



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Consejera ponente: *LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ*

Bogotá D.C., tres (3) de marzo de dos mil dieciséis (2016).

Radicación número: 11001-03-28-000-2016-00024-00

Actor: MIGUEL ANTONIO CUESTA MONROY

Demandado: GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA

(Gobernador de Caldas).

Medio de control de nulidad electoral – Única Instancia

Auto Admisorio y suspensión provisional.

Procede la Sala a pronunciarse sobre la admisión de la demanda presentada, por el ciudadano Miguel Antonio Cuesta Monroy y sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo por medio del cual se declaró electo al doctor **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA** como Gobernador del Departamento de Caldas (2016-2019).

I. ANTECEDENTES

1. La parte actora presentó demanda de nulidad electoral con el siguiente objeto:

***“Primero:** Que se declare **nula** el Acta de resultado de escrutinio y declaración de elección [Formulario E26-GOB Departamento 09 Caldas] de fecha tres (3) de noviembre de dos mil quince (2015), en cuanto por este acto los miembros de la correspondiente Comisión Escrutadora declaran electo al doctor **Guido Echeverry Piedrahita** como Gobernador del departamento de Caldas para el período 2016-2019.*

***Segundo:** En consecuencia, ordenar conforme las normas legales que regulan la materia, nueva convocatoria de elecciones para el cargo de Gobernador del Departamento de Caldas.” (fls. 1 a 2).*



2. Como fundamentos fácticos, en síntesis, la demanda planteó los siguientes:

2.1. El demandado **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA** fue elegido Gobernador del Departamento de Caldas, para el período constitucional comprendido entre el 1° de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2015, por la coalición de partidos y movimientos Alianza Gobierno de Todos y para Todos.

2.2. El Tribunal Administrativo de Caldas, en sentencia de 28 de junio de 2012 (exp. 20110063400 y 20110063700) anuló el acto del elección de **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA** como Gobernador del Departamento de Caldas para el periodo 2012-2015, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado mediante sentencia de 6 de mayo de 2013, quedando notificada y legalmente ejecutoriada.

2.3. Como consecuencia de la anterior decisión, mediante Decreto 1379 de 27 de junio de 2013 (art. 1°) se retiró del cargo de Gobernador al demandado (Diario Oficial 48.834 de 2013). Y convocó para el 25 de agosto de 2013 a las elecciones para elegir Gobernador del Departamento (art. 3°).

2.4. Retirado del cargo, el demandado promovió y participó en la campaña electoral de Julián Gutiérrez Botero al cargo de Gobernador, quien resultó electo en los comicios de 25 de agosto de 2015 en reemplazo de **ECHEVERRY PIEDRAHITA**.

2.5. El demandado **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA** se inscribió como candidato a Gobernador del Departamento de Caldas, período 2016-2019, por la coalición **Alianza Gobierno de Todos y para Todos**, conformada por el Partido Cambio Radical, Partido Conservador Colombiano y Partido Alianza Social Independiente y Partido Liberal Colombiano.

2.6. El 11 de septiembre de 2015 se solicitó al Consejo Nacional Electoral la revocatoria de la inscripción del candidato a la Gobernación del Departamento de Caldas, la cual fue negada mediante Resolución 2736 de 2015.

2.7. El doctor **GUIDO ECHEVERRY** fue elegido y ejerció en propiedad el período institucional de Gobernador del



Departamento de Caldas desde el 1° de enero de 2012 hasta el 27 de junio de 2013, es decir, que durante los 543 días del período institucional (2012-2015) en los que ejerció el cargo intervino como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión; celebró contratos a nombre del departamento, los cuales se están ejecutando, tales como: convenio interadministrativo No. 511 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Caldas; Convenio marco interadministrativo de asociación No. 2018 de 2012 celebrado entre el Departamento de Caldas y el ICBF y Convenio especial de cooperación No. 0285-2013 para la puesta en marcha de la iniciativa “*Vive Digital Regional*” que celebrara el Departamento con la Fiduciaria Bogotá S.A. y la Fundación Parque Tecnológico de Software de Manizales y, suscribió no menos de 100 actos administrativos de nombramiento de funcionarios de libre nombramiento y remoción, encargo y provisionalidad.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 13 del Acuerdo 58 del 15 de septiembre de 1999 -modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003-, la Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para conocer en única instancia del presente proceso y por ende para decidir sobre la admisión y la solicitud de suspensión provisional del acto demandado en virtud del inciso final del artículo 277 del CPACA.

