

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

Radicación: 11001032800020160002400
Actor: MIGUEL ANTONIO CUESTA MONROY
Demandado: GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
(Gobernador de Caldas).

Medio de control de nulidad electoral – Única Instancia

Nulidad Electoral – Auto que resuelve recurso de reposición y solicitud de revocatoria

Resuelve la Sala el recurso de reposición presentado por: i) el demandado¹, ii) el apoderado de Luis Emilio Sierra Grajales, el Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores –SUNET– Seccional Caldas, representado legalmente por el señor Erwing Camelo Contreras y Omairo Ayala Cataño² -impugnantes- y iii) el señor Luis Fernando Jaramillo Duque- impugnante-³, así como la solicitud de revocatoria de la medida cautelar presentada por el señor Víctor Julio Bustacara Velandia, contra la providencia de 3

¹ Folio 297.

² Folio 253.

³ Visible a folio 17.



de marzo de 2016 que decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto declaratorio de elección del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** como Gobernador del Departamento de Caldas, contenido en E26 GOB de 3 de noviembre de 2015.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El señor Miguel Antonio Cuesta Monroy, en ejercicio de la acción de **nulidad electoral** solicitó la anulación del acto declaratorio de elección del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** como Gobernador del Departamento de Caldas, para el periodo 2016-2019, contenido en E26 GOB de 3 de noviembre de 2015.

Como sustento de la demanda alegó que el acto acusado estaba viciado de nulidad, por lo siguiente:

1. El demandado **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** fue elegido Gobernador del Departamento de Caldas, para el período constitucional 2012-2015, por la coalición de partidos y movimientos Alianza Gobierno de Todos y para Todos, por lo que ejerció en propiedad el cargo desde el 1° de enero de 2012 hasta el 27 de junio de 2013.
2. El Tribunal Administrativo de Caldas, en sentencia de 28 de junio de 2012 (exp. 20110063400 y 20110063700) anuló el acto de elección de **GUIDO ECHEVERRI 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 ejecutoriada.
3. El demandado **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** se inscribió como candidato a Gobernador del Departamento de Caldas, período 2016-2019, por el movimiento Caldas Territorio de Oportunidades.



4. 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.
5. El 3 de noviembre de 2015 se declaró la reelección del demandado señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** como Gobernador de Caldas 2016-2019.
6. Acorde con lo anterior el demandado señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** incurrió en la violación que contempla el artículo 303 de la Constitución Política respecto a la prohibición de **reelección en el periodo siguiente.**

Con base en los anteriores argumentos el accionante solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto declaratorio de elección del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** como Gobernador del Departamento de Caldas, contenido en E26 GOB de 3 de noviembre de 2015.

2. El auto recurrido

Mediante auto del 3 de marzo de 2016 la Sección Quinta del Consejo de Estado determinó: i) admitir la demanda presentada contra el acto que declaró la elección del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** como Gobernador del Departamento de Caldas 2016-2019, contenido en el E26 GOB de 4 de noviembre de 2015 y ii) decretar la suspensión provisional del acto acusado.

Respecto a la admisión de la demanda la Sala encontró que el escrito introductorio presentado, satisfacía cabalmente los requisitos contenidos en los artículos 162, 163 y 166 del CPACA, y por ello, procedió a su admisión.

La Sala realizó el estudio pormenorizado de las pruebas documentales obrantes en el expediente y pudo determinar que el demandado **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**, 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 constitucional⁴ que indica que el periodo de los gobernadores será institucional de cuatro años, es decir exactamente el **periodo institucional siguiente**.

Para esta Sección fue 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, reiteró que su 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, razón por la cual era viable decretar la suspensión provisional del acto acusado.

3. Los recursos de reposición

Inconformes con la decisión de suspender provisionalmente los efectos del acto acusado, i) el demandado **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**, ii) el señor Luis Fernando Jaramillo Duque y iii) el apoderado de los señores Luis Emilio Sierra Grajales, Omairó Ayala Cataño y el Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores – SUNET– Seccional Caldas, representado legalmente por el señor Erwing Camelo Contreras, presentaron recurso de reposición contra el auto del 3 de marzo de 2016.

Como sustento del recurso manifestaron lo siguiente:

⁴ 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.



3.1. El apoderado del demandado GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA

En su calidad de demandado el señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**, por intermedio de apoderado, presentó recurso de reposición contra la decisión de decretar la suspensión provisional del acto que declaró su elección como Gobernador de Caldas 2016-2019, contenido en el E26 GOB de 3 de noviembre de 2015.

Expuso los siguientes motivos que para él justifican la revocatoria del auto impugnado:

- a) La medida cautelar desconoce el principio de capacidad electoral.
- b) Omite referirse a un aspecto relevante al momento de realizar la adecuación de la situación fáctica en la prohibición constitucional.
- c) Da un trascendental giro a la jurisprudencia de la Sección Quinta
- d) Lesiona el principio de confianza legítima
- e) Se dicta sin atender la teleología de la medida

Los cuales explicó de forma detallada como se pasará a indicar.

a) La medida cautelar desconoce el principio de capacidad electoral.

Señaló que las inhabilidades son excepciones al principio general de igualdad en el acceso a los cargos públicos y al derecho de ser elegido, elementos que garantizan la democracia y están garantizados en el artículo 40 de la Constitución Política y en la Convención América sobre Derechos Humanos, motivo por el cual, la interpretación que a estas les dé el juez debe ser restrictiva so pena de convertir la excepción en regla.



Manifestó que en concordancia con el principio *pro hominem* toda interpretación que se realice sobre el ejercicio y alcance de los derechos fundamentales debe ser siempre favorable a su titular

En ese sentido, el Decreto 2241 de 1986, Código Electoral, adoptó el principio de “*capacidad electoral*” según el cual “*las causales de inhabilidad y de incompatibilidad son de interpretación restringida*”.

Sostuvo que, contrario a lo anterior el auto que ataca no procuró el entendimiento restrictivo de la inhabilidad constitucional que se le atribuye al demandado el señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**. Prohibición que corresponde a la establecida en el artículo 303 superior, que indica; “*Los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente*”

Precisó que el propósito del constituyente respecto de esta disposición prohibitiva es, sin duda alguna, impedir que se extienda en un solo ciudadano el ejercicio del poder departamental por dos periodos institucionales consecutivos, evitar caer en abusos propios de cacicazgos e igualmente; garantizar la eficacia de la democracia participativa en relación con la alternativa del poder.

Sin embargo, adujo que ni los elementos de la inhabilidad endilgada al demandado ni las situaciones nocivas que pretende enervar la norma superior transcrita se configuran en el presente caso.

Asimismo señaló que en el auto impugnado se acudió a la interpretación gramatical para señalar que la reelección se configura por haberse elegido al ya elegido en el periodo inmediatamente siguiente sin que importe la interrupción o no del periodo anterior por cuanto la norma nada dice al respecto.

Para el demandado la interpretación que realizó esta Sección estuvo mal empleada, manifestó que el Código Civil impone el entendimiento de la ley según el sentido natural y obvio de las palabras que contiene, según el uso general que a ellas se les dé.



Para él “resulta más que evidente, que la norma refiere <**Los Gobernadores (...) no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente**>, contexto que implica, necesariamente, que quien no puede ser reelegido es justamente “el Gobernador” y **no al quien que no tiene la calidad de Gobernador**. Y en el auto que se impugna se limita la prohibición a quien “ya ha sido elegido” lo que demuestra un alcance diferente alejado al menos desde el punto de vista semántico, a lo que expresa la constitución”⁵

Afirmó que el demandado no fungía como Gobernador al momento de su elección –en octubre de 2015- y en todo caso no fue reelegido puesto que su primera elección, como Gobernador del Departamento de Caldas 2012-2015, se anuló mediante sentencia del 6 de mayo de 2013 proferida por el Consejo de Estado en segunda instancia.

Recalcó que el auto recurrido omitió referirse a las consecuencias de la nulidad del primer acto de elección y la incidencia sobre el segundo, situación que puso de presente el demandante.

Según su criterio, el sujeto de la prohibición es el Gobernador actual –quien está- y no quien ha sido y fue interrumpido en el ejercicio del cargo. Así como que la interpretación que se debe dar a la norma superior debe procurar un entendimiento que limite en menor medida el derecho fundamental a ser elegido, por lo que el auto impugnado hizo justamente lo contrario.

Igualmente, adujo que la providencia recurrida no tiene solidez puesto que consideró que la norma constitucional no necesitaba mayor interpretación que la gramatical.

Finalmente, alega que la sola circunstancia de que no se haya acudido a una interpretación diferente y en consecuencia se hubiese declarado la medida cautelar sin analizar los efectos de la declaratoria de nulidad del acto de elección del periodo 2012-2015, hace que el auto tenga que ser revocado y que tal situación sea analizada en la sentencia que ponga fin al proceso.

⁵ Folio 304.



b) El razonamiento para declarar la suspensión provisional del acto de elección da un giro inesperado a la jurisprudencia de la Sección Quinta

El demandado hizo hincapié en que el auto cuestionado no analizó las consecuencias derivadas de la anulación del acto de elección del entonces Gobernador del Departamento de Caldas periodo 2012-2015, al momento de concluir que había sido reelegido para el periodo institucional siguiente.

Asimismo, citó la aclaración de voto del doctor Alberto Yepes Barreiro al señalar que la medida cautelar debe analizarse *“en un contexto en donde prime el carácter normativo de la Constitución y el principio de prevalencia de los derechos fundamentales. Es esto, justamente, lo que implica que el juez no reduzca su labor a una mera actividad de exégesis, sino que efectúe un análisis profundo para el logro de una tutela judicial efectiva”*.

En ese sentido, consideró que la providencia se alejó de la filosofía de la medida cautelar y la preservación del orden jurídico, pues concluyó *“la supuesta reelección”* sin atender a los diferentes pronunciamientos de la misma Sala en donde la interpretación de cualquier causal de inhabilidad se realizaba teniendo en cuenta los efectos de la nulidad del acto electoral, siempre que ésta afectara la situación fáctica que la rodeaba.

Señaló que dentro de la doctrina y la jurisprudencia no existe discusión respecto a los efectos *ex tunc* que tiene la anulación de actos administrativos por parte de la jurisdicción, esto es, que una vez anulados desaparecen del mundo jurídico incluso desde el momento mismo en el que surgieron, pues nacieron viciados.

Indicó que en materia electoral la tesis es idéntica y se ha mantenido incólume pese a las diferentes composiciones de las Salas de Decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado, máximo órgano de lo electoral.



Procedió a señalar diferentes fallos⁶ de la Sección Quinta, en donde, según su criterio, la anulación de actos electorales tiene efectos *ex tunc*. Y que tal postura ha sido pacífica al interior de la Sala Especializada en asuntos electorales y que esa sola circunstancia permite inferir, que el “*elemento material de la prohibición constitucional no se configura*”⁷.

Manifestó que comparte la posición de esta Sala respecto a la naturaleza autónoma y especial que goza el acto electoral (voluntad popular emanada del ejercicio de la función electoral) y por ende lo distingue del acto administrativo (voluntad de la administración), pero discrepa respecto a los sujetos que intervienen en la expedición y formación del acto electoral, en su criterio, no puede limitarse únicamente a los electores que ejercen el derecho a elegir, sino que también debe incluirse a la administración, en la medida en que le esta atribuida, además de la declaratoria de la elección, el cúmulo de competencia ligadas a cada una de las fases del procedimiento electoral, y al aspirante a un cargo de elección, por ser el eslabón complementario en la dinámica del mecanismo democrático, pues ejerce el derecho de ser elegido y en evento de ser elegido es el destinatario de los efectos del acto de elección.

Esta situación es la que habilita la intervención del juez contencioso quien estudia el acto a la luz de las causales del artículo 275 del C.P.A.C.A., y se extiende a las causales de anulación tanto de los actos administrativos de carácter general como de aquellos de contenido particular y concreto.

⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta C.P. Miren de la Lombana de Magyaroff. Sentencia de 30 de abril de 1997, radicado No. 1656. Demandado: Alcalde de municipio de Sesquilé.

Consejo de Estado, Sección Quinta C.P. María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia de 18 de abril de 2005, radicado 25000-23-24-000-2003-01040-01. Demandado: Alcalde de municipio de Guatavita.

Consejo de Estado, Sección Quinta C.P. Reinaldo Chavarro Buriticá. Sentencia de 3 de noviembre de 2005, radicado 25000-23-24-000-2004-00796-01. Demandado: Alcalde de municipio de Guatavita.

Consejo de Estado, Sección Quinta C.P. Filemón Jiménez Ochoa. Sentencia de 29 de mayo de 2009, radicado 11001-03-28-000-2007-00036-00. Demandado: Secretario de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Consejo de Estado, Sección Quinta C.P. María Nohemí Hernández Pinzón. Sentencia de 11 de junio de 2009, radicado 68001-23-15-000-2007-00677-02. Demandado: Diputado a la Asamblea Departamental de Santander.

Consejo de Estado, Sección Quinta C.P. Mauricio Torres Cuervo. Sentencia 3 de marzo de 2011, radicado 76001-23-31-000-2009-00483-02. Demandado: Personero del Municipio de Candelaria.

Consejo de Estado, Sección Quinta C.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia 20 de marzo de 2014, radicado 11001-03-28-000-2012-00006-00. Demandado Consejo Nacional Electoral. Así como la aclaración de voto de la Dra Susana Buitrago Valencia dentro de este mismo proceso.

⁷ Folio 323.



En su sentir, si al acto electoral se le aplican normas propias de los actos administrativos y estas tienen el mismo rigor en los dos casos, las consecuencias de su anulación no merecen ser diferentes. Por lo que reitera que la anulación de un acto electoral implica necesariamente que este desaparezca del ordenamiento y ninguna referencia se puede hacer a él con fines de hacerle derivar efectos en el mundo jurídico.

