confianza legítima.

219. Además, ni el concepto del DAFP ni la decisión del CNE tienen la incidencia pretendida por los tutelantes. Efectivamente, el juez de la nulidad electoral debe realizar su propia valoración de las pruebas e interpretación normativa para resolver el asunto. En esa medida de lo decidido por el DAFP y el CNE no se generó una confianza legítima ya que, en este caso, la autoridad judicial explicó ampliamente la postura jurisprudencial que existía sobre la materia en el pleno de esa colegiatura y con fundamento en ella resolvió el proceso.

220. Lo anterior se traduce en que las decisiones proferidas por el CNE, al ser adoptadas en un proceso de carácter administrativo y diferente al de la nulidad, no implican prejudicialidad ni son una camisa de fuerza para el juez quien goza de autonomía judicial al resolver los casos puestos en su conocimiento. Igualmente, los conceptos adoptados por el DAFP no obligan al juez. Esta institución es un organismo del sector central de la administración pública nacional que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional. En consecuencia, los conceptos que emite esta entidad en cumplimiento de sus funciones no pueden coartar la autonomía del juez.

221. El medio de control de nulidad electoral¹⁵² es independiente y se debe tramitar y decidir a través de un proceso especial cuyo objeto es determinar la legalidad y conformidad con la Constitución de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales. El juicio de legalidad no está atado a las decisiones del Consejo Nacional Electoral y mucho menos a los conceptos que emitan las entidades de la Rama Ejecutiva.

222. El título VIII de la Parte Segunda de la Ley 1437 de 2011 contempla las disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral. Aquellas situaciones que no estén previstas en la parte especial deben seguir las normas del proceso ordinario o común.

223. Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011 preceptuó, entre otras cosas, que “cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los nombramientos que expidan las entidades y autoridades de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.” Quien actúa en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, lo hace en interés general para esclarecer la forma en que se realizó una elección y si la misma observó los lineamientos fijados en la Constitución y la ley, por lo que se trata de una acción pública. En ese sentido se ha pronunciado la Sección Quinta del Consejo de Estado, como juez de lo contencioso administrativo:

“De lo anterior y de la forma como se desarrolló el medio de control de nulidad electoral en los artículos que corren a partir del 275 del C.P.A.C.A., es viable sostener, como también se hacía bajo la vigencia del C.C.A., que es una clara emanación del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder

¹⁵² Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 24.05.18 M.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. 11001-03-15-000-2017-02732-01

político, y con mayor precisión de lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 40 Superior que habilita a los ciudadanos para “Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”¹⁵³.

224. El medio de control de nulidad electoral es una acción pública que se caracteriza porque puede ser interpuesta por cualquier persona y, porque primordialmente su objeto va en la misma dirección del interés general. Con la pretensión de nulidad electoral no se puede buscar nada distinto a salvaguardar el ordenamiento jurídico en sentido objetivo, y por ello, el control jurisdiccional a que se someten los actos electorales se realiza mediante la confrontación del acto con respecto a las normas jurídicas invocadas y el concepto de violación.

225. Así, Para la Sala es claro que la Sección Quinta no vulneró el principio de la confianza legítima de los tutelantes.

2.7.3. Conclusión

226. De conformidad con los argumentos expuestos en este capítulo, para la Sala es claro que la Sección Quinta del Consejo de Estado no incurrió en violación directa de la Constitución por indebida interpretación del numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política o desconocimiento del principio de confianza legítima ni en el defecto sustantivo alegado. En consecuencia, los defectos serán negados.

2.8. Planteamiento y resolución de tercer problema jurídico

227. Uno de los tutelantes manifestó que la Sección Quinta del Consejo de Estado omitió resolver la excepción por él propuesta, pues en la parte resolutive de la decisión no se incluyó una orden que se refiriera a sus argumentos. Para el actor dicha omisión implicó una violación del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, lo que eventualmente podría configurar un defecto procedimental por violación del principio de congruencia.

228. En consecuencia, la Sala resolverá el siguiente problema jurídico: ¿incurrió la Sección Quinta del Consejo de Estado en defecto procedimental al no aplicar el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011?

229. En este caso, no se configuró el defecto procedimental alegado por el señor Iván Medina Ninco, es decir, la Sección Quinta no desconoció el mandato establecido en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011. Esta norma establece, entre otras cosas, que en la sentencia se debe decidir sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

230. En este caso, el interviniente en el proceso de nulidad electoral propuso como excepción la denominada “falta de configuración de los elementos estructuradores de la inhabilidad contenida en el artículo 179.5 de la Constitución”. Como se desprende de la tabla 5 de esta sentencia, fue precisamente eso lo que resolvió la Sala Electoral al estudiar este caso. El estudio de todos los elementos que estructuran la inhabilidad por parentesco de congresistas le permitió a la autoridad judicial accionada declarar la nulidad de

¹⁵³ Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 30 de enero de 2014. Radicado 110010328000201300061-00.

la elección de Víctor Andrés Tovar Trujillo como representante a la Cámara por la circunscripción departamental del Huila.