2. Admisión de la demanda

Habida cuenta que se reúnen los requisitos contemplados en los artículos 162, 163 y 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA); por haberse instaurado dentro del término exigido en el literal a) del numeral 2° del artículo 164 del mismo estatuto y por ser competente la Sala para conocer del proceso en única instancia y de la suspensión provisional, toda vez que la demanda recae



sobre el acto electoral referente a la elección del Gobernador de uno de los departamentos, de conformidad con el artículo 149 numeral 14 del CPACA que consagra la cláusula general de competencia residual de asignar al Consejo de Estado en única instancia *“todos los demás procesos de carácter Contencioso Administrativo para los cuales no exista regla especial de competencia”*; se procede a explicar los aspectos de oportunidad y de presupuestos de la demanda a fin de determinar la viabilidad de admitir la demanda para, en seguida, hacer lo propio con respecto a la medida cautelar deprecada.

En efecto:

a. Oportunidad de la Acción: la demanda fue presentada en tiempo, en tanto el acto definitivo demandado data de 3 de noviembre de 2015 (E-26 GOB) -véanse fls. 25 a 26- y la demanda se presentó el 9 de diciembre de 2015, es decir, dentro de los 30 días siguientes a la notificación en audiencia que prevé el artículo 164 numeral 2 literal a) del CPACA.

b. Presupuestos formales de la demanda: la acción fue incoada en nombre propio y en calidad de ciudadano; con pretensión determinable y acto administrativo electoral perfectamente individualizado con fecha de notificación en estrados, con identificación concreta de las partes con sus respectivas direcciones para notificación; la claridad en cuanto a que la *causa petendi* recae sobre la nulidad del acto de declaratoria de elección formulario E26 GOB, lo cual permite considerar adecuada a derecho la demanda por ser éste el declaratorio de la elección y el acto definitivo.

Lo anterior conduce a la Sala a colegir que desde este punto de vista formal debe admitirse la demanda de nulidad electoral contra el acto definitivo declaratorio de elección, teniendo en cuenta que la argumentación de nulidad se permea a través de la supuesta carencia de calidades constitucionales y legales devenida de la inhabilidad alegada, que a su vez se acompaña de la inclusión de los actos acusados de las Resoluciones que negaron la revocatoria de la inscripción por el mismo supuesto inhabilitante que se planteara ante el CNE.



El escrito de demanda así mismo presenta en forma separada sus fundamentos fácticos; contiene el capítulo de normas violadas con su correspondiente concepto de violación y en aparte independiente las pruebas y anexos.

De acuerdo con las circunstancias expuestas, se cumple con los requisitos establecidos en los artículos 163 y 164 numeral 2° literal a) del CPACA frente a la admisibilidad de la demanda de nulidad de la elección.

Superado el estadio de la admisibilidad, la Sala asume el estudio de la solicitud de medida cautelar.

3. Suspensión Provisional

Tal como ha sido señalado por esta Sala Electoral¹ la fuerza ejecutiva y ejecutoria que tienen los actos administrativos una vez quedan en firme como prerrogativa y pilar fundamental de la actuación pública, determinan su imposterizable cumplimiento así sean demandados judicialmente; pero al mismo tiempo y como contrapartida y garantía de los administrados implica que éstos puedan solicitar ante el juez la suspensión de sus efectos mientras se tramita el correspondiente proceso donde se cuestiona su legalidad.

La herramienta fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico en 1913 con la Ley 130 y perfilada posteriormente con las leyes 80 de 1935 y 167 de 1941 y el Decreto 01 de 1984. Sin embargo, constitucionalmente sólo fue consagrada hasta 1945 con el Acto Legislativo 01 en su artículo 193.

Con el cambio constitucional en el año 1991 es el artículo 238 el que establece la posibilidad de aplicar la suspensión como medida provisoria frente a la efectividad de los actos administrativos, disposición desarrollada ahora en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011- (arts. 229 y siguientes).

El Estado de derecho supone por antonomasia el acatamiento de las normas jurídicas tanto por parte de la administración como

¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Rad. 2014-00057-00 demandada: Johana Chaves García. Representante a la Cámara por el departamento de Santander. Auto admisorio de la demanda de 13 de agosto de 2014. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



de los particulares y nuestra tradición jurídica nos reconduce al cumplimiento de estas reglas jurídicas a través de la coherencia y congruencia normativa que implica, dentro del sistema jerárquico y piramidal, la no contradicción entre unas y otras y en caso de presentarse tal fenómeno, ya sea porque la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, la posibilidad de desactivar, definitiva o **transitoriamente**, la disposición transgresora en garantía del principio de legalidad. Pues es precisamente esa posibilidad de dejar sin efecto temporal la norma, el objeto de la denominada “suspensión provisional”.

Hoy en día el artículo 229 del CPACA consagra la medida en comento exigiendo una *"petición de parte debidamente sustentada"*, y el 231 impone como requisito la *"(...) violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud"*.