Señaló que *“para el mundo jurídico, contrario al mundo gramatical, la existencia del acto lleva implícita su validez. (Por lo que), no puede confundirse la existencia material de un acto con la existencia jurídica del mismo, pues en el segundo evento, es imposible sugerir que de éste se deriven efectos cuando ha estado viciado de nulidad”*.⁸

Así las cosas, para la parte demandada, la elección del Gobernador del departamento de Caldas para el período 2012-2015 después de ser anulada por sentencia judicial debidamente ejecutoriada, desapareció y por la misma razón, debe entenderse que el señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** nunca fue elegido para dicho período.

Concluyó manifestando que el auto recurrido transgredió el artículo 103 del C.P.A.C.A. en tanto omitió dar aplicación al principio de igualdad en consideración a la necesidad de explicar con suficiencia el porqué era innecesario el análisis de la incidencia de la declaratoria de nulidad electoral *“apartándose de 20 años de tradición jurisprudencial específica en materia electoral y 100 años de jurisprudencia contenciosa administrativa general”*.

c) El entendimiento de la prohibición constitucional sin tener en cuenta los efectos de nulidad electoral declarada judicialmente, lesiona el principio de confianza legítima del demandado

Precisó que el punto principal de la defensa se fundamenta en los efectos de la anulación del acto de elección del señor **GUIDO**

⁸ Folio 331.



ECHEVERRI PIEDRAHITA como Gobernador del departamento de Caldas para el periodo 2012-2015.

Ello por cuanto la declaratoria de nulidad de dicha elección, en atención a la histórica, reiterada y pacífica tesis jurisprudencial y doctrinal, tiene efectos *ex tunc*, lo que implica que el acto desapareció del ordenamiento jurídico y por esa razón se retrotraen las cosas al momento en que éste se formó.

Indicó que tal tesis se sustenta en las decisiones proferidas por la Sección Quinta en los últimos años, de manera que solicitó *“se respete dicha tesis en calidad (de) precedente jurisprudencial obligatorio y en consecuencia, con miras a garantizar el derecho a la igualdad, se revoque la decisión de suspensión del acto de elección”*.⁹

Señaló que es comprensible que los jueces puedan eventualmente cambiar con el paso del tiempo sus decisiones, pero lo que no puede ocurrir es que situaciones que han sido resueltas por la jurisprudencia de una determinada forma resulten siendo resueltas de otra muy diferente sin atender a la confianza legítima de quien acude a la administración o sin que se soporten en un adecuado y profundo examen en comparación con la tesis anterior.

Estimó que si bien se llegare a adoptar un cambio jurisprudencial en cuanto al entendimiento de los efectos de las sentencias que declaran la nulidad de un acto electoral, esa decisión no podría afectar la legalidad del acto que ahora se enjuicia, por cuanto dicha determinación *“(i) requería ser adoptada en una providencia de unificación jurisprudencial y en todo caso, (ii) sus efectos serían aplicables tan solo a los asuntos que en adelante conozca la Sección Quinta del Consejo de Estado, so pena de vulnerar los principios constitucionales de buena fe y confianza legítima en desmedro del señor GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA”*¹⁰

Manifestó que el principio de buena fe tiene rango constitucional que impone observar determinados deberes de conducta en las relaciones que se adelanten entre el estado y los administrados. De

⁹ Folio 334.

¹⁰ Folio 334.



este se desprenden dos “*subprincipios*” como son el respecto del acto propio y de la confianza legítima.

Este último protege las expectativas de los administrados frente a cambios abruptos de la conducta estatal frente a la situación en que se encuentran, “*de modo que no sorprenda al ciudadano que resultará afectado por la nueva postura*”¹¹.

Procedió a citar jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, de la que concluyó que, las personas que acuden ante el aparato jurisdiccional del estado esperan que su controversia se resuelva a partir de los lineamientos jurisprudenciales vigentes al momento de trabarse la Litis, y que en esa medida se pueda hasta cierto punto prever el sentido en que será interpretada una norma jurídica por parte del juez natural del proceso.

Asimismo, recalcó que si la Sección Quinta opta por realizar modificaciones a la tesis, respecto de los efectos de la anulación de acto electoral, garantice el respeto de la confianza legítima creada en el ahora demandado, “*quien confía en la postura jurisprudencial de antaño*”. Justamente como lo ha considerado en anteriores posturas¹², donde señaló que ante la variación jurisprudencial en materia de inhabilidades electorales, esta solo se puede aplicar hacia el futuro.

d) La suspensión se dictó sin atender la teleología de la medida cautelar

Respecto a la naturaleza de la medida cautelar señaló que es un juicio previo de legalidad, lo que implica la necesidad argumentativa de exponer las razones que demuestren cómo surge la violación a la ley frente al acto acusado. Sin embargo, no constituye prejuzgamiento en tanto, puede ocurrir que en el curso del proceso aparezcan situaciones jurídicas que obliguen a variar

¹¹ Folio 338.

¹² Consejo de Estado. C.P. Alberto Yepes Barreiro (E), Rad: 2011-00775-01. Actor: Manuel Guillermo Suescún Basto.

Consejo de Estado. C.P. Susana Buitrago Valencia, Rad: 2014-00061-00. Actor Juan Luís Pérez Escobar. Demandado: Inti Raúl Asprilla Reyes.



la apreciación inicialmente expuesta, como las que considera la parte demandada se han expuesto en el recurso.

Por otro lado indicó que la declaratoria de suspensión de los efectos del acto de elección demandado, bajo los argumentos que se sustentó en el auto recurrido, “no conducen a que con dicha determinación se procure, en realidad la efectividad de una posible sentencia anulatoria” no solo por la omisión de la Sala en analizar los efectos de la declaratoria de nulidad de la elección el año 2011, sino porque no resulta útil en relación con el medio de control de nulidad electoral.

Lo anterior, puesto que el mecanismo judicial que se emplea tiene como fundamento el respeto del principio democrático, el cual se desconocería, por cuanto la consecuencia lógica de la anulación del acto de elección implica la designación de un Gobernador temporal por parte del Presidente de la República lo que evidentemente se hará sin la participación de los electores.

Por lo que cuestiona que se ejerza las funciones de Gobernador quien no ha sido elegido para tal cargo, en su criterio, es más legítimo desde el punto de vista electoral no suspender el acto permitiendo el ejercicio de las funciones de Gobernador a quien fue elegido por el pueblo, que procurar un encargo provisional, mientras se surte el proceso contencioso.

Finaliza señalando que la medida cautelar no atendió el requisito de la apariencia de buen derecho, ya que este elemento no se agota solamente con que de la norma se pueda interpretar la posible incursión en la inhabilidad, sino que impone “la comprensión de la causal teniendo en cuenta situaciones visibles que atañen al derecho (como los efectos de la declaratoria de nulidad de una elección que fue expuesta por el demandante), con lo que sí se justifica la naturaleza del *fumus bonis iuris*.”¹³

¹³ Folio 345.



3.2. Coadyuvante de la parte demandada, señor LUIS FERNANDO JARAMILLO DUQUE

El señor Luis Fernando Jaramillo Duque, actuando en calidad de impugnante o coadyuvante de la parte demandada, mediante escrito radicado el 28 de marzo de 2016 en la Secretaría de la Sección, presentó recurso de reposición contra la providencia que declaró la elección del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** como Gobernador del departamento de Caldas para el periodo 2016-2019.

Hizo alusión a los hechos y fundamentos de la demanda electoral, continuó mencionando los argumentos expuestos en el auto que decidió la medida cautelar y pasó a explicar el por qué tenía derecho a intervenir como impugnante, donde especificó que los efectos del acto que declara una elección no afectan solo el derecho político de ser elegido sino el de los electores que votaron por determinado candidato, por lo que su intervención como impugnante está permitida y puede oponerse a la medida cautelar y presentar recursos.

El recurso de reposición lo fundamentó en la existencia de una falsa motivación de la suspensión provisional, por las siguientes causas:

a) No se funda en la línea jurisprudencial vigente

Manifestó que no existe congruencia entre lo argumentado en el auto de suspensión provisional y la jurisprudencia vigente, en donde el régimen de inhabilidades debe ser interpretado de manera restrictiva.

Hizo alusión a un fallo de esta Sección del 11 de mayo de 2013, sin señalar ponente o radicado del proceso, en el que se menciona que *“cualquier restricción que se imponga al mismo, debe provenir de una norma jurídica que en principio debe emanar del constituyente o legislador”*.



b) Improcedencia de la suspensión provisional

Para el coadyuvante la naturaleza del acto de elección ni los antecedentes del mismo permitían inferir una trasgresión a las normas, por lo que no era viable conceder la suspensión del acto que declaró la elección de señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** como Gobernador del departamento de Caldas para el periodo 2016-2019.

Reiteró que la procedencia de la suspensión provisional de los efectos del acto que se acusa de nulidad puede proceder solo si la violación de las disposiciones invocada se evidencia desde el inicio del trámite judicial, es decir, que realizando una confrontación ente el acto demandado y las normas que se señalan infringidas, la violación sea manifiesta.

Indico que en el caso en concreto la petición de la suspensión provisional de la elección del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**, como Gobernador del departamento de Caldas para el periodo 2016-2019, se fundamenta, según el accionante, en el desconocimiento del artículo 303 de la Constitución Política.

Por lo que “supuestamente” desconoció el principio fundamental constitucional de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, que prohíbe la elección como gobernador de quien fue elegido en periodo institucional anterior para ejercer el mismo cargo.

Considera que no aparece demostrado que la declaratoria de elección, o la elección en sí misma, adolezca el vicio que se le endilga.

Lo anterior por que la controversia bajo examen se circunscribe específicamente a la inhabilidad para ser elegido, “*condición respecto de la que el acto de inhabilidad suspendido no tiene vocación para definir ni por lo menos pronunciarse sobre ella*” por lo que no puede acusarse a tal acto de adolecer ese vicio, porque material ni jurídicamente puede tenerlo.



Según el coadyuvante, esto hace que su análisis como acto y su confrontación con las normas superiores revele que las ha violado, puesto que su función es meramente declarativa del resultado de los comicios y no está llamado a confirmar o negar una supuesta inhabilidad que compete a una decisión de fondo.

Indicó que lo impetrado por el accionante va en contravía de los pronunciamientos de la Sala de Consulta y de Servicio Civil y de la Sección Quinta, pero omitió indicar las providencias que se desconocían y por qué lo solicitado por el actor era contrario a la jurisprudencia de estas dos Salas.

En el mismo sentido señaló que determinar la existencia o no del vicio endilgado implica la necesidad de profundizar en aspectos de mayor complejidad que son propios de la sentencia. Precisó que el proceder del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**, como gobernador electo, es el resultado del acatamiento de la jurisprudencia pacífica de la Sección Quinta, por lo que una decisión contraria solo es posible tomar en la sentencia y no el auto de suspensión provisional.

Concluye que no se reunían los elementos necesarios para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, por lo que la medida se debió negar.

c) Improcedencia de la suspensión provisional. El electo Gobernador y sus electores actuaron amparados en la confianza legítima

Para el coadyuvante, *“no habría generado perplejidad el hecho del cambio intempestivo de línea jurisprudencial si hubiera estado precedido de un procedimiento que no afectara la expectativa legítima de los electores y elegidos”*¹⁴, es decir que tal decisión debió haberse adoptado en la sentencia, poniendo a salvo el principio de confianza legítima de los intervinientes en el proceso electoral.

Consideró que dentro de la línea jurisprudencial va inmersa la confianza legítima, que a partir de ella es que los ciudadanos

¹⁴ Folio 116.



actúan y por lo tanto sus actos estas *“blindados de legitimidad por haberse realizado con la conciencia de haber actuado en derecho y guiado por el precedente”*.¹⁵

Manifestó que el señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** se hallaba amparado en la confianza legítima, puesto que su inscripción no fue revocada por parte del Consejo Nacional Electoral, con base en *“los mismos supuestos de hecho y de derecho que lo llevaron confiado a inscribir su candidatura y a perseverar en la contienda electoral”*.

Finalizó recalcando que la Sección Quinta, con su jurisprudencia pacífica, creó una situación de derecho que otorgó legalidad a las actuaciones del candidato elegido, ofreció confianza a los electores y sensación jurídica a todos, por lo que el cambio de posición jurisprudencial conlleva a la vulneración de los derechos políticos y a un desgaste administrativo y financiero, ya que de declararse la nulidad de la elección del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** como Gobernador del departamento de Caldas para el periodo 2016-2019, el Gobierno Nacional se vería forzado a realizar unas elecciones atípicas para reemplazar a un Gobernador que obtuvo el respaldo mayoritario del electorado.

d) Ampliación del recurso

Mediante escrito radicado el 31 de marzo en la Secretaría de esta Sección, el señor Luis Fernando Jaramillo Duque, presentó ampliación del recurso de reposición, en el sentido de reiterar que el cambio jurisprudencia solo se puede dar en el fallo y no el auto que decide la medida cautelar, puesto que este último, el juez hace un juicio previo de la legalidad del acto y no uno definitivo como ocurre en la sentencia.

Indicó que existe una violación del principio *non bis in idem* ya que los argumentos con lo que el actor pretendió la revocatoria de la inscripción del demandado son los mismos con los que invocó para la anulación de la elección.

¹⁵ Folio 117.



Así que cuando se adelantó el estudio por parte del Consejo Nacional Electoral respecto a la misma inhabilidad que ahora se predica, y este no encontró configurada la prohibición, reforzó la legalidad del acto de elección que se demanda, puesto que estuvo precedido por el pronunciamiento por parte del órgano constitucional competente configurándose la cosa juzgada.