2.9. Planteamiento y resolución del cuarto problema jurídico

231. En este punto la Sala se ocupará de analizar la inconformidad de los tutelantes relacionada con el precedente que debía ser aplicado para resolver la demanda de nulidad electoral contra Víctor Andrés Tovar Trujillo. Este argumento se compone de 3 elementos, los cuales, por su relación inescindible y con el fin de evitar repetir las razones que sustentarán esta decisión, serán estudiados bajo un solo problema jurídico. Los 3 puntos que componen la inconformidad de los tutelantes son: (i) se debía aplicar la regla jurisprudencial establecida en la sentencia del Consejo de Estado del 11 de marzo de 2021, mas (ii) no aquella expuesta en las sentencias del 20 de febrero de 2012¹⁵⁴, 10 de julio de 2012¹⁵⁵ y 17 de julio de 2012¹⁵⁶ de esa misma Corporación. (iii) Los accionantes señalaron que, si la Sección Quinta quería cambiar el precedente expuesta en la mencionada sentencia del 11 de marzo de 2021, debía aplicar la regla de la jurisprudencia anticipada en los términos expuestos en la sentencia SU-474 de 2020.

232. En consecuencia, el problema jurídico que subyace en este asunto es: ¿incurrió la autoridad judicial accionada en desconocimiento del precedente establecido en las sentencias del 11 de marzo de 2021 de la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁵⁷ y SU-474 de 2020 de la Corte Constitucional, así como por indebida aplicación del precedente de la Sección Quinta establecido en las sentencias del 20 de febrero de 2012¹⁵⁸, 10 de julio de 2012¹⁵⁹ y 17 de julio de 2012¹⁶⁰?

233. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala primero hará referencia al desconocimiento de la sentencia del Consejo de Estado del 11 de marzo de 2021. Segundo la Corte revisará si la autoridad judicial resolvió el caso con fundamento en un precedente que no resultaba aplicable. En tercer y último lugar, este tribunal se referirá a la sentencia SU-474 de 2020 y a la regla de la jurisprudencia anticipada.

2.9.1. Desconocimiento de la sentencia del 11 de marzo de 2021

234. En la sentencia del 11 de marzo de 2021 el Consejo de Estado resolvió la demanda de nulidad electoral con la cual se cuestionó el acto de elección del alcalde de Villa del Rosario (Norte de Santander). La demanda se fundamentó en la inhabilidad por parentesco establecida en el numeral 4° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994.

235. En esa ocasión, los demandantes alegaron que el alcalde tenía un vínculo de unión marital de hecho con la señora Martha Elide Rodríguez Pinilla, quien ostentó el cargo de comisaria de familia del municipio de Villa del Rosario. Además, la señora Rodríguez ejerció dicho cargo en el periodo inhabilitante,

¹⁵⁴ Radicado 11001-03-28-000-2010-00099-00.

¹⁵⁵ Radicado 11001-03-28-000-2010-00098-00.

¹⁵⁶ Radicado 11001-03-15-000-2011-00438- 00

¹⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de marzo de 2021, radicado 54001-23-33-000-2019-000354-01.

¹⁵⁸ Radicado 11001-03-28-000-2010-00099-00.

¹⁵⁹ Radicado 11001-03-28-000-2010-00098-00.

¹⁶⁰ Radicado 11001-03-15-000-2011-00438- 00

esto es dentro de los 12 meses anteriores a la elección. En consecuencia, para los actores era claro que el alcalde tenía vínculos con una persona que ejerció autoridad civil y administrativa en el respectivo municipio.

236. Al resolver el asunto, la Sala Electoral concluyó que el demandado no incurrió en la inhabilidad mencionada. En efecto, el juez electoral encontró probado que la señora Martha Elide Rodríguez Pinilla había solicitado una licencia en el periodo inhabilitante y que su reemplazo fue provisto por medio de nombramiento provisional. En consecuencia, como la funcionaria estaba separada de sus funciones, no podía ejercer la autoridad civil y administrativa necesarias para que se configurara la causal de ilegitimidad.

237. En la sentencia del 27 de abril de 2023, la Sección Quinta explicó que el precedente establecido en el caso del alcalde de Villa del Rosario no resultaba aplicable al proceso de Víctor Andrés Tovar. Como se expone a continuación, la autoridad judicial señaló que se traba de supuestos fácticos diferentes.