Entonces, las disposiciones precisan que la medida cautelar *i)* se debe solicitar con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado -siempre que el/los cargo(s) estén comprendidos en la demanda y que se encuentre en término para accionar- o en la misma demanda, pero en todo caso que sea específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el concepto de violación y *ii)* al resolver se debe indicar si la violación de las disposiciones invocadas surge de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

De esta manera, el cambio sustancial respecto al régimen del anterior Código Contencioso Administrativo radica en que, a la luz del artículo 231 del nuevo CPACA, el operador judicial debe analizar la transgresión bien sea con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas o con el estudio de las



pruebas allegadas con la solicitud, sin que ello implique prejuzgamiento².

4. Caso concreto

4.1. El sustento de la medida cautelar

Conviene precisar entonces que el actor propuso en escrito aparte pero adjunto a la demanda (fls. 10 a 12) la sustentación de la medida cautelar (arts. 230-3, 231 y 234 CPACA), en atención a la presunta contradicción que se presenta entre el acto declaratorio de elección acusado y las normas en que debía fundarse, conforme a los argumentos que a continuación se sintetizan.

El actor esgrime dos argumentos centrales, a saber: el primero, que explica en forma razonada, relacionado con la violación del artículo 303 de la Constitución Política y la prohibición de reelección y el segundo, el referido al desempeño de cargo público con autoridad. Frente a esta última censura cautelar no invocó norma alguna.

4.1.1. Violación del artículo 303 de la Constitución Política.

Indicó el demandante que el acto de elección del demandado **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA** en calidad de Gobernador del Departamento de Caldas adolece de nulidad derivada del efecto nocivo que vulnera de manera grave el orden social y político regional, al haber elegido a una persona incurso en la **inhabilidad prevista en el artículo 303 de la Constitución Política** “*sin que inmediatamente haya previsión de categoría constitucional o legal que ampare o justifique la intervención contra la prohibición*”.

Señaló que el demandado no puede negar la materialidad de la conducta inhabilitante, ni puede esgrimir norma habilitante o exceptiva que le hubiera permitido ejercer el cargo de Gobernador en propiedad para el período 2012-2015 y resultar electo para la misma gobernación para el período siguiente 2016-2019.

² Artículo 229 inciso segundo del CPACA.



Así que no pueden verse como justificación o circunstancia habilitante el “*ejercicio parcial*” de la gobernación en el actual período ni que su primer nombramiento fue declarado nulo.

Argumenta el demandante que la medida cautelar planteada cumple con los tres requisitos: a) el examen de la apariencia del buen derecho, necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida cautelar, que le permite al juez cautelar formular una hipótesis con alto grado de acierto frente al sentido de la sentencia futura, para así evitar que “*el retraso en la impartición de justicia tenga un impacto negativo a quien, desde un inicio, le asiste la razón,...la necesidad del proceso para obtener la razón no debe convertirse en daño para quien la tiene, que en este caso es una región del país acéfala de gobernante legítimo*”; b) principio de prueba de que la pretensión se encuentra fundada, para así dar niveles de certidumbre a fin de contar con mayores posibilidades de éxito sobre la prosperidad de la pretensión hará procedente la medida cautelar y c) principio de peligro en la demora que cause un daño jurídico y marginal debido al atraso de la decisión definitiva “*pues frente a la imposibilidad práctica de acelerar el pronunciamiento de la sentencia, la medida cautelar, neutraliza los daños anticipando provisoriamente los efectos del fallo*”.

Indicó que *ad portas* de la vacancia judicial de cierre del año 2015 y de la posesión de los Gobernadores el 1º de enero de 2016, debía decretarse la medida cautelar en forma inmediata. Tales circunstancias se hacen explícitas por la Sala, por cuanto se debe aclarar que si bien la demanda fue incoada el 9 de diciembre de 2016, el actor en forma errada la presentó ante el Tribunal Administrativo de Caldas, quien por auto de 10 de diciembre de 2010 la inadmitió por falta de requisitos formales (fls. 19 a vto) y por auto de 21 de enero de 2016 declaró la falta de competencia para conocer del asunto y ordenó remitir el expediente a la Sección Quinta del Consejo de Estado (fls. 57 a 58), llegando a esta Corporación el 4 de febrero de los corrientes (fls. 61 y 63), cuando había transcurrido casi un mes del año judicial 2016 y se había superado el día de la posesión de los burgomaestres departamentales.

4.1.2. Análisis de la solicitud



La Sala encuentra que la solicitud de suspensión se focaliza en la primera posibilidad que da el artículo 231 del CPACA, es decir, al análisis de la confrontación entre el acto acusado y la norma invocada como vulnerada, en tanto la formulación de la medida cautelar, si bien contiene apartes fáctico-probatorios³, lo cierto es que en su sustancialidad la realizó en términos exclusivamente de legalidad objetiva al condensar la supuesta inhabilidad del demandado en la causal prevista en el artículo 303 superior.

En su literalidad, este mandato constitucional dispone:

“En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y **no podrán ser reelegidos para el período siguiente**.

La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido”.