Para el Coadyuvante el Consejo Nacional Electoral basó su decisión en la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, vigente en ese momento, por lo que no puede calificarse de “ilegal” porque la posición de la Sala Electoral varíe de perspectiva.

Señalo que “la suspensión provisional y la admisión de la demanda subvierten el artículo 29 porque implican el juzgamiento del mismo hecho para declarar dos veces sobre la misma situación; esto es, la existencia o no de inhabilidad.”

Finalizó concluyendo que el Consejo de Estado carece de competencia cuando la inhabilidad acusada es la misma en la que se fundó la acción pública de revocatoria de la inscripción, puesto que el Consejo Nacional Electoral adquiere competencia a prevención sobre la inhabilidad invocada y su decisión es cosa juzgada respecto de la misma, por lo que otorga seguridad jurídica y confianza legítima al candidato y sus electores.

3.3. Coadyuvante de la parte demandada, señor LUIS EMILIO SIERRA GRAJALES, el SINDICATO UNITARIO NACIONAL DE TRABAJADORES -SUNET- SECCIONAL CALDAS, representado legalmente por el señor Erwing Camelo Contreras y el señor OMAIRO AYALA CATAÑO

Los coadyuvantes, por intermedio de apoderado, presentaron escrito el 5 de abril de 2016, en donde pretenden la reposición del auto de 3 de marzo de 2016, en el que se admitió la demanda y se decretó la suspensión provisional del acto declaratorio de la elección del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** como Gobernador del departamento de Caldas para el periodo 2016-2019.



Luego de mencionar los fundamentos facticos de la presente acción electoral, manifestaron los siguientes argumentos que sustentan el recurso:

a) La medida cautelar no cumple con el requisito previsto por el inciso primero del artículo 231 del C.P.A.C.A.

Señaló que al confrontar la supuesta violación de la norma constitucional con las pruebas aportadas en la demanda y la realidad procesal consistente en la declaratoria de nulidad de la elección del demandado, surge como problema jurídico, la delimitación de los efectos jurídicos de la declaratoria de nulidad del acto de elección, el cual, debe resolverse en la sentencia y no de manera anticipada al momento de admitir la demanda.

Consideró que no puede llegarse al extremo o arbitrariedad de sostener que al haberse eliminado el vocablo “*manifiesta*”, del artículo 231 del C.P.A.C.A., permita al juez administrativo dictar sentencia anticipada al momento de decretar la suspensión provisional, resolver las cuestiones de fondo, y desconocer que como en el presente caso existe una clara discusión jurídica esencial y de fondo que debe resolverse en la sentencia.

Precisó que “*es tan evidente que no estamos ante una violación del ordenamiento jurídico producto de una confrontación directa o simple de la disposición constitucional consagrada en el artículo 303, que la decisión adoptada en el auto admisorio del presente proceso suscitó dos aclaraciones de voto*”¹⁶.

Así mismo, recalcó que existen criterios encontrados entre la Sala de Consulta y Servicio Civil y la Sección Quinta respecto a los efectos de la declaratoria de nulidad del acto de elección del demandado como Gobernador para el periodo 2012-2015.

Es igual sentido, manifestó que el decreto de la medida cautelar desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado, por lo hizo alusión a la sentencia de 3 noviembre de 2005, dictada por la

¹⁶ Folio 257.



Sección Quinta dentro del proceso de radicado 25000-23-24-000-2004-00796-01, en la que se sostiene que la anulación de los actos administrativos produce efectos *ex tunc* lo cual se interpreta como si el acto no hubiera existido jamás.

b) Violación del derecho fundamental al debido proceso, por no trasladarse la solicitud de medida cautelar al demandado, como lo ordena el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.

Se vulneró el derecho al debido proceso del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** al no dársele traslado a la solicitud de medida cautelar, regulada en el inciso 2 del artículo 233 del C.P.A.C.A. donde se establece que *“el Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda”*.

Señaló que la Consejera Ponente consideró que el traslado previo de la medida es incompatible con la finalidad del medio de control electoral, posición que no comparte, puesto que deben primar las garantías procesales del demandado y los terceros intervinientes.

Citó la providencia de 13 de noviembre de 2014, proferida por el Consejero Alberto Yepes Barreiro, dentro del proceso de radicado 11001-03-28-000-2014-00128-00, en la que se dio traslado de la solicitud de suspensión provisional, *“en un proceso de nulidad electoral de menos relevancia”*.

c) El escrito de medidas cautelares no cumple con los requisitos previstos por el artículo 231 del C.P.A.C.A.

En su creer, el demandante enfocó la medida como de urgencia, figura inaplicable al proceso electoral, artículo 234 del C.P.A.C.A.



De igual forma, precisó que la solicitud no es clara y detallada en cuanto a las normas violadas, como tampoco se argumentó las razones fácticas y jurídicas que sustentan la suspensión del acto administrativo, ni aportó pruebas con la solicitud.

Finalizó señalando que el accionante es abogado, por lo que no es válido que los vicios de forma puedan “solucionarse” en atención al carácter público de la acción electoral.

3.4. Solicitud de revocatoria de la medida cautelar

Inconforme con la decisión de suspender provisionalmente los efectos del acto acusado el señor Víctor Julio Bustacara Velandia, actuando como impugnante, solicitó se revoque el numeral segundo del auto de 3 de marzo de 2016, que decretó la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

Como sustento de la solicitud manifestó que la Sala se apartó de la línea jurisprudencial que venía manejando, y por ende, de la postura de la Sala de Consulta y Servicio Civil, desconociendo el artículo 103 del C.P.A.C.A., ya que no argumentó ni explicó el por qué la Sección cambia de postura, respecto a los efectos de la anulación de los actos administrativos.

De igual forma, manifestó que el artículo 231 del C.P.A.C.A. establece que para la procedencia de la suspensión provisional del acto demandado se requiere que la violación surja del análisis del acto demandado y del estudio de las pruebas solicitadas, situación que no se cumple en el presente caso.

Indicó que se desconoció el principio de confianza legítima, al desconocer los pronunciamientos realizados por la Sala de Consulta y Servicio Civil, el Consejo Nacional Electoral y la jurisprudencia que venía manejando la Sección, violación que conduce a la revocatoria de la medida cautelar.



4. El traslado de los recursos

El demandante mediante escrito radicado el 12 de abril de 2016, en la Secretaría de esta Sección, señaló que la suspensión provisional de los efectos del acto declaratorio de la elección del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**, es una medida de cumplimiento inmediato que no se encuentra supeditada a la interposición de recurso alguno ya que esta concedida, acorde con el artículo 243 del C.P.A.C.A., en el efecto devolutivo.

Motivo por el cual “la petición de nulidad, recusación y otros mecanismos judiciales que se mal emplean con ánimos dilatorios y sin poder enervativo, no pueden impedir que se ejecute la cautela que es una medida urgente.”

Solicita se rechacen todas las impugnaciones de intervinientes que hayan sido propuestas por fuera del término que señala el artículo 318 del C.G.P., así como las que hayan sido presentadas por quienes carezcan de capacidad para impugnar debido a la falta de legitimación.

De igual forma, indicó que es axiomática la trasgresión material y objetiva de artículo 303 Constitucional, frente a la cual se tiene por suficiente la regla de interpretación gramatical vista en el artículo 27 del Código Civil, la cual dispone que “cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”, regla aceptada por la Corte Constitucional.

Por lo que se impone la aplicación del principio de supremacía e integridad de la Constitución, pues no hay ambigüedad o anfibología que lleve a pensar que el artículo 303 de la Carta tenga múltiples interpretaciones, así como también, el principio del efecto útil, según el cual se deben preferir aquellas interpretaciones que confieran una eficacia normativa específica a las distintas expresiones de la carta.

Finaliza señalando que los recursos no contienen elementos nuevos a los ya enunciados en la providencia que se ataca, por lo



que no es viable la prosperidad de ninguno de los recursos impetrados.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia y procedencia del recurso

Esta Sala es competente para resolver el recurso de reposición y la solicitud de revocatoria contra la medida cautelar¹⁷, de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 277 del CPACA que consagra:

“En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la **sala** o **sección**. **Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición** y, en los de primera, el de apelación”.

De la lectura de la disposición transcrita, se colige que el auto de 3 de marzo de 2016, es pasible del recurso de reposición, comoquiera que aquel se produjo en el trámite de un proceso de única instancia.

De igual forma, esta Sala es competente para tramitar la solicitud de revocatoria de la medida cautelar contenida en el numeral segundo del auto de 3 de marzo de 2016, que aunque fue presentado por uno de los impugnantes, y plantea como fundamento de su solicitud el artículo 235 del C.P.A.C.A. coincide con el recurso de reposición presentado por el apoderado del demandado en que se revoque la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto de elección de GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA como Gobernador del departamento de Caldas.

2. Sobre la oportunidad de los recursos

¹⁷ Advierte la Sala que atendiendo lo previsto por el 276 del CPACA el auto admisorio de la demanda no es pasible de recurso alguno razón por la cual la competencia de la Sección únicamente se circunscribe a la decisión cautelar.



El C.P.A.C.A. no contiene regulación expresa acerca de la oportunidad en la que se debe formular el recurso de reposición. En consecuencia, de conformidad con el artículo 308 de la citada codificación, es necesario acudir a lo regulado en el Código General del Proceso, normativa que al respecto dispone en su artículo 318 lo siguiente:

“ARTÍCULO 318. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES.

(...)

Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.”

Comoquiera que la decisión que se recurre no fue proferida en audiencia, es menester determinar si el recurso fue interpuesto dentro de los 3 días siguientes a la notificación del auto de admisión y suspensión provisional.

Al efecto, la Sala encuentra que el recurso se presentó en la oportunidad legal correspondiente. Veamos:

Fecha de notificación al demandado	Recurso presentado por:	Fecha en la que se formuló el recurso
31 de marzo de 2016 ¹⁸	GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA	5 de abril de 2016 ¹⁹
31 de marzo de 2016 ²⁰	Impugnante señor Luis Fernando Jaramillo Duque	28 de marzo de 2016 ²¹
31 de marzo de 2016 ²²	Impugnantes señores Luis Emilio Sierra Grajales, Omairo Ayala Cataño y el Sindicato Unitario	5 de abril de 2016 ²³

¹⁸ Folio 136

¹⁹ Reverso del Folio 345

²⁰ Folio 136

²¹ Reverso del folio 119

²² Folio 136

²³ Reverso del folio 266



	Nacional de Trabajadores – SUNET– Seccional Caldas, representado legalmente por el señor Erwing Camelo Contreras	
--	---	--

Respecto de la solicitud de revocatoria de la medida cautelar, el artículo 235 del CPACA señala que la misma se podrá solicitar en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte y la resolverá el juez que profirió la medida cautelar.

El señor Víctor Julio Bustacara Velandia, en calidad de impugnante, mediante escrito radicado el 6 de abril de 2016²⁴, solicitó se revoque la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que los coadyuvantes podrán efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda²⁵, y que la solicitud radica en que se revoque la medida cautelar, al igual que el recurso de reposición presentado por el apoderado del demandado, se concluye que la solicitud fue presentada de forma oportuna.

3. Respuesta a los argumentos expuestos en los recursos de reposición

Para proveer sobre el fondo del asunto, y por efectos metodológicos, la Sala se ocupará del análisis de cada uno de los reproches elevados por los recurrentes en sus diferentes escritos y, posteriormente, expondrá una conclusión.

Ahora bien, como varios de los sujetos procesales coinciden en sus argumentos, el análisis se abordará, no por recurso, sino por tema, así:

²⁴ Folio 347.

²⁵ Artículo 71 CGP



3.1 El decreto de la medida cautelar desconoció el principio de capacidad electoral y no acudió a una interpretación sistemática ni teleológica de la norma, necesarias para resolver el caso concreto.

Señala el apoderado del demandado que la medida cautelar decretada desconoce el principio de capacidad electoral, que refiere que *“las causales de inhabilidad y de incompatibilidad son de interpretación restringida”*. Que en el auto recurrido se hizo una interpretación gramatical que no corresponde a lo establecido en la norma constitucional, puesto que el demandado no fungía como gobernador en ejercicio del cargo al momento de su elección, y que en este caso se requería acudir a una interpretación sistemática y teleológica de la norma.

Para esta Sala Electoral es claro, y ha sido posición reiterada, el argumento relacionado con la interpretación restrictiva de las causales de inelegibilidad, es decir, la aplicación del principio de capacidad electoral, lo que conlleva a la **proscripción de razonamientos basados en la extensión y la analogía**, sin olvidar que *“en tratándose del acto electoral, es menester antes que privilegiar el derecho del elegido, propender por la protección del derecho del elector, pues en él radica el sustento democrático de nuestras instituciones(...)”*²⁶

En este caso, la interpretación de la prohibición taxativamente señalada en la Carta Política para quienes aspiren a ocupar el cargo de Gobernador, que se hace en el auto recurrido, no riñe de ninguna manera con el principio indicado, puesto que tal como se señaló en dicha providencia la norma prohibitiva es **clara y precisa** al establecer que: *“los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos **institucionales** de cuatro (4) años y no podrán **ser reelegidos para el periodo siguiente**”*.

En la argumentación de esta Sala Electoral para endilgar la incursión en la prohibición por el demandado, en esta etapa del

²⁶ Consejo de Estado. Sección Quinta. Rad. 2015-0051-00.M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sent. 7 de junio de 2016. Demandada: Oneida Rayeth Pinto Pérez – Gobernadora de La Guajira.



proceso electoral, **no se hace ningún tipo de extensión o analogía**, al contrario se parte de una norma que, tal como se dijo en la providencia de 3 de marzo de los corrientes, no contiene vacíos o ambigüedades, y se aplica en su literalidad tal como lo exigen las reglas de interpretación que rigen el ordenamiento jurídico colombiano²⁷.