Tabla 6. Diferencias fácticas advertidas por la Sección Quinta

Caso del alcalde de Villa del Rosario	Caso de Víctor Andrés Tovar Trujillo
Se analizó el ejercicio de autoridad civil y administrativa de la comisaria de familia	Se estudió el ejercicio de la autoridad civil y política de una alcaldesa municipal.
De conformidad con el artículo 190 de la ley 136 de 1994, la autoridad administrativa se otorga a partir de un criterio orgánico o funcional. Es funcional, en el caso de los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios, ordenar gastos, conferir comisiones, licencias, vacaciones, trasladar funcionarios subordinados, reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijar nueva sede de trabajo. La comisaria de familia ostentaba autoridad administrativa a partir del criterio funcional.	De conformidad con el artículo 189 de la Ley 136 de 1994, la autoridad política del alcalde se otorga desde el criterio orgánico, es decir, dicha calidad se otorga por el hecho de ostentar el cargo.
La señora Rodríguez Pinilla estaba en licencia durante el periodo inhabilitante y su cargo de comisaria de familia fue provisto temporalmente, por medio de la figura del nombramiento en provisionalidad.	La vacancia temporal que se presentó como consecuencia de la licencia otorgada a la alcaldesa se suplió con un encargo de funciones.
Como la autoridad administrativa se otorgó desde el criterio funcional y durante el periodo inhabilitante la señora Rodríguez Pinilla se encontraba en licencia, era claro que aquella no podía desempeñar las funciones de comisaria de Familia de Villa del Rosario. En efecto, la señora Rodríguez Pinilla no podía ejercer como comisaria de familia ni desde el punto de vista real y efectivo (materialización de la función) ni desde el ejercicio potencial (detentar la función) por	La autoridad política se otorga al alcalde desde el criterio orgánico. Durante el periodo de licencias, la señora Dora Liliana Tovar no dejó de ostentar su cargo y, por ende, no perdió la autoridad política que se predica del alcalde. Para la Sección Quinta, el hecho de que un alcalde haya sido reemplazado en encargo de ninguna manera implica que no ejerza autoridad civil y política, pues es el jefe del municipio y, por tanto, en cualquier momento puede reintegrarse. Además,

<p>cuanto el cargo lo detentaba la persona que fue designada en provisionalidad.</p> <p>En otras palabras, dado que la señora Martha Elide Rodríguez Pinilla estaba en licencia, no podía cumplir ninguna de las funciones que le corresponden al comisario de familia, ni tampoco tenía la posibilidad de hacerlo mientras la licencia estuviera vigente.</p> <p>De manera que, para que la autoridad civil o administrativa del pariente del candidato tenga la virtualidad de impactar al electorado -supuesto establecido en la norma que establece la inhabilidad- se requiere que esté en titularidad del cargo susceptible de la injerencia. De no ser así, como sucede en este caso, no tiene la potencialidad de afectar los resultados electorales y mucho menos de configurarse la causal inhabilitante.</p>	<p>quien está en el encargo debe cumplir con el programa político del alcalde.</p>
---	--

238. Para la Corte, las diferencias advertidas por el juez electoral permiten concluir con toda claridad que el precedente establecido en la sentencia del 11 de marzo de 2021 no era aplicable al caso de Víctor Andrés Tovar. En este punto, resulta importante recordar que las tutelas contra las decisiones judiciales proceden cuando los jueces se apartan de los precedentes sin ofrecer razones claras por las cuales consideran que en un caso concreto no se debe aplicar una regla de decisión definida. Dicha irregularidad no se concretó en este asunto, pues contrario a lo afirmado por los tutelantes, el juez expuso, de manera razonable, los motivos por los cuales no podía resolver este asunto con la regla jurisprudencial señalada en la mencionada sentencia de Villa del Rosario.

239. En concreto, constituye una diferencia sustancial el hecho de que en el caso del alcalde de Villa del Rosario se hubiere analizado la inhabilidad por parentesco de un funcionario que ejercía autoridad administrativa desde el punto de vista funcional. Mientras que en la sentencia objeto de estudio en esta oportunidad, se revisó la mencionada causal de inelegibilidad por el parentesco con un funcionario que ejercía autoridad política, la cual se otorga al alcalde desde un criterio orgánico.

240. Como lo señaló la jurisprudencia del Consejo de Estado, en virtud del criterio funcional “será posible concluir que las funciones propias de un determinado cargo implican el ejercicio de dicha autoridad [administrativa], en atención al análisis que de dichas atribuciones haga el juzgador en el caso concreto”¹⁶¹. Es decir, para verificar si el funcionario ejercía o no autoridad administrativa, el juez debe estudiar las funciones atribuidas al cargo. Así, habrá función administrativa desde el punto de vista funcional, si, por ejemplo, el funcionario está autorizado para celebrar contratos o convenios, ordenar gastos, conferir comisiones, licencia, vacaciones, entre otros.