4.2.1. Pruebas allegadas

Reposan en el expediente las siguientes pruebas documentales que dan cuenta del planteamiento fáctico del demandante. Son éstas:

a) Decreto 1379 de 27 de junio de 2013 “*por el cual se retira del cargo al Gobernador del Departamento de Caldas, se hace una designación y se convoca a elecciones*”⁴ expedido por el Presidente de la República. En la parte resolutive, además de decidir sobre

³ El análisis del juez, inevitablemente en este caso, además de la confrontación del acto acusado con la norma superior alegada como violada requiere del análisis de las pruebas allegadas, para concluir si surge o no la violación.

⁴ Diario Oficial 48.834 de 27 de junio de 2013, pag. 3.



el retiro del señor **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA**, designó al señor Juan Martín Hoyos Villegas como Gobernador del Departamento de Caldas “*mientras se posesiona quien resulte elegido*” y, convocó a elecciones para elegir a ese burgomaestre para el 25 de agosto de 2013.

En los considerandos del acto se indican los siguientes supuestos: i) el señor **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA, fue elegido Gobernador del Departamento de Caldas para el período 2012-2015**; ii) el Tribunal Administrativo de Caldas, en sentencia de 28 de junio de 2012 (exps. 20110063400 y 201100637) anuló el acto de elección; iii) esta Sección del Consejo de Estado confirmó el fallo de primera instancia, mediante sentencia de 6 de mayo de 2013⁵; iv) la sentencia se encuentra debidamente notificada y legalmente ejecutoriada, según constancia secretarial de 20 de junio de 2013; v) la declaratoria de nulidad electoral constituye falta absoluta en el cargo de Gobernador del Departamento de Caldas “*la cual debe ser suplida por el Presidente de la República en virtud de lo establecido en el artículo 303 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 1475 de 2011*”; vi) conforme a la RNEC, el señor **GUIDO ECHEVERRY, resultó elegido el 30 de octubre de 2011**, inscrito por la Coalición Alianza Gobierno de Todos y para Todos, conformada por los partidos: Cambio Radical, Conservador Colombiano, Alianza Social Independiente y Liberal Colombiano; vii) el Acuerdo suscrito por la coalición determinó que “*en caso de que hubiera lugar a reemplazar al elegido, el Partido Conservador Colombiano formará la terna*”; viii) Mediante comunicaciones de 30 y 31 de mayo de 2013, el Partido Conservador Colombiano presentó la respectiva terna.

b) E-26 GOB de 3 de noviembre de 2015, que declara electo al señor **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA** en el cargo de Gobernador del Departamento de Caldas, período 2016-2019 (copia auténtica, fls. 25 a 26).

⁵ Como se trata de decisión proferida por esta Sección, es innecesario exigirle al interesado adjuntarla. La Sala recuerda que en esa oportunidad, la elección fue declarada nula al haberse comprobado que el demandado **ECHEVERRY PIEDRAHITA** estaba incurso en la causal de inhabilidad del numeral 5° del artículo 30 de la Ley 617 de 2000 porque dentro del término inhabilitante de 12 meses, su cónyuge siendo asesora de la Secretaría de Hacienda de Manizales fungió como titular encargada de ese despacho.



c) Resolución 2796 de 24 de septiembre de 2015 expedida por el Consejo Nacional Electoral *“Por medio de la cual se RECHAZA la solicitud de revocatoria de inscripción de la candidatura del ciudadano GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA, apoyado por la coalición ‘CALDAS TERRITORIO DE OPORTUNIDADES’ a la GOBERNACIÓN del departamento de CALDAS, por presuntamente estar incurso en causal de inhabilidad (copia auténtica, fls. 27 a 35).*

d) Resolución 3416 de 25 de septiembre de 2015 expedida por el Consejo Nacional Electoral⁶ *“por medio de la cual NO SE REPONE la Resolución 2796 de 24 de septiembre de 2015”(fls. 37 a 44).*

En seguida la Sala se ocupará de analizar y establecer si el demandado fue **reelegido Gobernador para el periodo siguiente** conforme a la argumentación de la medida cautelar, los hechos demostrados mediante prueba documental y de cara al contenido de la norma constitucional sustento de la solicitud, para lo cual se analizará los conceptos de (i) elección, reelección y (ii) período siguiente tal como lo señala la norma en cuestión, para que se configure la incursión en la prohibición, así:

4.2.2 Elección y reelección

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española⁷ **Elegir** significa: “1. Escoger, preferir a alguien o algo para un fin. 2. Nombrar por elección para un cargo o dignidad”. Y, **reelegir** volver a elegir.

En la Constitución Política de 1991, el **elegir** y ser elegido está consagrado como parte del derecho fundamental de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40).