Alega el recurrente que en este caso se debe acudir a una interpretación sistemática entendida como *“aquella que justifica otorgar a un **enunciado de comprensión dudosa** un significado sugerido o no impedido, por el sistema del que forma parte”*²⁸

Parte el recurrente de una premisa falsa, puesto que el enunciado, en este caso, no es de comprensión dudosa, no existen vaguedades o ambigüedades en el lenguaje que impidan su comprensión, pues la norma prohibitiva señala claramente cuál es la veda para quienes aspiren a ser elegidos como Gobernadores: no se permite la reelección para el periodo siguiente.

En el caso concreto no hay *“indeterminación de los límites de un concepto, que nos impida determinar con precisión si un objeto cae dentro o fuera de su denotación”*²⁹ ni tampoco *“el enunciado es susceptible de expresar varios significados distintos e incompatibles”*³⁰

Tal como se señaló en el auto recurrido esta Sala de decisión hace una interpretación de la norma atendiendo a su tenor literal, que no presenta dudas, e indica que el Gobernador no podrá ser reelegido para el periodo siguiente, no existe en la norma condición alguna que permita inferir lo señalado por el recurrente que para que se configure la causal se debe *“ocupar el cargo al momento de la elección”*.

Al contrario, haciendo la interpretación sistemática y teleológica que solicita el apoderado, y acudiendo a integrar el ordenamiento

²⁷ Artículo 27 del Código Civil. 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) (...)

²⁸ Nota original: Ezquiaga Ganuzas, Ob. Cit.p. 109

²⁹ vaguedad en Metodología Jurídica y Argumentación. David Martínez Zorrilla. Ed. Marcial Pons Madrid 2010. Pg 57

³⁰ Íbidem, ambigüedad pág 59.



jurídico y atender a su finalidad, en relación con la causal objeto de análisis, se tiene que, con la reforma del Acto Legislativo 02 de 2002, *"Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles"*. el constituyente derivado con el objetivo de corregir los periodos atípicos de las autoridades locales, indicó expresamente que los periodos de estos servidores públicos de elección popular eran **institucionales**, es decir modificó el carácter subjetivo y personal de los periodos de estos mandatarios a objetivo.

Lo anterior, como ya ha sido mencionado por esta Sala de Decisión³¹, tiene implicaciones en el examen que corresponde hacer al juez electoral respecto de las prohibiciones que están ligadas al periodo para el cual los candidatos resultaron elegidos, puesto que no puede ser analizado bajo la lógica subjetiva o personal, en tanto el régimen de inhabilidades para efectos de la nulidad electoral debe ser siempre objetivo³².

Así las cosas, siendo el periodo institucional de 4 años para Gobernadores y atendiendo al **elemento sistemático** de la interpretación, el cual *"tiene por objeto el lazo íntimo que une las instituciones y reglas de derecho en el seno de una vasta unidad"*³³ no es posible concluir lo argumentado por el apoderado que la interrupción en el cargo de gobernador se convierte en una excepción para que se configure la causal de inelegibilidad, al contrario, el sistema normativo señala que los periodos son institucionales y no personales, lo cual impide inferir que la interrupción del periodo –personal- del demandado elimina la prohibición

Así mismo, tampoco existe norma en el ordenamiento jurídico que establezca que los efectos de la declaratoria de la nulidad de la elección son *ex tunc*, por lo que atendiendo a una interpretación sistemática del ordenamiento tampoco es válida la conclusión a la que llega el recurrente.

³¹ Consejo de estado. Sección Quinta. Rad.11001032800020150005100 sent de 7 de junio de 2016. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

³² ³² Consejo de estado. Sección Quinta. Rad. 540012331000201200001 03 Sent. 10 de marzo de 2016. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

³³ Savigny, Sistema del derecho romano actual, en Interpretación Judicial.Primer ed. Bta. Mayo de 2006. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.



De otro lado, acudiendo a la **interpretación teleológica** de las causales de inelegibilidad, es decir a su finalidad, estas tienen como objetivo restringir el acceso a la conformación y ejercicio del poder político atendiendo a criterios de igualdad y equilibrio de fuerzas democráticas, indicado por esta Sección, así:

“(...) la finalidad del régimen de inhabilidades y en particular de la causal enrostrada al demandado, **es resguardar la igualdad y el equilibrio de las fuerzas democráticas** que se disputan el poder político, de suerte que la balanza no termine inclinada a favor de determinada opción, no por la fuerza de sus propuestas ideológicas o de gobierno, sino por efecto de los factores de poder provenientes del mismo Estado, que deben servir para la satisfacción del interés general, y no para propósitos particulares y personalistas”³⁴

En el caso concreto, está probado que el señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**, fue elegido para ocupar el cargo de Gobernador en el periodo inmediatamente anterior al que aquí se estudia y lo ejerció efectivamente por –alrededor de– un año y medio.

Si bien es cierto no ejercía al momento de la elección como lo señala el recurrente, si fungió como Gobernador desde el 1° de enero de 2012 hasta el 27 de junio de 2013, esto es, dentro del periodo inmediatamente anterior, lo que obviamente socava el derecho de igualdad de los demás candidatos en la contienda electoral.

Por último, tal como se indicó en la providencia recurrida en el proceso de nulidad electoral no hay lugar a subjetivizar las restricciones de inelegibilidad, pues lo que se juzga es la legalidad de la elección, no el derecho del funcionario electo o sus condiciones de dignidad, virtud o moralidad para ocupar el cargo, no es el individuo el que se observa, sino el acto electoral, por lo que el análisis efectuado se contrae a la verificación objetiva de sus elementos de configuración.

En este caso, del análisis de la norma en comento³⁵(...*no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente...*), no hay

³⁴ Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. 50001-23-31-000-2011-00688-01 Sent. 31 de enero de 2013.

³⁵ En su literalidad, ni apelando a la interpretación sistemática o teleológica.



condicionamiento a que se esté en el ejercicio del cargo al momento de la elección como lo pretende el recurrente, sino que la norma se refiere, como ya se ha indicado en esta providencia, a ocupar el cargo en el periodo anterior, sin establecer circunstancias exceptivas o justificativas, ni a que se tenga que ocupar el cargo al momento de la elección como lo pretende el recurrente, puesto que tales circunstancias no se señalan en la norma, ni de su lectura es posible inferirlas.

Apelando a la teología de la norma, la prohibición tiene como objeto evitar que se obtengan ventajas relacionadas con la utilización del cargo o los recursos para obtener beneficios adicionales diferentes a los que tendría cualquier candidato en la campaña, y en este caso, haber ocupado el cargo en el periodo inmediatamente anterior –así no haya sido por el periodo completo- otorga estas ventajas, pues haber sido elegido y ejercido como Gobernador, por más de un año, ya lo pone en una situación diferente de los demás posibles candidatos.

Y por último, de acuerdo con el conjunto de normas aplicables, el periodo al que se refiere la prohibición es institucional, por ende, los argumentos esbozados por el recurrente no son de recibo.

Así las cosas, considera esta Sala de Decisión que no se ha vulnerado el principio de capacidad electoral, porque la interpretación dada a la prohibición, en esta etapa del proceso, se encuentra dentro de los parámetros establecidos para la interpretación de este tipo de normas, es decir una **interpretación restrictiva, como lo indica el principio mencionado**. Así mismo, aunque no necesario por la claridad de la norma, atendiendo a una interpretación sistemática o finalista la conclusión a la que se llega es la misma.

3.2 Desconocimiento de línea jurisprudencial respecto a los efectos de la declaratoria de nulidad de actos administrativos

Uno de los reparos que plantea el libelista y que, según dice, no fue debidamente abordado, tiene que ver con los efectos de la



sentencia que declara la nulidad del acto de elección, esto es, si las consecuencias jurídicas de la decisión judicial solo lo afectan a partir del momento en que cobra fuerza ejecutoria, o si, por el contrario, los efectos se proyectan y extienden hacia la elección misma, al punto de considerarse que el acto, por ser nulo, nunca existió. Esto, a partir de su entendimiento de diversos pronunciamientos de la Sección Quinta, que serán reseñados más adelante.

3.2.1 Del precedente³⁶

En su acepción más simple, la Corte ha definido el precedente³⁷ como “aquella sentencia anterior y pertinente cuya ratio conduce a una regla - prohibición, orden o autorización- determinante para resolver el caso, dados unos hechos y un problema jurídico, o una cuestión de constitucionalidad específica, semejantes”³⁸.

De lo anterior se desprende que la idea de precedente, así planteada, apareja un carácter vinculante para los operadores jurídicos, lo que quiere decir que las sentencias que anteceden la resolución de un caso particular constituyen un importante factor a considerar.

Luego, en ese marco, cobra total importancia la discriminación entre el *decisum*, la *ratio decidendi* y los *obiter dicta*. De ellos, se sólo los dos primero tienen fuerza vinculante para los operadores jurídicos. Así, mientras carácter vinculante de las sentencias, en lo que tiene que ver con el *decisum*, se comprende desde la óptica de la modulación de sus efectos; en lo que atañe a la *ratio decidendi*, se cristaliza en la teoría de la obligatoriedad del precedente judicial³⁹.

³⁶ Apartes, en su mayoría, tomados textualmente de las sentencias dictadas por la Sección Quinta de la Corporación el (i) 5 de febrero de 2015, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, exp. 11001-03-15-000-2014-01312-01, actor: FIDEL DE JESUS LAVERDE Y OTRA; (ii) 19 de febrero de 2015, C. P. Alberto Yepes Barreiro, exp. 11001-03-15-000-2013-02690-01, actor: JOSELÍN FLÓREZ PEÑA; y (iii) el 14 de mayo de 2015, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, exp. 11001-03-15-000-2014-01611-01, actor: DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER.

³⁷ Y así lo ha aceptado esta Sección: Cfr. (i) sentencia de 5 de febrero de 2015, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, exp. 11001-03-15-000-2014-01312-01, actor: FIDEL DE JESUS LAVERDE Y OTRA; y (ii) sentencia de 19 de febrero de 2015, C. P. Alberto Yepes Barreiro, exp. 11001-03-15-000-2013-02690-01, actor: JOSELÍN FLÓREZ PEÑA.

³⁸ Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

³⁹ Auto 071 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).



Luego, el estudio contenido en este acápite se enfoca a esta segunda construcción doctrinal, según la cual existe una estrecha relación entre la noción de precedente a través de la cual se crea una norma de derecho y de *suratio decidendi*.

Ello se explica en que, según el dicho de la Corte, **“lo vinculante de un antecedente jurisprudencial es la ratio decidendi de esa sentencia previa, - o de varias si es del caso- , que resulta ser uno de los referentes fundamentales que debe considerar necesariamente un juez o autoridad determinada, como criterio de definición de la solución de un caso específico”**⁴⁰.

Sobre el particular, se ha dicho que **“la ratio dedicendi es la formulación general, más allá de las particularidades irrelevantes del caso, del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica. Es, si se quiere, el fundamento normativo directo de la parte resolutive”**⁴¹ (negritas propias). Se trata de un elemento que constituye el factor determinante para dar respuesta al problema jurídico que entraña la sentencia.

Este elemento resulta de crucial importancia para el ejercicio de la actividad jurisdiccional, principalmente el de las altas cortes, en la medida en que de él derivan los presupuestos que deberán tener en cuenta los jueces y magistrados en los subsiguientes fallos.

Al igual que lo referido frente al *decisum*, uno de los factores de mayor trascendencia de la *ratio decidendi* está en su fuerza vinculante, no solo en lo atinente a la providencia que los contiene, sino respecto de las que en lo sucesivo se profieran, por la misma o por otra autoridad judicial.

En esos términos, resulta simple la comprensión del concepto de *ratio decidendi*. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la extracción de este elemento en asuntos puntuales. Al respecto, la propia Corte ha reconocido:

⁴⁰ Sentencia T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴¹ *Ibidem*.



“La ratio decidendi de un caso, por supuesto, no siempre es fácil de extraer de la parte motiva de una sentencia judicial como tal, y por lo tanto, su obligatoriedad no implica la vinculación formal del juez a determinado fragmento de la sentencia descontextualizado de los hechos y de la decisión, aun cuando resulta conveniente que las altas Cortes planteen dichos principios de la manera más adecuada y explícita en el texto de la providencia, sin extender ni limitar su aplicabilidad, desconociendo o sobrevalorando la relevancia material de aquellos aspectos fácticos y jurídicos necesarios para su formulación en cada caso concreto”⁴².

Para lograr la identificación de este factor de tanta relevancia en la providencia, se deben atender las pautas señaladas por la Corte Constitucional en la sentencia T-292 de 2006 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), así:

“Puede considerarse que se ha identificado adecuadamente la ratio de una **sentencia de constitucionalidad**, cuando: **i)** La sola ratio constituye en sí misma una regla con un grado de especificidad suficientemente claro, que permite resolver efectivamente si la norma juzgada se ajusta o no a la Constitución. Lo que resulte ajeno a esa identificación inmediata, no debe ser considerado como ratio del fallo; **ii)** la ratio es asimilable al contenido de regla que implica, en sí misma, una autorización, una prohibición o una orden derivada de la Constitución; y **iii)** la ratio generalmente responde al problema jurídico que se plantea en el caso, y se enuncia como una regla jurisprudencial que fija el sentido de la norma constitucional, en la cual se basó la Corte para abordar dicho problema jurídico. Esta Corporación ha indicado que la ratio decidendi sobre un tema jurídico puede consolidarse ‘en una oportunidad posterior’, esto es, cuando de manera reiterada se reafirma la regla del fallo inicial en otros casos. En ese sentido, si bien la ratio de una sentencia surge de la sentencia misma, los fallos posteriores de la Corte ofrecen los criterios autorizados para identificar adecuadamente dicha ratio; de manera tal que le permiten al juez o quien habrá de aplicar una sentencia, ser fiel a una interpretación constitucional determinada” (negritas propias).