241. Por el contrario, en virtud del criterio orgánico utilizado por el legislador para definir quienes ejercen autoridad política, no se requiere revisar las

¹⁶¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de abril de 2024. Radicado 76001-23-33-000-2023-00935-01.

funciones atribuidas al funcionario investido de esa autoridad, pues aquella se ostenta es por el hecho del cargo. En consecuencia, basta con confirmar que se trata de uno de los servidores señalados en la ley, concretamente en el artículo 189 de la Ley 136 de 1994.

242. Así, la autoridad política que se ejerce desde el criterio orgánico no se pierde cuando el alcalde está en periodo de licencia, motivo por el cual se podría configurar la inhabilidad prevista en el artículo 179.5, si se encuentran configurados todos sus elementos (ver tabla 5 de esta sentencia). Por el contrario, la autoridad administrativa otorgada a un servidor desde el criterio funcional podría no tener incidencia para la configuración de la inhabilidad por parentesco si el funcionario está en licencia, como ocurrió en el caso analizado en la sentencia del 11 de marzo de 2021. Se reitera, en esa ocasión el juez de la nulidad electoral encontró probado que la comisaria de familia estaba en licencia durante el periodo inhabilitante y que su cargo de comisaria de familia fue provisto temporalmente, por medio de la figura del nombramiento en provisionalidad.

243. Por los motivos expuestos, el defecto por desconocimiento del precedente de la sentencia del 11 de marzo de 2021 no se configuró y, en consecuencia, será negado.

2.9.2. Aplicación indebida del precedente de la Sección Quinta del Consejo de Estado

244. En la sentencia del 27 de abril de 2023 la autoridad judicial accionada citó como aplicable el precedente establecido en las sentencias que se exponen a continuación.

Tabla 7. Precedente identificado y aplicado por la Sección Quinta

Identificación de la sentencia	Supuestos fácticos y razones de la decisión
Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 20 de febrero del 2012. Radicado 11001-03-28-000-2010-00099-00 (IJ).	<p>En este caso la Sala Plena del Consejo de Estado analizó una demanda de nulidad electoral contra el acto de elección de Issa Eljadue Gutiérrez como representante a la Cámara por el departamento del Magdalena por encontrarse incurso en la inhabilidad por parentesco. El hermano del demandado era alcalde del municipio de Pijiño del Carmen (Magdalena) y para el día de la elección se encontraba en licencia no remunerada.</p> <p>La Sala Plena consideró que, en las faltas temporales, salvo las relativas a la suspensión, el alcalde conserva las facultades o competencias que el ordenamiento jurídico le asigna, así encargue a otro funcionario de la administración local. Esto es así, por cuanto el alcalde tiene la potestad de encargar y remover al funcionario que cubrirá la licencia.</p>
Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 10 de julio del 2012. Radicado 11001-03-28-	<p>En este caso la Sala Plena del Consejo de Estado analizó una demanda de nulidad electoral contra el acto de elección de Mónica del Carmen Anaya Anaya como representante a la Cámara por el departamento del Magdalena por encontrarse incurso en la inhabilidad por parentesco. El esposo de la demandada era alcalde del municipio de Tenerife (Magdalena) y para el día de la elección se encontraba en licencia. Durante el periodo de licencia, se había nombrado un alcalde ad-hoc.</p> <p>La Sala Plena consideró que la designación de un alcalde ad-hoc no implicaba que el titular se desprendiera de manera definitiva de su</p>