⁶ En la resolución luego de transcribir apartes del concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de 30 de abril de 2015, sin mayor argumentación se afirma: *“atendiendo la causal invocada y el contenido de la ley lo procedente es rechazar la solicitud de revocatoria de la inscripción de la candidatura, dado que, se reitera, los hechos en que se fundamenta no están regulados como causal de inhabilidad aplicada al caso analizado”*

⁷ DRAE. 23ª Edición. 2014.



Sobre el concepto de actos de **elección** esta Corporación⁸ ha señalado que son **designaciones** que pueden ser de dos tipos: (i) por votos ciudadanos y (ii) por Corporaciones, y se diferencian de **los nombramientos** porque estos últimos son realizados por un nominador simple.

Conceptos reiterados en Sentencia de 18 de septiembre de 2003, así:

*“Al respecto se precisa que **los actos de elección** consisten en **designaciones por votos** y son de dos clases: **elección por voto popular** y **elección por corporaciones públicas**, tales como el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y, en general, por cuerpos colegiados y los actos de **nombramiento**, por su parte, consisten en **designaciones por un nominador simple**”⁹.*

De conformidad con lo anterior, sin realizar mayores interpretaciones o argumentaciones complejas, los actos de elección son aquellos en los cuáles se escoge o prefiere a alguien para algo¹⁰ y puede ser por voto popular o por un Cuerpo Colegiado o Corporación Pública, y la reelección se refiere a volver a elegir en las mismas circunstancias (por voto popular o por un cuerpo colegiado o Corporación Pública).

En el caso concreto está demostrado de acuerdo con las pruebas allegadas en esta etapa del proceso que el demandado **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA** fue **elegido Gobernador** del **Departamento de Caldas** para el periodo **2012-2015**¹¹.

Así mismo, está demostrado que el 3 de noviembre de 2015, el señor **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA** fue **elegido** en el cargo de **Gobernador del Departamento de Caldas** para el periodo **2016-2019**¹².

4.2.3. Periodo siguiente

⁸ Consejo de estado. Sección Quinta. Rad. 73001-23-31-000-2001-0381-01(2819) M.P. Mario Alario Méndez. Sentencia de 24 de octubre de 2002.

⁹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Rad. 50001-23-31-000-2003-0232-01(3151). M.P. Reynaldo Chavarro Buriticá. Sentencia de 18 de septiembre de 2003.

¹⁰ Definición gramatical del Diccionario de la Real Academia de la Lengua.

¹¹ De conformidad con el Diario Oficial 48.834 del jueves 27 de junio de 2003, que contiene el Decreto Número 1379 de 2003, y obra a folio 17 de expediente, “ Por el Cual se retira del cargo al Gobernador del Departamento de Caldas, se hace una designación y se convoca a elecciones”

¹² De conformidad con el Acto demandado que obra a folios 25-26 en copia auténtica.



Para continuar con el análisis, es menester establecer si el demandado fue elegido para el **periodo siguiente**¹³, tal como lo establece la prohibición del artículo 303 Constitucional, que es del siguiente tenor literal:

ARTICULO 303. Modificado por el art. 1, Acto Legislativo 02 de 2002. En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para **períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente**".

La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido. (Resaltado fuera de texto)

Para la Sala Electoral, en un comparativo objetivo de legalidad, la norma que establece la prohibición es **clara**¹⁴, **completa**, **determinada** y es **estricta** en establecer que “*Los gobernadores*

¹³ Es de señalar que de tiempo atrás, alguna morigeración resultaba de la vicisitud de que el elegido no terminara su primer período, como en efecto aconteció en antecedentes del año 2005, cuando la Sala Electoral dilucidó (Sentencia de 18 de abril de 2005. Exp. 2003-01040. Demandante: José Antonio Luna Pisco y otro. Demandado: Alcalde del Municipio de Guatavita. Sentencia de 3 de noviembre de 2005. C.P. Dra. María Nohemí Hernández Pinzón. Exp. 2004-00796-01. Demandante: Víctor Jesús Arévalo Moreno. Demandado: Alcalde del Municipio de Guatavita. C.P. Dr. Reinaldo Chavarro Buriticá.) que la expresión “período siguiente” se veía afectada y desvirtuada con la declaratoria de nulidad de la elección y, por ello, decidió negar la nulidad de la elección del burgomaestre de Guatavita, en el entendido de que para predicar la prohibición de reelección, se requería de los siguientes presupuestos concomitantes: i) los períodos consecutivos para la misma dignidad y ii) la continuidad en el ejercicio del cargo. Otra situación, engrosaba el alcance de la prohibición reeleccionaria y era el análisis de los efectos propios de la declaratoria de nulidad del acto administrativo en cuanto a su retroactividad *ab initio* o si se modulan como aconteció en el precedente de 20 de marzo de 2014 (Exp. 2012-00006-00. Demandante: Juan Carlos Rojas Forero y otros. Demandado: Consejo Nacional Electoral. C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro), pero tal planteamiento no es el que prohija la actual Sala Electoral del Consejo de Estado.