Ahora, si bien en dicha providencia la Corte se refirió a la *ratio* de las sentencias de constitucionalidad, es lo cierto que las mismas pautas se pueden aplicar, *mutatis mutandi*, a cualquier tipo de providencia, bajo una estructura lógica que integre un silogismo jurídico conformado por **(i)** un presupuesto fáctico que pueda plantearse de forma genérica, **(ii)** una consecuencia jurídica asociada al mismo, y **(iii)** la aplicación al caso concreto. Esa

⁴² Sentencia C-836 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.



conjugación entre el presupuesto fáctico genérico y su consecuencia, conforman la *ratio decidendi*, esto es, el porqué de la decisión.

Ahora, cuando se alude a una razón de la decisión planteada de forma genérica, realmente, se apunta a una regla jurisprudencial que pueda ser comprendida, aun sin las especificidades del caso concreto. En términos del profesor Quinche, se trata de un *“enunciado normativo particular establecido por una interpretación que se dispone en el texto de una sentencia proferida por un órgano de cierre jurisdiccional, que manda, permite o prohíbe algo. También se le llama ‘subregla’”*⁴³.

En similar sentido, al interior de esta Corporación se ha dicho que *“... ha de entenderse por precedente judicial vinculante únicamente la ratio decidendi de una sentencia en la cual el Consejo de Estado haya adoptado una postura interpretativa determinada frente a un punto de derecho, y que dicha ratio decidendi se define como el fundamento jurídico-normativo directo y razón suficiente de la decisión material adoptada en su parte resolutive, en términos específicos para los hechos del caso, esto es, como la regla de derecho determinante del sentido de la decisión y su contenido específico”*⁴⁴.

Dando ese significado al precedente, el Consejo de Estado ha coincidido con la Corte Constitucional en que la importancia de ese mandato imperativo que deviene de la tesis, que al respecto se ha ido estructurando por vía de jurisprudencia, se explica en lo siguiente:

“1) El principio de igualdad, que es vinculante para todas las autoridades, e incluso, para algunos particulares que exige, que supuestos fácticos iguales se resuelvan de la misma manera y por consiguiente, con la misma consecuencia jurídica; 2) El principio de cosa juzgada, que otorga a los destinatarios de las decisiones jurídicas, seguridad jurídica y previsibilidad de la interpretación, pues si bien es cierto, el derecho no es una ciencia exacta, sí debe existir certeza razonable sobre la decisión; 3) La autonomía judicial, que no puede desconocer la naturaleza reglada de la decisión judicial, pues sólo la interpretación armónica de esos dos conceptos garantiza la eficacia del Estado de Derecho; 4) Los

⁴³ QUINCHE, Manuel. Ob cit. Pág 19.

⁴⁴ Consejo de Estado, auto de 9 de marzo de 2014, C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente No. 11001-03-25-000-2013-01123-00.



principios de buena fe y confianza legítima, que imponen a la Administración un grado de seguridad y consistencia en las decisiones, pues existen expectativas legítimas con protección jurídica; 5) Por razones de racionalidad del sistema jurídico, porque es necesario un mínimo de coherencia a su interior”⁴⁵.

En esos términos, cuando se trata de validar la aplicabilidad de un precedente judicial a un asunto en particular, resulta necesario que el operador jurídico verifique que “... (i) *En la ratio decidendi de la sentencia se encuentra una **regla relacionada con el caso a resolver** posteriormente.* (ii) *La ratio debió haber servido de base para solucionar un **problema jurídico semejante**, o a una cuestión constitucional semejante.* (iii) *los **hechos** del caso o las **normas** juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un **punto de derecho** semejante al que debe resolverse posteriormente”⁴⁶.*

La relevancia de dichos factores es tal que “...será razonable que ‘cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no concuerdan con el supuesto de hecho, el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente’. Estos tres elementos hacen que una sentencia anterior sea vinculante y, en esa medida, que se constituya en un precedente aplicable a un caso concreto. De allí que se pueda definir el precedente aplicable, como aquella sentencia anterior y pertinente cuya ratio conduce a una regla - prohibición, orden o autorización- determinante para resolver el caso, dados unos hechos y un problema jurídico, o una cuestión de constitucionalidad específica, semejantes”⁴⁷.

En fin, al precedente subyace un deber de acatamiento que solo en circunstancias excepcionales⁴⁸ puede ser desatendido.

Ahora bien, en tratándose de la jurisprudencia del Consejo de Estado, considerando la estructura y dinámica de la Corporación, para efectos de su implementación, se hace necesario realizar algunas precisiones adicionales.

Se debe tener en cuenta que el Consejo de Estado está compuesto por salas, entre ellas, la de Consulta y Servicio Civil, y la de lo

⁴⁵ Consejo de Estado, sentencia de 31 de mayo de 2012, C. P. Víctor Hernando Alvarado Ardilla

⁴⁶ Sentencia T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁷ Sentencia T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁸ Señaladas por la Corte Constitucional en sentencia T-446 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



Contencioso Administrativo. Esta última, que es la que se encuentra investida de función jurisdiccional, a su vez, la integran cinco Secciones, de las cuales, dos de ellas, están divididas en Subsecciones –la Sección Segunda en dos; y la Tercera, en tres–.

Cuando la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo adopta una decisión judicial, no cabe duda que la *ratio decidendi* de esta adquiere la connotación de precedente aplicable a los casos futuros, pues, de alguna forma, señala la posición unívoca del órgano de cierre en la jurisdicción contenciosa frente a un tema. Luego, constituye pauta jurisprudencial ineludible en el ejercicio de las células judiciales que la componen, así como también de los operadores jurídicos de los que es superior funcional.

De forma análoga, lo propio debe decirse de las providencias emanadas de la Sala Plena de sus Secciones, toda vez que a través de ellas se busca la superación de divergencias de criterios que devengan de la labor hermenéutica de las Subsecciones que hacen parte de la correspondiente Sección –dinámica que no aplica a todas las Secciones, pues, por ejemplo, la Sección Quinta, pues, como es sabido, no está dividida en subsecciones–. Como es lógico, esto no resulta suficiente cuando existen criterios dispares entre Secciones, pues, para ello, el órgano unificador es la Sala Plena.

Ahora, ello no quiere decir que la falta de sentencias de esta naturaleza constituya la inexistencia del precedente ni que las demás secciones no puedan emitir sentencias de unificación, pues mientras los fallos unificados se avienen a lo consagrado en los artículos 270 y 271 del CPACA; el precedente lo constituye la regla de decisión adoptada en una determinada providencia, que resulta aplicable a un caso con presupuestos fácticos y jurídicos semejantes.

3.2.2 Pronunciamientos judiciales invocados

Lo recurrentes arguyen que la Sala desconoció la línea jurisprudencial presuntamente decantada en los siguientes pronunciamientos.



a. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C. P. Miren de la Lombana de Magyaroff, sentencia de 30 de abril de 1997, radicación No. 1656, actor: Gregorio Hernández Rodríguez

Mediante esta sentencia la Sala determinó que la elección del señor José Guillermo Gómez Mancera, como Alcalde Municipal de Sesquilé – Cundinamarca, efectuada el 9 de junio de 1996, no estaba viciada de nulidad.

La Sala estimó que el acto de elección enjuiciado, en la sentencia en comento, no contrariaba la norma prohibitiva constitucional (314) de la reelección de alcaldes para el periodo siguiente, puesto que, la *“anulación de un acto administrativo implica (ba) que las cosas vuelven al estado en el cual estaban antes de proferirse el acto viciado, en este caso el declaratorio de la elección anulada.”*

De esta manera, no podía admitirse que el demandado hubiera sido designado Alcalde Municipal del referido ente municipal, para el período 1995-1997, pues esta elección había sido declarada nula por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; sin perjuicio de la autonomía e independencia de los actos administrativos proferidos en vigencia de aquel.

b. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta, C. P. María Nohemí Hernández Pinzón, sentencia de 18 de abril de 2005, radicación No. 25000-23-24-000-2003-01040-01 (3482), actor: José Antonio Luna Pisco y Otro

En este caso, se solicitó la nulidad del acto de elección del señor José Moisés Sarmiento Jiménez, como Alcalde Municipal de Guatavita, para el período 2004-2007, con fundamento en que, incurría en la prohibición de reelección contenida en el artículo 314 Superior. El demandado había sido designado para ocupar



tal dignidad en el período 2001-2003, pero no lo culminó porque el Consejo de Estado anuló el acto de elección.

La Sala concluyó que no se había configurado la inhabilidad, luego de argumentar que tal prohibición requiere que *“un mismo ciudadano haya sido elegido alcalde municipal o distrital para el período inmediatamente siguiente”*; y que *“si con la intervención de la jurisdicción contencioso administrativa se ha desvirtuado la presunción de legalidad que acompaña al acto administrativo (...) de elección, resulta innegable que la elección así anulada ha desaparecido del mundo jurídico”*.

c. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C. P. Reinaldo Chavarro Buritica, sentencia de 3 de noviembre de 2005, radicación No. 25000-23-24-000-2004-00796-01 (3792), actor: Víctor Jesús Arévalo Moreno

En aquella oportunidad, la Sección Quinta se ocupó de examinar si con la elección del señor Sarmiento Jiménez como alcalde de Guatavita para el período 2004-2007, se desconocía el artículo 314 de la Constitución, teniendo en cuenta que con anterioridad el demandado había sido elegido Alcalde Municipal para el período 2001-2003.

En la referida providencia, la Sala precisó el alcance gramatical del vocablo “reelegir”, y estableció las condiciones necesarias para la configuración de la reelección inmediata de alcaldes, exigiendo para ello *“que la misma persona sea elegida en períodos consecutivos para la misma dignidad (y) ii) que efectivamente haya continuidad en el ejercicio del cargo en los periodos consecutivos.”*

A partir de tales premisas, encontró demostrado el primer requisito, aunque no el segundo. Esto por cuanto la primera designación del demandado, como máxima autoridad administrativa municipal dentro del período inmediatamente anterior, había sido anulada por el Consejo de Estado. En relación con este hecho, afirmó que *“la anulación de los actos*



administrativos produce efectos ex tunc lo cual se interpreta como si el acto no hubiera existido jamás”.

Ello llevó a la Corporación a desestimar las súplicas de la demanda.

d. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C. P. Filemón Jiménez Ochoa, sentencia de 29 de mayo de 2009, radicación No. 11001-03-28-000-2007-00036-00, actor: Jorge Andrés Barrera Chaparro y Beatriz Eugenia González

Mediante esta providencia, la Sala determinó que la elección del señor Antonio Emiliano Rivera Bravo, como Secretario de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, para el periodo 2006-2010, estaba viciada de nulidad.

Para arribar a dicha conclusión, la Sala estableció que el procedimiento eleccionario se había adelantado irregularmente, pues lejos de haberse iniciado nuevamente desde el momento de la inscripción de candidatos, el procedimiento fue retomado desde el momento en que se presentó el vicio que causó la declaratoria de nulidad de la elección anterior, declarada por el Consejo de Estado en sentencia de 23 de marzo de 2007.

La referida célula legislativa optó por reiniciar el proceso de elección anulado a partir del momento en que acaeció la irregularidad que dio origen al fallo de nulidad de 2007. Y ello provocó que el Consejo de Estado declarara la nulidad del nuevo trámite eleccionario, con sustento en que *“el reconocimiento de que desde su expedición estaba viciado. Razón por la cual, la declaratoria de nulidad produce efectos ex tunc, es decir, que desaparece el velo de su aparente legalidad, desde el momento mismo de su emisión, lo que hace que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de su expedición, no teniendo vocación de generar ningún efecto jurídico”.*



e. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C. P. María Nohemí Hernández Pinzón sentencia de 11 de junio de 2009, radicación No. 68001-23-15-000-2007-00677-02, actor: Joaquín Alberto Neira Rondón

Allí, se resolvió sobre la demanda de nulidad de la elección del señor José Luis Gómez Patiño, como Diputado de la Asamblea Departamental de Santander para el período 2008-2011, fundada en la configuración de la inhabilidad para inscribirse y ser elegido, contenida en los artículos 38.7, 39 y 33 de la Ley 617 de 2000.

El demandante alegó que la hermana del funcionario electo desempeñó el cargo de Personera Municipal de Barichara, ejerciendo autoridad administrativa y civil, *“hasta el 12 de abril de 2007, cuando debió dejarlo”* en razón de la declaratoria de nulidad del acto que la designó como tal.

El Consejo de Estado consideró que debía prosperar el cargo alegado porque a pesar de la anulación del acto de elección, la hermana del demandado había proferido actos administrativos en ejercicio de autoridad civil y administrativa, los cuales se reputaban independientes y autónomos frente al primero. De esta manera, la desaparición del mundo jurídico del acto de elección, no acarrea la de estos últimos. En este sentido, la configuración de la causal de inhabilidad se encontró demostrada en el presente asunto.

f. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Mauricio Torres Cuervo, sentencia de 8 de abril de 2010, radicación No. 11001-03-28-000-2009-00003-00, actor: Wilson Alfonso Daza Cárdenas

En esa oportunidad, la Sala Electoral se ocupó de analizar si se había desconocido la parte resolutive del fallo de 22 de mayo de 2008, mediante el cual el Consejo de Estado declaró la nulidad



del acto de elección de la Directora de Corpoguajira, para el período 2007-2009.