000-2010-00098-00(IJ).	<p>condición. En efecto, el alcalde, en cualquier momento podía reasumir sus funciones y, por ende, tenía la posibilidad de ejercer autoridad civil o política en el municipio “lo que implicaría una potencialidad en la vulneración del principio de igualdad electoral”.</p> <p>Al aplicar la regla jurisprudencial antes mencionada al caso concreto, la autoridad judicial concluyó que “la licencia solicitada por el señor Enoc Adolfo Guzmán del Portillo para ausentarse del ejercicio del cargo como alcalde del municipio de Tenerife, permite inferir una maniobra tendiente a burlar la prohibición constitucional, con lo cual, la alegada confianza legítima, dicho sea de paso, de manera extemporánea, pierde por completo cualquier soporte fáctico”.</p>
<p>Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 17 de julio de 2012. Radicado 11001-03-15-000-2011-00438-00.</p>	<p>La Sala Plena del Consejo de Estado conoció sobre la pérdida de investidura de un representante a la cámara por el departamento del Magdalena que fue elegido para el período constitucional 2010 – 2014. Este caso se fundamentó en la causal prevista en el numeral primero del artículo 183 de la Constitución, esto es, por violación del régimen de inhabilidades, en concordancia con el numeral quinto del artículo 179 superior.</p> <p>La Sala Plena del Consejo de Estado, ratificó su jurisprudencia en relación con la interpretación de los artículos 188 y 189 de la Ley 136 de 1994. En ese sentido, el juez consideró que la autoridad política es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio, y la autoridad civil es el ejercicio de poder o mando, dirección e imposición sobre las personas que tienen los alcaldes por disposición de los mencionados artículos, en armonía con el artículo 315 de la Constitución.</p> <p>Adicionalmente, la autoridad judicial reiteró que, el alcalde que pide una licencia no remunerada conserva las facultades o competencias que el ordenamiento jurídico le asigna, e incluso tiene la potestad de encargar al funcionario que lo sucederá durante el periodo de licencia.</p>

245. Además de las providencias identificadas en la tabla 7, en la providencia aquí cuestionada la Sección Quinta también puso de presente que la Sala Séptima Especial de Decisión, en sentencia del 18 de enero del 2023¹⁶², resolvió una acción de pérdida de investidura contra el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo. En esa ocasión se analizó la configuración de la inhabilidad establecida en el artículo 179.5 de la Constitución bajo los mismos supuestos fácticos estudiados por el juez de la nulidad electoral. Si bien no se declaró la pérdida de investidura del demandado por falta de configuración de elemento subjetivo, lo cierto es que, el elemento objetivo si se acreditó. Como fundamento de esta decisión, el juez señaló:

“Esta Sala Especial de Decisión comparte el criterio expuesto en la sentencia del 17 de julio de 2012¹⁶³ proferida por la Sala Plena de la Corporación, en el sentido que está configurada la inhabilidad para inscribirse como candidato a la cámara de representantes respecto de quien tenga el vínculo de parentesco establecido por la Constitución con un funcionario que ejerza autoridad civil y política en el respectivo departamento, aunque haya solicitado una licencia no remunerada.”¹⁶⁴

246. Al momento en que se profirió la sentencia del 27 de abril de 2023, la decisión relacionada con la pérdida de investidura no se encontraba en firme

¹⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Séptima Especial de Decisión. Sentencia del 18 de enero del 2023. Radicado 11001-03-15-000-2022-03485-00.

¹⁶³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 17 de julio de 2012. Radicado 11001-03-15-000-2011-00438-00.

¹⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Séptima Especial de Decisión. Sentencia del 18 de enero del 2023. Radicado 11001-03-15-000-2022-03485-00.

porque la sentencia de primera instancia fue apelada y así lo señaló la Sección Quinta. Sin embargo, la Sala resalta que el demandante desistió del recurso de apelación y, por medio del auto del 4 de agosto de 2023, la Sala Plena del Consejo de Estado admitió el desistimiento. En consecuencia, la sentencia del 18 de enero de 2023 se encuentra en firme.

247. Los tutelantes manifestaron que las sentencias identificadas en la tabla 7, resolvieron casos en los que las licencias otorgadas no cubrían todo el periodo de la inhabilidad y, por ende, sí se verificó el ejercicio de la autoridad civil y política. Dicha diferencia, a juicio de los accionantes, era significativa pues hacía que los asuntos no compartieran los supuestos fácticos necesarios para ser fallados con la misma regla jurisprudencial.

248. Para la Sala, la diferencia advertida por los actores no resulta determinante. Primero como se indicó en los acápites 2.7.1. y 2.7.2 de esta providencia, para que se configure la inhabilidad por parentesco, no es necesario acreditar materialmente el ejercicio de la autoridad civil o política. En ese sentido, el hecho de que la licencia cubra una parte o todo el periodo inhabilitante no tiene la incidencia pretendida por los actores, pues en ambas circunstancias se puede configurar la inhabilidad por parentesco.

249. Segundo, la regla jurisprudencial establecida en las sentencias identificadas en la tabla 7 de esta sentencia consiste en que cuando se presenta una falta temporal, salvo la relativa a la suspensión, el alcalde conserva las facultades y competencias que el ordenamiento jurídico le asigna, así encargue a otro funcionario de la administración local. En ese sentido, el alcalde en licencia ostenta autoridad civil y política, con independencia del tiempo que dure la licencia.