¹⁴ Código Civil. Artículo 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. (declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-054 de 2016) Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.



serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro años y **no podrán ser reelegidos para el período siguiente**”, aunado a la realidad de los fundamentos fácticos probados de la elección en períodos consecutivos, sin que otra consideración interese diferente al haber sido elegido en el periodo siguiente, **porque la norma no otorga ese margen de la interrupción del período institucional**, que es de 4 años, **como excepción** determinado así en el Acto Legislativo 02 de 2002 en su artículo 1º, modificadorio del mandato constitucional 303 superior, que decantó totalmente hacia el concepto de período institucional del Gobernador¹⁵.

El concepto de “*periodo institucional siguiente*”, para esta Sala Electoral, en punto de las causales de anulación relacionadas con las inhabilidades en el proceso de nulidad electoral merece las siguientes precisiones:

- El proceso de nulidad electoral tiene como principal objetivo salvaguardar la legalidad de los actos de elección frente a los taxativos eventos que señala la ley¹⁶, que pueden guardar relación con el proceso de elección mismo o con las calidades que debe reunir el funcionario nombrado o electo.
- Dentro de las exigencias negativas predicables del servidor designado se encuentran las que versan sobre el régimen de inhabilidades del cargo ocupado o a ocupar que no es más que las prohibiciones que impiden o imposibilitan a una persona a acceder a un cargo público.
- Así, contraviene la legalidad de un acto de elección el hecho de que recaiga sobre una persona incurso en cualquiera de las causales de inelegibilidad y/o inhabilidad predicables del cargo, en virtud de los mandatos constitucionales y legales que lo regulen.
- En palabras de la Corte Constitucional, “*...Las inhabilidades son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o*

¹⁵ Código Civil. Artículo 28. **SIGNIFICADO DE LAS PALABRAS.** Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.

¹⁶ Entendida en su más amplia acepción, esto es, como norma jurídica.



designada para un cargo público (...) y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos...”¹⁷.

- Claramente, se trata de exigencias que limitan o condicionan la garantía constitucional de igualdad de acceso a los cargos públicos, pero por motivos inspirados en el bien común y el interés general.
- Así las cosas, la prohibición señalada en el artículo 303 de la Carta es una prohibición que impide o imposibilita a una persona que ya ha sido **elegida** en el periodo anterior acceder -reelegida- al cargo de Gobernador en **el periodo siguiente**.
- Esa connotación excluyente impone que cualquier pretensión hermenéutica que sobre ellas recaiga se oriente por el principio de interpretación restrictiva, lo que conlleva la proscripción de razonamientos basados en la extensión y la analogía.
- Ahora, debe quedar claro que esta regla de interpretación opera necesariamente en los estudios normativos, mas no en la valoración probatoria, pues, mientras en el primer escenario se persigue la comprensión de una figura jurídica, de cara a la voluntad del Constituyente o el Legislador, entre las ambigüedades y vaguedades del lenguaje; en el segundo, se precisa la búsqueda armónica de la verdad jurídica y la material, como faro iluminador de la administración de justicia, para lo cual no sería dable tener en consideración las pruebas que solo favorezcan a determinada parte, habida cuenta que lo que prima en este caso es la autonomía del juez –unipersonal o colegiado–.
- Lo anterior, lógicamente, sin perder de vista la teleología del proceso de nulidad electoral, que, como se dijo, en principio, no es otra que preservar la legalidad de la elección y la vigencia del orden jurídico.

¹⁷ Sentencia C-903 de 2008, M. P. Jaime Araújo Rentería.



- Entonces, este mecanismo judicial, al menos en cuanto versa sobre los vicios del acto de elección, derivados del quebrantamiento del régimen de inhabilidades, constituye, si se quiere, *“...el medio instituido para discutir en sede jurisdiccional, tanto la legalidad misma del acto de elección, como la pureza del sufragio y el respeto a la voluntad del elector...”*¹⁸.
- Es la propia naturaleza del estudio que concierne a esta vía judicial la que impone la objetividad del examen de las causales de inhabilidad, habida cuenta que, teniendo por propósito el acatamiento de las normas que gobiernan el proceso y la elección, no hay lugar a subjetivar la restricción a la elegibilidad, ya que, se insiste, es la legalidad de la elección –incluidos sus actos preparatorios o de trámite– **lo que se juzga, y no el derecho del funcionario electo o sus condiciones de dignidad, virtud y moralidad para ocupar el cargo.**
- Esta es una de las sustanciales diferencias que existen entre el proceso electoral y otros, como el de pérdida de investidura de congresistas, diputados, concejales y ediles, dado que este último escenario conduce a *“... una sanción de carácter disciplinario de características especiales que la distinguen de otros regímenes de responsabilidad de los servidores públicos...”*¹⁹, que conlleva *“... un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario’ por la trasgresión del estricto código de conducta previsto para los miembros de las corporaciones representativas...”*²⁰.
- Por esa misma línea, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha determinado que *“... [p]or tratarse, como ya se dijo, de una acción pública de tipo punitivo, la acción de pérdida de investidura está sujeta a los principios generales que gobiernan el derecho sancionador tales como la*

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-399 de 2012, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-254 A de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁰ Ibídem.



presunción de inocencia y el principio de legalidad de la causal por la cual se impondría la sanción...”²¹.