A juicio del demandante, la providencia referida había únicamente anulado el acto de elección de la directora, dejando de esta forma incólume la actuación administrativa adelantada para la expedición del acto. Así, consideró que para dar cumplimiento al fallo, la Corporación Autónoma Regional debía retomar el procedimiento desde la elección por parte del Consejo Directivo de la entidad, sin que ninguna modificación fuere procedente en relación con las etapas anteriores a ésta, y especialmente a aquella en la que se estableció la lista de elegibles, como finalmente lo hizo Corpoguajira

Sobre el particular, esta Sala Electoral despachó negativamente las pretensiones de la demanda, por cuanto, de la parte resolutive del fallo de 22 de mayo de 2008, no se desprendía que *“los efectos de la nulidad decretada se limitaran al acto administrativo de elección, individualmente considerado y no afectarían por tanto su actuación administrativa preparatoria, como erradamente lo entiende el demandante”*, pues la Sala que la anulación de los actos administrativos produce, en principio, efectos *ex tunc*, que cobijan igualmente la actuación administrativa que precede la expedición del acto.

g. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C. P. Mauricio Torres Cuervo, sentencia de 3 de marzo de 2011, radicación No. 76001-23-31-000-2009-00483-02, actor: José Guillermo Gómez Hoyos

En dicho caso, se denegó la solicitud de nulidad del acto de elección del señor Erik Daniel Mina Tobar como Personero del municipio de Candelaria.

Como sustento de la demanda, el accionante manifestó que el señor Mina Tobar había sido designado Personero Municipal de Candelaria el día 8 de enero de 2008. No obstante, la elección fue



declarada nula, mediante sentencia del 5 de febrero de 2009, proferida por esta Sala Electoral. Así mismo, sostuvo que el demandado fue nuevamente elegido para ocupar dicha dignidad el día 18 de marzo de 2009.

La Sala señaló que el cargo no tenía vocación de prosperidad, puesto que los efectos de la declaratoria de nulidad de la elección primigenia del demandado, como Personero municipal de Candelaria, eran *ex tunc*, lo que conllevaba a la ficción de que el acto administrativo jamás existió en el mundo jurídico. En consecuencia, ello impedía la configuración de la prohibición de la reelección inmediata, así como la configuración de la causal de inhabilidad consagrada en el ordinal 5° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

h. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C. P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 20 de marzo de 2014, radicación No. 11001-03-28-000-2012-00006-00, actor: José Guillermo Gómez Hoyos

En relación con este proveído cabe anotar, que fue la parte recurrente quien especificó en su escrito impugnatorio que esta providencia no había cambiado la línea de la Sección sobre los efectos de las sentencias de nulidad electoral, pero, con todo, para mayor claridad, la Sala considera necesario referirse a ella, a efectos de evitar ambigüedades en la comprensión del reparo elevado por aquellos y en la solución que se le impartirá al mismo.

Mediante sentencia del 20 de marzo de 2014, proferida dentro del radicado No. 11001-03-28-000-2012-00006-00, la Sección Quinta del Consejo de Estado denegó las pretensiones de la demanda formulada en contra del acto de elección de algunos miembros del Consejo Nacional Electoral, para terminar el período institucional 2010-2014, elección efectuada el 15 de diciembre de 2011.



El accionante hizo referencia a la prohibición contenida en el artículo 264 constitucional, que señala que los miembros del Consejo Nacional Electoral *“podrán ser reelegidos por una sola vez”*. A juicio, la elección de 15 de diciembre de 2011 materializaba una segunda reelección de los demandados, luego de haber sido elegidos el 30 de agosto de 2006 y el 30 de agosto de 2010 para ocupar esta misma dignidad.

La Sección Quinta indicó que esta última elección había sido declarada nula, mediante sentencia del 6 de octubre de 2011, en la cual se modularon los efectos de la parte resolutive del fallo, con el fin de impedir que la organización electoral quedara acéfala para los comicios electorales que se iban a desarrollar en los subsiguientes días. Así, los magistrados del Consejo Nacional Electoral seguirían *“fungiendo como tales, para todos los efectos legales”*, hasta el 15 de diciembre de 2011, fecha en la que el Congreso de la República debía realizar la correspondiente designación, de acuerdo con lo ordenado, en su momento, por la Sala.

Cabe recordar que este Juez Colegiado no se pronunció sobre efectos de la nulidad en el tiempo, ya que, en su sentir, el mismo *“se circunscribe exclusivamente a la prohibición contenida en el artículo 264 de la Constitución Política que según los demandantes fue desconocida.”*

De esta manera, una vez precisó el carácter institucional del período de 4 años de los miembros del Consejo Nacional Electoral, manifestó que la norma prohibitiva constitucional *“debe entenderse referida a que no se desempeñe el cargo por más de dos periodos institucionales”*, esto es, por más de 8 años.

Concluido ello, afirmó que con la elección de 15 de diciembre de 2011, los demandados no habían desempeñado el cargo por más de dos períodos institucionales, a saber, por más de 8 años.

i. Aclaración de voto de la Consejera Susana Buitrago Valencia a la sentencia de 20 de marzo de 2014, Radicación No. 11001-03-28-000-2012-00006-00



Manifestó la Consejera que, a pesar de compartir la decisión adoptada en el fallo de 20 de marzo de 2014, algunas aclaraciones se hacían necesarias respecto al contenido del mismo, y especialmente a los efectos de las sentencias que declaran la anulación de los actos administrativos particulares y concretos, asunto que fue obviado en la providencia objeto de aclaración.

En este sentido, arguyó que la declaratoria de nulidad del acto cobija *“desde el momento en que se profirió (...) y, por tal razón, la situación jurídica se retrotrae al estado en que se encontraba antes de la expedición de éste”*.

No obstante, advirtió la Consejera que los efectos *ex tunc* de la anulación del acto de elección, no tienen ninguna incidencia en las actuaciones administrativas y en las funciones desarrolladas por el servidor estatal, durante el lapso en que su acto de elección gozó de la presunción de legalidad.

Dicho esto, afirmó que el cargo formulado en contra de la elección de 15 de diciembre de 2011, debió examinarse a la luz de los efectos de la sentencia anulatoria de 6 de octubre de 2011, pues, el acto de elección declarado allí nulo era inexistente y, por ende, no era dable que la elección accionada, esto es, la de 15 de diciembre *“desconociera el artículo 264 de la Constitución Política”*.

3.2.3 Las sentencias invocadas no constituyen precedente para el asunto bajo examen

Con el propósito de desentrañar el reparo formulado por los recurrentes en relación con el supuesto desconocimiento del precedente de la Corporación, contenido en las providencias relacionadas en el acápite anterior, conviene realizar las precisiones que, a continuación, se exponen.



En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la providencia recurrida es el auto mediante el cual se suspendieron los efectos del acto de elección del demandado **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**, al amparo de las normas contenidas en los artículos 229 y siguientes del CPACA, que prescriben que las medidas cautelares consagradas en dicha preceptiva tiene por objeto “...proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia...”, **sin que ello implique prejuzgamiento**.

Esta claridad, por evidente que parezca, resulta indispensable para absolver el planteamiento que atañe al presente aparte, en la medida en que de ella emanan elementos profundamente diferenciadores que impiden que las providencias invocadas por los recurrentes puedan ser consideradas, en estricto sentido, precedentes jurisprudenciales del asunto que convoca a esta Sala de asuntos electorales.

Según se esbozó, para hablar de precedente es necesario que la providencia judicial a la que pretende dársele tal connotación, guarde, entre otros aspectos, una similitud fáctica o jurídica con el caso que se va a resolver, lo cual, en este caso no ocurre, como se verá a continuación.

Antes de profundizar en las razones que sostienen tal aserto, es necesario recordar lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-612 de 2013 (M. P. Alberto Rojas Ríos), en lo concerniente a la tipología de las **inhabilidades**, que *mutatis mutandi*, también aplica para las **prohibiciones** a nivel general:

“Teniendo en cuenta que las inhabilidades **pueden tener diverso origen y perseguir distintos objetivos**, pueden identificarse dos tipologías: i) según su procedencia jurídica y ii) la finalidad que persiguen. Dentro del primer grupo se encuentran las inhabilidades relacionadas con la comisión de conductas reprochables que impiden al sancionado ejercer determinada actividad. En el segundo se ubican las **prohibiciones** de tipo legal que surgen de hechos objetivamente verificables que impiden a determinadas personas ejercer actividades específicas por la oposición que pueda presentarse entre sus intereses y los comprometidos en el ejercicio de dichas actividades. Sobre las diferencias entre estos dos grupos la jurisprudencia ha precisado: (i) “En uno de los grupos están las inhabilidades relacionadas directamente con la potestad sancionadora del Estado, la cual se



desenvuelve en los ámbitos penal, disciplinario, contravencional, correccional y de punición por indignidad política... el Estado ejerce una potestad disciplinaria sobre sus propios servidores con el fin de asegurar la moralidad y eficiencia de la función pública. También puede el Estado imponer sanciones en ejercicio del poder de policía o de la intervención y control de las profesiones, con el fin de prevenir riesgos sociales'. (...) (ii) El segundo grupo contiene las inhabilidades relacionadas con la protección de principios, derechos y valores constitucionales, sin establecer vínculos con la comisión de faltas ni con la imposición de sanciones. Su finalidad es la protección de preceptos como la lealtad empresarial, la moralidad, la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, el interés general o el sigilo profesional, entre otros fundamentos”.

De lo anterior, resulta diáfano que las inhabilidades, o las prohibiciones, según sea el caso, pueden tener origen en diversas situaciones y, así mismo, responder a finalidades diversas.

Esto significa que el examen sobre la configuración de aquellas en un asunto concreto no puede realizarse sin dimensionar el verdadero alcance de cada una de ellas.

Así, mientras en algunos casos buscan sancionar a quien ha actuado en abierta contradicción con el sistema normativo, como es el caso de quien se encuentra en la imposibilidad de ser elegido para el ejercicio de un empleo público en razón de una sentencia penal; en otros eventos, la condición de inelegibilidad propende por “...colocar en pie de igualdad a quienes compiten por la representación política o a quienes buscan acceder a la función pública...”⁴⁹; o inclusive, garantizar “...la idoneidad, moralidad y probidad de las personas para cumplir con determinadas responsabilidades...”⁵⁰.

En ese orden de ideas, no cualquier sentencia en la que se haya resuelto sobre la nulidad de una elección, bajo la premisa de haberse quebrantado las condiciones jurídicas de inelegibilidad, tiene la virtualidad de ser considerada como precedente judicial vinculante para el asunto de la referencia, en tanto, el contorno fáctico y los alcances de cada situación demandan que su estudio responda a las particularidades de cada caso, no como criterio para subjetivar la situación del servidor designado, sino frente al entendimiento que desde el plano jurídico, y en abstracto, debe

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-1212 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería.

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia C-952 de 2001, M. P. Álvaro Tafur Galvis.



imprimirle el operador judicial a la respectiva inhabilidad o prohibición y la forma como se interrelacionan con otras instituciones jurídicas –como las sentencias de nulidad electoral y sus efectos–.

Bajo ese panorama, se debe tener presente que la medida de suspensión provisional recurrida se basa en el quebrantamiento de la prohibición de reelección de gobernadores departamentales –elegidos por votación popular– para el período constitucional siguiente, establecida en el artículo 303 de la Carta Política.

Sobre esa base, confrontadas las sentencias invocadas como precedente –o constitutivas de la línea jurisprudencial que sobre el mismo punto de derecho presuntamente ha decantado la Sección– con el auto recurrido, se colige que **no existe identidad de supuestos fácticos o jurídicos entre este y aquellas**, tal y como se pasa a explicar.

En la sentencia de **29 de mayo de 2009** (exp. 2007-00036-00) y en la de **8 de abril de 2010** (exp. 2009-00003-00), la Sección se pronunció sobre la legalidad de los actos de designación del Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y del Director de Corpoguajira, respectivamente. Empero, el problema jurídico propuesto, en ambos casos, se contrajo a establecer si los respectivos nominadores, una vez anulados los sendos actos de elección, debían adelantar en su integridad el procedimiento de selección respectivo, o si, por el contrario, debían retomarlo desde el momento en el que se configuró la nulidad que se declaró judicialmente. Claramente no se examinó la configuración de ninguna causal de inhabilidad.

Por otro lado, en la sentencia de **11 de junio de 2009** (exp. 2005-00677-02) se estudió si el entonces demandado, quien había sido elegido como diputado a la Asamblea de Norte de Santander se encontraba inhabilitado al momento de inscribir su candidatura, en razón del parentesco con una funcionaria que ejerció autoridad dentro de los 24 meses anteriores, dentro del mismo ente territorial. Salta a la vista que no se trata de la misma inhabilidad que se sostiene la suspensión provisional declarada en el *sub examine*.



A su turno, el fallo de **20 de marzo de 2014**⁵¹ (exp. 2012-00006-00) constituye un mero antecedente jurisprudencial, que no resulta aplicable y, en tal sentido, mucho menos la **aclaración de voto** presentada frente al mismo.

Para sustentar tal afirmación, es menester señalar que en aquella oportunidad la Sección se refirió a la elección de magistrados del Consejo Nacional Electoral, los cuales fueron designados por el Congreso de la República, lo cual descarta que, entonces, se haya examinado un trámite eleccionario para un cargo de elección popular. Esa sola diferencia impide que pueda ser considerado como un precedente aplicable al caso.

Ahora, si ello no fuera suficiente, deviene oportuno indicar que la prohibición de reelección en el caso de los miembros del Consejo Nacional Electoral, en dicho fallo, fue analizada partiendo de que *“la finalidad del artículo 264 Superior, al establecer el periodo como institucional y no personal, es que este coincida con el de su elector, esto es, con el del Congreso de la República, finalidad que se justifica si se toma en cuenta que los partidos políticos se encuentran representados dentro del CNE, justamente, por el origen netamente político de este último”*.