250. Tercero y último, el factor temporal de la inhabilidad establecida en el numeral 5° del artículo 179 de la Constitución en los términos expuestos en la sentencia aquí analizada fue objeto de unificación hasta el 2019, momento en el que la Sala Plena del Consejo de Estado señaló:

“La interpretación del elemento temporal de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política, que más se ajusta y garantiza los principios y valores democráticos, es aquella que configura la inhabilidad desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y dura hasta el día en que se realiza la elección, inclusive”¹⁶⁵.

251. En consecuencia, en los casos referenciados en la tabla 7 de esta providencia y que sirvieron de sustento a la autoridad judicial accionada, el factor temporal tenía una aproximación diferente que no influía en la regla jurisprudencial allí establecida. En otras palabras, con independencia de si el periodo inhabilitante se verifica únicamente en el día de elección (como ocurría antes del 2019) o desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular hasta el día en que se realiza la elección (como ocurre actualmente), lo cierto es que el alcalde que está en licencia no se despoja del cargo y, por ende, ostenta autoridad política. Así, el hecho de que presuntamente las licencias otorgadas en los precedentes citados no cubrían todo el periodo de la inhabilidad en los términos expuestos en la sentencia de unificación del Consejo de Estado, no modifica la regla allí establecida.

¹⁶⁵ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 29 de enero de 2019. Radicado 11001-03-28-000-2018-00031-00 (SU).

252. Contrario a lo señalado en los escritos de tutela, la autoridad judicial resolvió el asunto en estricta observancia del precedente que resultaba aplicable. En las 3 decisiones citadas por la Sección Quinta, se analizó la inhabilidad por parentesco establecida en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política. Además, en todos los casos se estudió el ejercicio de autoridad civil y política de un pariente del representante a la Cámara que ostentaba el cargo de alcalde municipal. En las tres decisiones el pariente del congresista demandado solicitó una licencia que cubrió el periodo inhabilitante¹⁶⁶, y, por ende, la defensa del representante a la Cámara se sustentó en la falta de acreditación del ejercicio de autoridad civil y política. Finalmente, en los precedentes judiciales aplicados por la Sección Quinta en la sentencia del 27 de abril de 2023 se resolvió un problema jurídico equivalente al propuesto para el caso de Víctor Andrés Tovar Trujillo.

253. Así, para la Sala es claro que el juez de la nulidad en realidad reiteró su propia regla jurisprudencial, la cual se refiere a un criterio pacífico que ha sostenido la Sala Plena del Consejo de Estado, al menos desde el año 2012. Por los motivos expuestos, no se configura el defecto por aplicación indebida del precedente.

2.9.3. Desconocimiento de la sentencia SU-474 de 2020

254. Los actores afirmaron que la Sección Quinta del Consejo de Estado modificó su jurisprudencia al resolver la demanda de nulidad electoral presentada en contra de Víctor Andrés Tovar Trujillo. A juicio de los tutelantes, el juez debía aplicar la regla jurisprudencial establecida en la sentencia del 11 de marzo de 11 de marzo de 2021 y no el criterio utilizado para resolver el caso. Así, para los accionantes, el cambio de precedente debía seguir la regla de la jurisprudencia anunciada, en los términos señalados en la sentencia SU-474 de 2020 por la Corte Constitucional.

255. En la sentencia de unificación de 2020, este tribunal señaló:

“Para resolver situaciones donde existe un tránsito jurisprudencial, es necesario que las Cortes precisen el alcance de sus decisiones cuando actúan como unificadores de jurisprudencia dentro de su jurisdicción¹⁶⁷, para lo cual deben precisar el alcance de su pronunciamiento, pudiendo acudir a figuras como la jurisprudencia anunciada¹⁶⁸ o incluso a la técnica del *overruling prospective*¹⁶⁹, a efecto de no romper con la confianza que el usuario depositó en el sistema de justicia al poner su asunto bajo su conocimiento. (...)

En conclusión, esta anotación se dirige a insistir en que el precedente es vinculante y de obligatorio e inmediato cumplimiento, empero, no puede ir en detrimento de los derechos de quienes obraron en el pasado movidos por lo que mandaba la antigua

¹⁶⁶ Entendido como el día de la elección como se analizaba antes del 2019, o desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta el día en que se realiza la elección como se entiende actualmente.

¹⁶⁷ De ahí que el inciso tercero del artículo 103 de la Ley 1437 de 2011 señale que “[e]n virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga”.

¹⁶⁸ Ver auto del 6 de octubre de 2017, exp. 2015-00554, Sección Primera y las sentencias del 4 de septiembre de 2017, exp. 57279, Sección Tercera; y del 7 de junio de 2016, exp. 11001-03-28-000-2015-00051-00, Sección Quinta, Consejo de Estado.