- Algo parecido ocurre en los juicios que se siguen a un mismo funcionario por parte de otras autoridades, y que tienen como base de la infracción a determinar, el estudio de una misma causal de inhabilidad, pues no pasa por alto la Sala que el ordenamiento jurídico puede disponer distintas consecuencias jurídicas a una misma conducta. Es el caso del proceso penal ante la jurisdicción ordinaria, o el proceso disciplinario ante la Procuraduría General de la Nación, por ejemplo.
- En todos ellos, la censura al ciudadano o, según el caso, al funcionario, se mira en razón de la persona sobre la cual recae; mientras que **en el proceso de nulidad electoral no es al individuo al que se observa, sino al acto electoral** que, dicho sea de paso, en tratándose de elecciones populares, no resulta asimilable a un acto administrativo propiamente dicho, porque no exterioriza la voluntad de la administración, sino que sintetiza y reconoce la voluntad de los sufragantes en torno a una decisión política.
- En ese orden de ideas, queda claro que el análisis efectuado desde la órbita del proceso electoral, por sus especiales características, **se abstrae de los componentes subjetivos de la inhabilidad como factor nulitante del acto de elección y, en cambio, se contrae a la verificación objetiva de sus elementos de configuración, pues el control de legalidad del acto no contempla la voluntad del funcionario designado**²², por no ser este el objeto del respectivo trámite jurisdiccional, aunque sus efectos puedan, circunstancialmente, impactar los intereses de aquel; en contraposición a lo que ocurre en otro tipo de procesos.

Así las cosas, como ya se indicó en esta providencia, para esta Sala Electoral el artículo 303 Superior que establece la prohibición para acceder al cargo de Gobernador es inteligible, fácil de comprender, que no deja lugar a dudas o incertidumbres

²¹ Sentencia de 23 de marzo de 2010, C. P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, exp. No. 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI).

²² Sin perjuicio de las garantías procesales que le asisten en el respectivo trámite judicial.



y específica al señalar que “*Los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro años y **no podrán ser reelegidos para el período siguiente***”, la regla prohibitiva no concede ese margen de la interrupción del período institucional para que no se configure la inhabilidad.

De otro lado, aunque frente a la temática en cuestión la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha tenido posturas disímiles y contradictorias²³, huelga aclarar que dichos conceptos no tienen carácter vinculante y no constituyen precedente judicial para la Sala de Sección, ni para la Sala Contenciosa del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 112 del CPACA.

En el sub-judice, toda vez que el demandado **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA**, como se evidencia de las pruebas documentales relacionadas anteladamente fue elegido, posesionado y fungió en calidad de Gobernador de Caldas para el período 2012-2015 y resultó **reelegido** para el lapso 2016-2019 para el mismo cargo, de conformidad con lo establecido en la misma norma constitucional²⁴ que indica que el periodo de los gobernadores será institucional²⁵ de cuatro años, es decir exactamente el **periodo institucional siguiente**,.

Para esta Sala Electoral está claro que el demandado incurrió en la prohibición del artículo 303 Constitucional, en tanto que se trata de **períodos institucionales consecutivos** de 4 años del 1° de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015 y del 1° de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019.

En atención a la claridad del texto de la norma constitucional invocada en la medida cautelar, se reitera por la Sala que su

²³ Recientemente en Concepto de 30 de abril de 2015. Exp. 2015-00043-00. Actor: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. C.P. Dr. Germán Alberto Bula Escobar ha indicado que “(...) *debido a los efectos ex tunc del fallo se considera que **en principio** el ciudadano a quien se le decretó la nulidad de la elección no desempeñó el cargo y no está cobijado por la prohibición de la reelección*”, pero con anterioridad había señalado en el Concepto de 3 de julio de 2014. Exp. 2013-00518-00. Actor: Departamento Administrativo de la Función Pública. C.P. Dr. Germán Alberto Bula Escobar. que el retiro definitivo con antelación a la fecha de finalización del período no varía el alcance de período institucional para efectos de la prohibición de la reelección, y había concluido que la expresión “*período siguiente*” “...en su sentido gramatical y en armonía con la duración del período expresa que se trata del lapso de cuatro años ‘*que sigue*’ al que concluye”

²⁴ En el Acto legislativo 02 de 2002, que modificó el artículo 303 de la Constitución Política, se incluyó que los periodos de los Gobernadores eran **institucionales** y no personales.