Luego, el argumento de la coincidencia de períodos entre el nominador (Congreso de la República) y los servidores elegidos (Magistrados del CNE), descarta cualquier similitud con el presente asunto, toda vez que en este no puede hablarse de un período del nominador, pues quien elige es el pueblo.

Estas mismas consideraciones se extienden a la sentencia de **3 de marzo de 2011**, en la que esta Sala de asuntos electorales se pronunció sobre la legalidad del acto de elección del entonces Personero Municipal de La Candelaria, cuyo nominación también atañe a una Corporación Pública –Concejo Municipal–.

Finalmente, las sentencias de **30 de abril de 1997** (rad. 1656), **18 de abril de 2005** (exp. 2003-01040-01) y **3 de noviembre de**

⁵¹ Como ya se había dicho, en relación con este proveído cabe anotar, que fue la parte recurrente quien especificó en su escrito impugnatorio que esta providencia no había cambiado la línea de la Sección sobre los efectos de las sentencias de nulidad electora, pero, con todo, para mayor claridad, la Sala considera necesario referirse a ella, a efectos de evitar ambigüedades en la comprensión del reparo elevado por aquellos y en la solución que se le impartirá al mismo.



2005 (exp. 2004-00796-01), en las que la Sección se pronunció sobre la nulidad del acto de elección de los alcaldes de Sesquilé – la primera– y de Guatavita –las dos últimas– tampoco constituyen precedente para el *sub lite*.

El respecto, conviene aclarar que si bien en aquellos casos se estudió fue la prohibición constitucional de reelección impuesta a los mandatarios municipales, y no departamentales, los contenidos normativos de una y otro sí guardaban identidad fáctica, no obstante, ello no significa que la lectura le dio el Consejo de Estado a las inhabilidades en dichos pronunciamientos sea la misma que corresponda imprimirle en el tiempo presente.

En la sentencia de **30 de abril de 1997** (rad. 1656), la Sala Electoral del Consejo de Estado resolvió que el demandado no estaba incurso en la prohibición constitucional del artículo 314 superior, que antes de ser modificada por el Acto Legislativo 02 de 2002, era del siguiente tenor: “*En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para **períodos de tres años, no reelegible para el período siguiente***”.

Para el caso de los Gobernadores, estaba planteada en el artículo 303, antes de la reforma constitucional de 2002, así: “*En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; (...). Los gobernadores serán elegidos para **períodos de tres años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente***”.

Pues bien, independientemente de los motivos que en su oportunidad hubiera tenido la Sección, es lo cierto que el entendimiento de la prohibición de reelección inmediata se forjó bajo la égida de un paradigma que apuntaba a la existencia de períodos individuales o personales –no institucionales–, para el caso de los referidos mandatarios territoriales.

Aunque la norma no señalaba expresamente el tipo de período, la Corte Constitucional, en las sentencias C-011 de 1994, C-586 de 1995 y C-448 de 1997 aseguró que era institucional; incluso, en los fallos SU-640 de 1998 y SU-168, calificó como “vía de hecho”



los pronunciamientos del Consejo de Estado en los que sostenía que el período de alcaldes y gobernadores era institucional, entre ellos la sentencia de 25 de noviembre de 1997, dictada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (C. P. Mario Alario Méndez, rad. S-746). Ello, valga precisar, llevó a la Sección Quinta a rectificar su posición y, en orden a ello, en sentencia de 29 de septiembre de 2000 (C. P. Roberto Medina López), acogió el criterio jurisprudencial de la Corte.

Ello permite establecer una notable diferencia con el caso del demandado **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**, quien resultó electo en vigencia de la reforma que el Acto Legislativo 02 de 2002 introdujo al artículo 303 de la Carta Política, que en lo pertinente ora: *“En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; (...). Los gobernadores serán elegidos popularmente para **períodos institucionales de cuatro (4) años** y no podrán ser reelegidos para el período siguiente”*.

Esa mutación en el tipo de período implica que la prohibición de reelección deba ser examinada desde otra óptica, pues, ahora siendo la norma la que determina sus extremos temporales, y no el efectivo ejercicio del mismo por parte del servidor electo, se hace necesario readecuar la comprensión de dicha prohibición.

Así, sin que haga falta –en este momento procesal– dimensionar las implicaciones del cambio constitucional que en envuelve a la inhabilidad en cuestión, no cabe duda que el fallo de **30 de abril de 1997** (rad. 1656) no puede ser tomado como inexorable precedente del *sub examine*.

Finalmente, en lo que atañe a los fallos de **18 de abril de 2005** (exp. 2003-01040-01) y de **3 de noviembre de 2005** (exp. 2004-00796-01), se advierte que, en ambos, la Sección Quinta ejerció el control de legalidad del acto de elección del señor José Moisés Sarmiento como alcalde del municipio de Guatavita, para el período 2004- 2007, en respuesta a las acciones presentadas por demandantes diferentes y con cargos disímiles, salvo en lo concerniente a la inhabilidad por reelección.



En este caso, resulta indispensable ahondar en los detalles de la primera y segunda elección del señor Sarmiento, así como en el contexto constitucional que rodeó su situación electoral.

Al respecto, cabe resaltar que el referido ciudadano fue elegido alcalde de Guatavita en los comicios celebrados el 29 de octubre de 2000, para el entonces período personal comprendido entre el 1° de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2003. No obstante, solo ejerció el cargo hasta el 30 de agosto 2002, dado que su acto de elección fue anulado por el Consejo de Estado en fallo de 14 de marzo de 2002 (C. P. Reinaldo Chavarro Buritica, exp. 2000-0076-01).

Para la fecha en que se hizo efectiva la sentencia de nulidad electoral (30 de agosto de 2002), ya había entrado en vigencia el Acto Legislativo 02 de 2002, por medio del cual se reformaron los artículos 303 y 314 de la Constitución Política, en los términos ya reseñados.

Por tal motivo, en cumplimiento de lo normado en el artículo 3° de dicha preceptiva, el Gobernador de Cundinamarca, por faltar menos de 18 meses para culminar el período correspondiente, le designó un reemplazo por el tiempo que le faltaba a aquel para completar los tres años de período para los cuales aquel resultó electo.

Conviene recordar que antes de la antedicha reforma no se contemplaba frente a las faltas absolutas un procedimiento a seguir, más que la realización de una nueva elección⁵²; y que la regla de los 18 meses restantes a la culminación del período de alcaldes y gobernadores, como parámetro de nuevas elecciones, fue concebido para los nuevos períodos institucionales de 4 años, sin embargo, se aplicó de forma directa para el período trienal del entonces demandado, José Moisés Sarmiento.

Ahora, también hay que decir que, con la reseña expuesta en el párrafo precedente, la Sala no pretende cuestionar lo acaecido en aquella oportunidad, pero sí llamar la atención del particularísimo contexto en el que se desarrolló el proceso

⁵² Pues los artículos 85 y 107 de la Ley 134 de 1996 fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional en la sentencia C-448 de 1997, por contraponerse al carácter individual del período de alcaldes y gobernadores.



eleccionario para la alcaldía de Guatavita entre los años 2000 y 2007, con miras a suministrar los parámetros que permitan establecer objetivas diferencias entre dicho caso y el del *sub lite*.

Ahora, volviendo a la reseña fáctica, se destaca que el 26 de octubre de 2003, se volvieron a realizar elecciones, en las que, de nuevo, resultó favorecido el ciudadano José Moisés Sarmiento para ejercer el cargo de alcalde de la misma municipalidad, pero esta vez para el período comprendido entre el 1° de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2007.

Los efectos de dicha contienda electoral se vieron impactados por el artículo 7° del Acto Legislativo 02 de 2002, que introdujo a la Carta Política una norma transitoria del siguiente tenor:

“Artículo transitorio. Todos los Alcaldes y Gobernadores que inicien sus períodos entre la vigencia del presente Acto Legislativo y el 31 de diciembre del año 2003, ejercerán sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31 de diciembre del año 2007. Sus sucesores se elegirán para un período que terminará el mismo 31 de diciembre del año 2007.

Todos los Gobernadores y Alcaldes elegidos con posterioridad al 29 de octubre del año 2000 y antes de la vigencia del presente acto legislativo, ejercerán sus funciones por un período de tres años. Sus sucesores se elegirán para un período que termina el 31 de diciembre de año 2007.

En todo caso, el último domingo del mes de octubre del año 2007, se elegirán alcaldes y Gobernadores para todos los Municipios, Distritos y Departamentos del país, para períodos institucionales de cuatro años, que se iniciarán el 1° de enero del año 2008

El período de cuatro años de los miembros de las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Ediles se iniciará el 1° de enero del año 2004”.

Como puede verse, los mandatos del alcalde de Guatavita, entre 2000 y 2007, estuvieron marcados por la transición de un modelo de períodos personales, a otro de períodos institucionales, con la peculiar coincidencia de que los mandatos del mismo burgomaestre coexistieron con cada paradigma constitucional. Así, el reputado servidor fue elegido para el período personal iniciado el 1° de enero de 2001 y así también para el institucional que inició el 1° de enero de 2004.



Dentro de ese contexto, sin mayor hesitación, bien puede concluirse que existen notorias divergencias entre los presupuestos fácticos y jurídicos del caso Guatavita, demarcados en los fallos de **18 de abril de 2005** (exp. 2003-01040-01) y de **3 de noviembre de 2005** (exp. 2004-00796-01) y el del aquí demandado, **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**, frente al cual no existe el mayor atisbo de duda en que la reelección acusada se dio de un período institucional a otro de las mismas características; y además, por fuera de los cualquiera de los parámetro de transición consagrados en el artículo 7 del Acto Legislativo 02 de 2002.

Así, queda también descartado que las reputadas providencias constituyan precedente vinculante para el *sub examine*, que debe ser abordado de conformidad con las particularidades del contexto actual.

Ahora, por si lo anterior no fuera suficiente, cabe decir que, en todo caso, una segunda razón para desestimar la existencia de un “giro inesperado” a la jurisprudencia de la Sección Quinta – concatenado también a la falta de identidad entre el conjunto de presupuestos fácticos y jurídicos de las sentencias invocadas por los recurrentes, por un lado, y el asunto de la referencia, por el otro– la constituye el hecho de que el *sub examine* debe ser analizado bajo la égida de un marco legal y procedimental diferente al que comprendió los pronunciamientos que, a juicio de aquellos, reflejan la “línea jurisprudencial” que define los contornos de la inhabilidad contenida en el artículo 303 superior.

Pues bien, hay que indicar que tales providencias fueron dictadas en su orden, el 30 de abril de 1997, 18 de abril de 2005, 3 de noviembre de 2005, 29 de mayo de 2009, 11 de junio de 2009, 8 de abril de 2010, 3 de marzo de 2011 y el 20 de marzo de 2014, es decir, bajo el marco del Código Contencioso Administrativo (CCA, Decreto 01 de 1984), a diferencia de lo que ocurre en el *sub examine*, que debe ser resuelto al amparo de las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011).

Cabe destacar que la providencia de 20 de marzo de 2014 fue dictada dentro del marco de un proceso de nulidad electoral que



inició en vigencia del CCA, y por tal, fue fallada bajo esa preceptiva, en cumplimiento de lo normado en el artículo 308 del CPACA⁵³.

La actual norma de procedimiento contencioso administrativo, contrario a lo que ocurría con la que le antecedió, consagra un catálogo expreso en relación con las consecuencias del fallo de anulación electoral. Así, en su artículo 288, dispone:

“Artículo 288. Consecuencias de la sentencia de anulación. Las sentencias que disponen la nulidad del acto de elección tendrán las siguientes consecuencias:

1. Cuando se declare la nulidad del acto de elección por la causal señalada en el numeral 1 del artículo 275 de este Código se ordenará repetir o realizar la elección en el puesto o puestos de votación afectados.

Si los actos de violencia afectaron el derecho de voto a más del veinticinco (25) por ciento de los ciudadanos inscritos en el censo de una circunscripción electoral, se ordenará repetir la elección en toda la circunscripción.

2. Cuando se anule la elección, la sentencia dispondrá la cancelación de las credenciales correspondientes, declarar la elección de quienes finalmente resulten elegidos y les expedirá su credencial, si a ello hubiere lugar. De ser necesario el juez de conocimiento practicará nuevos escrutinios.

3. En los casos previstos en los numerales 5 y 8 del artículo 275 de este Código, la nulidad del acto de elección por voto popular implica la cancelación de la respectiva credencial que se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia.

4. Cuando la nulidad del acto de elección sea declarada con fundamento en la causal 6 del artículo 275 de este Código, se anularán únicamente los votos del candidato o candidatos respecto de quienes se configure esta situación y no afectará a los demás candidatos.

Si como consecuencia de lo resuelto debiere practicarse por el juez, tribunal o por el Consejo de Estado un nuevo escrutinio,

⁵³ “Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. // Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. // Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”.



se señalará en la misma sentencia día y hora para ello. Este señalamiento no podrá hacerse para antes del segundo día hábil siguiente al de la ejecutoria del fallo ni para después del quinto, contado en la misma forma. Estos términos podrán ampliarse prudencialmente cuando para la práctica de la diligencia fuere necesario allegar documentos que se encuentren en otras dependencias. En tal caso se dispondrá solicitarlos a la autoridad, funcionario o corporación en cuyo poder se encuentren, a fin de que los envíen a la mayor brevedad posible, bajo pena de multa de quince (15) a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes por toda demora injustificada, sin perjuicio de que se envíen copias de las piezas pertinentes del expediente a las autoridades competentes con el fin de que se investiguen las posibles infracciones a la legislación penal.

Corresponderá al Consejo de Estado ejecutar las sentencias que ordenen la práctica de un nuevo escrutinio, cuando hubieren sido dictadas en procesos de que conoce esta entidad en única instancia. En los demás casos la ejecución corresponderá al juez o tribunal que hubiere dictado el fallo de primera instancia. Estas reglas se aplicarán igualmente cuando se trate de la rectificación total o parcial de un escrutinio.