¹⁶⁹ Ver S.V. sentencia C-027 de 2012.

postura¹⁷⁰. Así, aun cuando no existe el derecho de impedir la evolución de la jurisprudencia, es razonable demandar que tales reformas precisen el alcance y establezcan una modulación temporal de los efectos de sus decisiones para no perjudicar situaciones consolidadas en el pasado ni *litis* que se hallaban trabadas antes de ese pronunciamiento¹⁷¹, respetando así las garantías de los usuarios de la justicia¹⁷².

256. Como se evidenció en el capítulo 2.9.2. de esta providencia, la Sección Quinta aplicó el criterio jurisprudencial pacífico y reiterado desde el 2012 para resolver la demanda de nulidad electoral presentada contra Víctor Andrés Tovar Trujillo. En consecuencia, quienes acudieron al sistema de justicia -en calidad de accionante y como demandado- podían conocer la postura jurisprudencial vigente y actuar con la confianza¹⁷³ de que su caso sería resuelto bajo esas reglas decisionales. En este asunto no se presentó un cambio abrupto de jurisprudencia que rompiera con las expectativas ni de los actores ni del demandado. Adicionalmente, se reitera, la Sección Quinta explicó con suficiencia por qué el precedente establecido en el caso del alcalde de Villa del Rosario no constituía un precedente aplicable en este asunto. En consecuencia, no se debía aplicar la regla de la jurisprudencia anticipada, pues el precedente de la Sección Quinta no fue modificado, motivo por el cual el cargo será negado.

2.10. Planteamiento y resolución del quinto problema jurídico

257. En este apartado, la Sala se pronunciará sobre el siguiente problema jurídico: ¿incurrió la Sección Quinta del Consejo de Estado en un defecto fáctico por no tener en cuenta la incidencia en la votación total que podía tener el electorado de Tarqui (Huila) en relación con la votación que obtuvo el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo?

258. En este caso la Sección Quinta señaló que la nulidad se presentó por haberse configurado la inhabilidad del artículo 179.5 de la Constitución Política. La acreditación de todos los elementos que configuran la inhabilidad por parentesco le permitió a la Sala Electoral acceder a las pretensiones de la demanda y declarar la nulidad de la elección de Víctor Andrés Tovar Trujillo, como representante a la Cámara por la circunscripción departamental del Huila, para el periodo 2022-2026. En esa medida, no resultaba relevante el número de votos obtenidos en el municipio de Tarqui (Huila).

259. En efecto, en el proceso de nulidad electoral bastaba con demostrar que se cumplieron los elementos que configuran la respectiva inhabilidad sin que hubiera lugar a razonamientos adicionales por parte del juez. En ese sentido era indiferente el número de votos obtenidos en el municipio de Tarqui (Huila), así como la votación total que obtuvo el señor Víctor Andrés Tovar Trujillo pues

¹⁷⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 27 de marzo de 2007, Exp. 76001-23-31-000-2000-02513-01 (IJ). Reiterado en la sentencia del 4 de septiembre de 2017, exp. 57279, Sección Tercera.

¹⁷¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso Narciso Palacios c/ Argentina. Informe No. 105/99. Caso 10.194. 29 de septiembre de 1999, se pronunció sobre un caso en el que se rechazó una demanda contencioso-administrativa donde la razón de la decisión tuvo por fundamento una interpretación jurisprudencial surgida con posterioridad a la fecha de interposición de la demanda.

¹⁷² Cfr., Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 31 de mayo de 2016, exp. 38166; del 10 de septiembre de 2014, exp. 29016 y del 12 de mayo de 2014, exp. 28496; 12 de agosto de 2013, exp. 27176; 22 de noviembre de 2012, exp. 24872 y 7 de junio de 2012, exp. 22678; de 31 de agosto de 2011, exp. 19895; y del 4 de mayo de 2011, exp. 19957.

¹⁷³ En la sentencia SU-474 de 2020, la sala señaló: “Sobre el principio de confianza legítima, cfr. “La locución ‘confianza legítima’ deriva de la palabra alemana Vertrauensschutz, que en su textual traducción significa protección de la confianza, a la que luego se agregó ‘legítima’, que es la más utilizada en las versiones francesas y españolas. En italiano se usa en algunos casos la palabra *affidamento legítimo* y en inglés *legitimate expectations*” (Coviello, 2004).”

la configuración de la inhabilidad alegada no está supeditada a esa circunstancia.

260. El estudio de la incidencia en la votación que extrañan los tutelantes es propio de otro tipo de causales de nulidad electoral distintas a las inhabilidades de los candidatos. Por ejemplo, para que el juez electoral profiera un fallo anulatorio por hechos de violencia¹⁷⁴, no solo debe verificar de manera objetiva su ocurrencia (elemento cualitativo), sino que debe determinar si tal irregularidad, tuvo la entidad suficiente para modificar el resultado (elemento cuantitativo).