²⁵ DRAE. 23ª Edición. 2014. “*Perteneciente o relativo a una institución*”



literalidad clara, sencilla y evidente no da margen para proceder a interpretación distinta de que quien es **elegido** Gobernador para un **período anterior** no puede resultar reelegido para el **período siguiente** porque se enmarca dentro de **la prohibición**, pues se trata de período institucional siguiente y **la norma no integra como justificativas o exceptivas las circunstancias de terminación anticipada de los períodos** en los que se fungen como Gobernador del Departamento.

Por contera, consecuencia de lo anterior la medida cautelar deprecada prosperará.

4.1.2. Ejercicio de cargo con autoridad.

Rememorando el dicho en la solicitud de suspensión provisional indicó que el demandado al haber ejercido en propiedad el cargo de Gobernador del Departamento de Caldas desde el 1º de enero de 2012 hasta el 27 de junio de 2013, desplegó y ejecutó competencias como: ordenar el gasto; celebrar contratos a nombre del departamento y suscribir actos de nombramiento de empleados y funcionarios.

No obstante, se limitó a describir la conducta y omitió invocar norma superior transgredida y del mandado superior 303 no se evidencia ese contenido. Tampoco se adjuntó prueba que diera certeza sobre las conductas imputadas, más allá de la declaratoria de elección como Gobernador Departamental, cuyo acto declaratorio de elección fue anulado a mediados de 2013 y la elección para el período 2016-2019, aconteció el 25 de agosto de 2015, es decir, que había cesado en sus funciones gubernamentales departamentales hacía más de dos años (más de 24 meses).

De tal suerte que mal puede el juez de la medida cautelar arreglar la carga argumentativa que es deber y está en cabeza de quien tiene como propósito suspender los efectos del acto administrativo de elección, precisamente porque así lo impone la característica de rogada de la jurisdicción y el respeto a la presunción de legalidad del acto administrativo.

En consecuencia, la medida cautelar no encuentra prosperidad en este segundo argumento.



Por las anteriores razones, con fundamento en los artículos 231, 276 y 277 del CPACA y en atención a que la Sala encontró, en este momento del proceso, prosperidad en el primero de las censuras cautelares planteadas por el memorialista de la suspensión provisional, **se decretará la suspensión de los efectos del acto de declaratoria de elección**, sin que ello constituya prejuzgamiento.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO. ADMITIR la demanda de nulidad electoral promovida por el señor **Miguel Antonio Cuesta Monroy** contra el acto que declaró la elección del señor **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA** como Gobernador del Departamento de Caldas, contenido en E26 GOB de 4 de noviembre de 2015. En consecuencia, se **DISPONE**:

1. NOTIFÍQUESE personalmente al demandado señor **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA**, en su calidad de elegido, de conformidad con el literal a) del numeral 1° del artículo 277 del CPACA, para lo cual se librará el correspondiente despacho comisorio al Tribunal Administrativo de Caldas.

De no ser posible su notificación personal se procederá de conformidad con el literal b) y c) del numeral 1° del artículo 277 del CPACA.

2. NOTIFÍQUESE personalmente al Consejo Nacional Electoral, por intermedio de su respectivo presidente, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el numeral 2° del artículo 277 del CPACA.

3. Las copias de la demanda y de sus anexos quedarán en la Secretaría a disposición de los notificados, y el traslado o los términos que conceda el auto sólo comenzarán a correr tres (3) días después de la notificación personal o por aviso, según sea el caso (literal f, num. 1° art. 277 y 279 del CPACA).



4. NOTIFÍQUESE personalmente de esta providencia al señor Agente del Ministerio Público, como lo dispone el numeral 3° del artículo 277 del CPACA.

5. NOTIFÍQUESE por estado al actor **Miguel Antonio Cuesta Monroy** (num. 4° art. 277 del CPACA).

6. INFÓRMESE, mediante el sitio web del Consejo de Estado, a la comunidad la existencia de este proceso (num. 5° art. 277 CPACA).

7. NOTIFÍQUESE a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que si lo considera intervenga en los términos del artículo 279 del CPACA.

SEGUNDO. DECRETAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto declaratorio de elección del señor **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA** como Gobernador del Departamento de Caldas, contenido en E26 GOB de 3 de noviembre de 2015.

TERCERO. Notificar por el medio más expedito el decreto de la medida cautelar al demandado **GUIDO ECHEVERRY PIEDRAHITA**.

CUARTO: COMUNÍQUESE al Presidente de la República para que adopte las medidas legales previstas en los artículos 106, 108 de la Ley 136 de 1994, en armonía con el inciso tercero del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 para proveer el cargo de Gobernador de Caldas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidenta



ROCÍO ARAÚJO OÑATE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

ALBERTO YEPES BARREIRO