261. Para establecer el elemento cuantitativo, le corresponde al juez electoral, determinar la incidencia en el resultado de la votación dejada de escrutar en el territorio correspondiente, bajo los presupuestos establecidos en el artículo 287 de la Ley 1437 de 2011¹⁷⁵, norma que “debe ser interpretada de manera sistemática con el artículo 288 ídem, el cual señala que en caso de declararse la nulidad del acto electoral por actos de violencia, se ordenará repetir la elección en toda la circunscripción electoral, cuando se afecte más del 25% por ciento de los ciudadanos inscritos en el censo correspondiente”¹⁷⁶.

262. Las reglas antes mencionadas no son aplicables cuando se alega la causal de nulidad electoral establecida en el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, es decir, que se elijan candidatos incurso en inhabilidades, como la establecida en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución. Por los motivos expuestos, no se configura el defecto fáctico alegado, el cual será negado.

2.11. Conclusión

263. En esta sentencia la Corte unifica su jurisprudencia en relación con la legitimación en la causa por activa, de la siguiente manera:

264. En las acciones de tutela contra providencias judiciales proferidas en el marco de un proceso de nulidad electoral en las que se alegue la protección de los derechos a la representación política y a elegir y ser elegido, en adelante, quienes no hayan sido partes o terceros en el proceso ordinario en el que se profirió la decisión cuestionada, no tienen legitimación por activa para presentar la acción de tutela. En consecuencia, los tutelantes deben acreditar que participaron en el respectivo proceso en calidad de demandados, demandantes o terceros y que, por ende, les asiste un interés legítimo.

265. Por otro lado, ante la falta de configuración de los defectos alegados, la Sala revocará parcialmente la sentencia del 13 de diciembre de 2023 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado. Por lo anterior se: (i) confirmará el numeral primero que declaró no probada la de falta de legitimación en la

¹⁷⁴ Artículo 275 numerales 1 y 2.

¹⁷⁵ “Para garantizar el respeto de la voluntad legítima mayoritaria de los electores habrá lugar a declarar la nulidad de la elección por voto popular, cuando el juez establezca que las irregularidades en la votación o en los escrutinios son de tal incidencia que de practicarse nuevos escrutinios serían otros los elegidos.” (Subraya fuera de texto).

¹⁷⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 25.05.2017. M.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. 50001-23-33-000-2016-00100-02. En esta ocasión, la Sala indicó: “Se debe resaltar que el legislador precisó la consecuencia en que el Juez debe afectar la votación por motivos de violencia sobre las cosas, es decir el 25% o más para determinar que hay lugar a anular una elección. Lo anterior consulta el principio electoral de la eficacia del voto, consagrado en el numeral 3º del artículo 1º del Código Electoral en los siguientes términos: “Cuando una disposición electoral admita varias interpretaciones **se preferirá aquella que dé validez al voto que represente expresión libre de la voluntad del elector**” Negrillas propias.”

causa por pasiva del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil; (ii) revocará parcialmente el numeral segundo en lo que se refiere a la declaratoria de falta de legitimación en la causa por activa de Yuber Parraci y otros y Rodrigo Bahamón Plaza y otros, en la medida en que dicho presupuesto se encontró satisfecho. Sin embargo, se confirmará la falta de legitimación en la causa por pasiva de Juan Camilo Claros Castro; (iii) se revocará el numeral tercero que declaró la improcedencia del amparo presentado por Víctor Andrés Tovar Trujillo e Iván Medina Ninco, para en su lugar negar el amparo de los derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a elegir y ser elegido y a la igualdad de los tutelantes.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR el numeral primero de la sentencia de tutela del 13 de diciembre de 2023 proferida por la Sección Primera del Consejo Estado que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

SEGUNDO. REVOCAR PARCIALMENTE el numeral segundo de la sentencia de tutela del 13 de diciembre de 2023 proferida por la Sección Primera del Consejo Estado en lo que se refiere a la declaratoria de falta de legitimación en la causa por activa de Yuber Parraci y otros y Rodrigo Bahamón Plaza y otros. En su lugar, **DECLARAR** que los peticionarios cuentan con legitimación en la causa por activa.

TERCERO. REVOCAR el numeral tercero de la sentencia de tutela del 13 de diciembre de 2023 proferida por la Sección Primera del Consejo Estado que declaró la improcedencia del amparo solicitado por Víctor Andrés Tovar Trujillo e Iván Medina Ninco, para en su lugar **NEGAR** el amparo solicitado por todos los tutelantes, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

Notifíquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General