Parágrafo. En los casos de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y de escrutinios, la autoridad judicial que haga el nuevo escrutinio expedirá el acto de elección y las respectivas credenciales a quienes resulten elegidos y, por el mismo hecho, quedarán sin valor ni efecto las expedidas a otras personas”.

Como puede verse, a pesar de la completitud y especificidad de dicho artículo, es claro que el legislador no hace ninguna alusión expresa a la forma en la que deben proyectarse los efectos de la sentencia, como tampoco lo hacía en el CCA. No obstante, en la norma transcrita del CPACA, es decir, la actual, a diferencia de la que le precedió, sí se señala con total precisión que la nulidad por violación de las condiciones de inelegibilidad apareja “... *la cancelación de la respectiva credencial que se hará **efectiva a la ejecutoria de la sentencia...***”, mas no desde la fecha de la elección.

Es claro que este nuevo ingrediente normativo refleja la intención del legislador de regular las consecuencias jurídicas en el tiempo del fallo de nulidad electoral, tomando en consideración el vacío normativo que, sobre el particular, se presentaba en el CCA.



Ese solo hecho implica que en los procesos tramitados al amparo del CPACA se consideren otras circunstancias que antaño no era necesario contemplar, lo cual, de contera se erige como otro elemento diferenciador que impide que las sentencias invocadas por los recurrentes puedan ser consideradas precedentes judiciales para el auto que resolvió la suspensión provisional en el asunto de la referencia, sin que sea necesario, en este momento procesal, ahondar en el alcance de las reglas introducidas por la nueva norma adjetiva, pues, en primer lugar, basta descartar la identidad de supuestos jurídicos entre unas y otros; y en segundo, es la sentencia el espacio en el cual el operador judicial debe desentrañar tales aspectos.

De conformidad con lo expuesto, el reparo efectuado por la parte recurrente, en cuanto concierne a lo discurrido en el presente acápite no está llamado a prosperar.

3.2.4. Los pronunciamientos reseñados no obligaban a la Sala a entender que la prohibición de reelección desaparece con la nulidad del primer acto de elección del Gobernador

Habiéndose aclarado el hecho de que los pronunciamientos invocados por los recurrentes no comprometían el criterio de la Sección con miras a declarar la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, la Sala considera oportuno efectuar las siguientes precisiones en relación con los efectos de la nulidad electoral, toda vez que los recurrentes cuestionan la ausencia de razones en tal sentido.

Uno de los reparos que plantea el libelista tiene que ver con los efectos de la sentencia que declara la nulidad del acto de elección, esto es, si las consecuencias jurídicas de la decisión judicial solo lo afectan a partir del momento en que cobra fuerza ejecutoria, o si, por el contrario, los efectos se proyectan y extienden hacia la elección misma, al punto de considerarse que el acto, por ser nulo, nunca existió. Dicho de otro modo, de conformidad con el reparo



efectuado por el recurrente, corresponde definir si los efectos de la nulidad electoral son a futuro o hacia el pasado.

Pues bien, de entrada, la Sala anticipa que, de las hipótesis planteadas, la que mejor interpreta el ordenamiento electoral es la primera, es decir, para este colegiado, los efectos del fallo de nulidad electoral son *ex nunc*, y no *ex tunc*, por las razones que se pasan a explicar.

En primer lugar, es menester precisar que el *acto electoral*, si bien guarda ciertas similitudes con el *acto administrativo*, no es plenamente asimilable a este, al punto que existen notables diferencias entre uno y otro.

Una larga tradición jurídica permite definir el acto administrativo como el instrumento a través del cual se manifiesta, por excelencia, la voluntad de la administración. Empero, en tratándose de procesos que culminan con la provisión de cargos de elección popular, es la voluntad del electorado la que se exterioriza en una contienda democrática, dentro de la cual la administración se limita a verificar la corrección de los procedimientos empleados y a reflejar en actos certificadorios el deseo que el pueblo ha exteriorizado en las urnas. De ahí que uno sea consecuencia del despliegue de la función administrativa; y el otro, de la electoral, radicadas, en esta oportunidad, en sujetos jurídicos diferentes.

A partir de lo anterior, es necesaria la presencia de criterios diferenciadores en el juicio de legalidad que recae sobre cada uno de ellos. Así, en el proceso electoral, lo que se busca preservar es la democracia misma, y todos los valores que junto con ella garantizan que el principio de soberanía popular no se vea ensombrecido por factores que alteren la transparencia y probidad de la contienda, como formas de garantía en abstracto del derecho fundamental a elegir y ser elegido, como forma de expresión del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40 C. P.), que privilegian el derecho del elector a una contienda que respete los límites democráticos por sobre el eventual derecho de acceso a un cargo por parte del candidato.



Este interés jurídico superior denota a su vez uno de los pilares sobre el cual descansa la institucionalidad y el equilibrio jurídico de la Nación, y adquiere una mayor valía en la medida en que como forma legitimadora de la autoridad estatal contribuye también a la paz como valor supremo, en tanto se opone a la arbitrariedad, a través de formas preestablecidas para el acceso a los cargos públicos que gobiernan sus destinos y que encarnan el sentir de la sociedad que en ellos se ve representada.

Una diferencia tan significativa como esta amerita que el juicio de legalidad del acto electoral se lleve a cabo de conformidad con las particularidades de la función electoral y su condigna implicación jurídica no puede ser otra que la confrontación con el ordenamiento electoral, con miras a restablecerlo; pero, claro está, desde la perspectiva que le imprime el hecho de tratarse de un proceso judicial diseñado para una acción pública, que, por tal, no persigue el acaecimiento de consecuencias individuales – aunque puedan darse-, sino el exaltamiento del interés general y la preservación de los valores democráticos que inspiran nuestro modelo electoral.

Una mirada acorde con dichos criterios, conlleva que los efectos de la sentencia que declara la nulidad del acto de elección recaigan de forma inmediata sobre el acto que perturbó las reglas dispuestas por el constituyente y por el legislador para el acceso a cargos de elección popular, para que, a partir de ese momento cesen tales inconsistencias.

Sin embargo, debe quedar claro que las consecuencias de la decisión judicial que la declara, no pueden proyectarse hacia el pasado, pues ello implicaría desbordar la órbita de la acción electoral y el fallo que la resuelve, dado que sería tanto como retrotraer las cosas al estado anterior a la elección, lo cual redundaría en un total desafuero frente al diseño de jurisdicción por ramas y su sistema de competencias, así como respecto del orden y la estabilidad administrativa.

Nótese que, al margen de que el acto electoral estuviera eventualmente viciado por contrariar las normas que lo rigen, es lo cierto que el servidor electo, en ejercicio de las funciones inherentes al cargo, desarrolla actividades que comprometen la



voluntad de la administración: celebra contratos, realiza nombramientos, o adopta políticas públicas, entre otras tantas medidas de las cuales puede disponer; máxime si se trata del primer mandatario de un ente territorial, cuya elección, en el en la más drástica de las hipótesis podría verse anulada el mismo día en el que deba culminar su mandato.

Así las cosas, dar efectos retroactivos a la anulación del acto electoral, traería consigo resultados nefastos, habida cuenta que se produciría una afectación transversal de todos los actos jurídicos que tengan como presupuesto el ejercicio de la autoridad administrativa del funcionario electo; y ello, además de los problemas estructurales que generaría, se insiste, desborda la órbita del juez de lo electoral, cuya misión debe contraerse al restablecimiento del segmento normativo cuya preservación en abstracto le fue asignada, sin invadir esferas propias de otras autoridades judiciales o administrativas.

Y es que no puede ser otro el entendimiento, pues resulta un contrasentido asumir que la extinción de uno de los presupuestos de derecho o de hecho –expedición por autoridad competente– no opera en desmedro de la legalidad de los actos administrativos –y demás expresiones de la voluntad de la administración– que expidió el funcionario cuya elección eventualmente resulte anulada, pues tal hipótesis bien podría avenirse a la figura del decaimiento; y aunque este es un aspecto cuyo control no compete al juez de lo electoral, sí constituye un escenario que debe considerar para medir el impacto de su decisión y resolver el problema jurídico que entraña el presente acápite.

Ahora, el hecho de que tal consecuencia no opere de forma automática, no se opone a que admitir efectos *ex tunc* de la sentencia habilite el ejercicio de otras acciones. Por tanto, resulta cardinal disipar cualquier duda que al respecto surja, con miras a evitar que un mal entendimiento sobre un aspecto técnico de la sentencia electoral, propicie espacios ajenos a su cometido constitucional y legal.

Luego, la Sala recaba en que el fallo que declara la nulidad del acto electoral tiene efectos *ex nunc*, es decir, irretroactivos o, lo que es lo mismo, a futuro.



Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que si bien el acto electoral expresa, en este caso, la voluntad popular, no puede desconocerse que el procedimiento de reconocimiento –por mandato constitucional y/o legal– lo realiza una entidad de derecho público, lo cual, de suyo, le imprime a el acto mediante el cual lo concreta una presunción de legalidad, que impone entonces que las situaciones que de ella emerjan se entiendan acordes con el sistema jurídico, hasta que la autoridad competente determine lo contrario.

De otra suerte, cualquier entendimiento que se oponga a ese contexto ideal conduciría hacia una desfiguración del régimen de prohibiciones e inhabilidades, así como de los propósitos que lo orientan.

En el caso que ocupa la atención de la Sala, se discute si si el demandado incurrió en la prohibición de reelección en períodos consecutivos para el cargo de Gobernador, tomando en consideración que el acto que determinó su elección para el período pasado fue anulado por el Consejo de Estado.

Pues bien, sobre el particular, resulta imperioso destacar que las prohibiciones e inhabilidades hacen parte de un régimen objetivo de causales de inelegibilidad, que se abstraen de la situación particular del candidato al cargo de elección popular –que es lo que en esta oportunidad se demanda– y, en cambio, se constituyen en un condicionante del acceso al mismo, como un límite constitucionalmente admisible a libertades públicas que procura la salvaguarda de la integridad del principio democrático y del interés general.

Esto significa que para la configuración de tal contravención no hace falta mirar que tan efectiva fue la defraudación de los valores electorales y sus bienes jurídicos, sino el potencial que tienen el aspirante de obtener las ventajas y provechos que se proscriben del carácter deóntico de la pugna eleccionaria.

En este orden de ideas, el hecho de que, en últimas, se termine anulando el acto de elección, no se opone al hecho de que, en el entretanto en el que estuvo vigente, este le permitió al virtual



depositario del mandato popular encarnado, desplegar, en todo su esplendor –o por lo menos le dio el potencial de hacerlo– los poderes de los que le inviste el ejercicio del cargo público; y así también, activar los mecanismos de orden político, administrativo y económico, entre otros, para situarse en una posición de privilegio frente a sus contendores en el subsiguiente proceso electoral.

Así las cosas, desde un enfoque teleológico, resulta evidente que dar efectos *ex tunc* a la sentencia de nulidad electoral, lesionaría gravemente el interés general y redundaría en una flagrante defraudación del sistema de electoral y su régimen de prohibiciones e inhabilidades, además de trastocar el principio de alternancia política del que está imbuido, en este caso, el ejercicio del cargo de gobernador; mucho más si para ello hay que acudir a una ficción jurídica que resta valor material a hechos ciertos y contrastables como lo es el ejercicio de actividades propias del mandato electoral.

Otra de las razones que se adhieren a lo explicado es que, a partir de la nulidad electoral, no se puede retrotraer las cosas al estado anterior, salvo que el juzgador decida otra cosa para el caso concreto, y esto es así porque en la actualidad el período de alcaldes y gobernadores es institucional, y ello implica que, materialmente, es imposible retrotraer las cosas al estado anterior a la elección, tal y como lo pretenden los recurrentes, pues ello supondría forzar una ficción conforme con la cual habría que volver las cosas al momento en que se iba a elegir a un candidato para un período institucional que, en todo caso, acaeció o está por acaecer, lo cual resulta claramente incompatible con el artículo 288 del CPACA y demás normas concordantes, que prevén unas consecuencias muy específicas para la nulidad de la elección que se realiza por voto popular.

En similar sentido, resulta pertinente acotar que ese entendimiento de los efectos de la nulidad es propio del ordenamiento civil, y en algunos casos, con poco acierto, se ha pretendido aplicar por **analogía**, en materia contenciosa.



Un rastreo de las decisiones desde 1913, permite advertir tal situación, que quizá en su momento se recibió como un planteamiento avanzado y que se concreta en el siguiente ejemplo:

“... la nulidad, competentemente declarada, produce el resultado de que las relaciones jurídicas de las partes, vuelvan al estado que tenían antes del acto o contrato nulo. La derogación no es pena, en tanto que la nulidad sí es la sanción, el mal que se deriva del quebrantamiento de la ley. Estos principios fundamentales de Derecho Universal están consignados en los artículos (1° y 1746 del Código Civil.) Por tanto, declarada la nulidad de una ordenanza por la autoridad de lo contencioso administrativo, con arreglo a las Leyes 4 y 130 de 1913, necesariamente deben restablecerse las cosas, en lo que sea físicamente posible, al estado que tenían antes de la vigencia de la ordenanza, esto es, se consideran inválidos los efectos producidos por ella.”⁵⁴

No obstante, ese entendimiento resulta insuficiente a la luz de los nuevos postulados que imprime la Constitución de 1991, no solo porque la nulidad de los actos llámense administrativos o electorales, exige analizar unas realidades que el juez no puede desconocer y porque la misma resulta contraria al hecho que en los actos se diferencia los elementos de la existencia, la validez y la eficacia.

Es claro que aquella teoría indiscriminadamente usada, no ha sido analizada desde la órbita del proceso electoral, cuyas pautas ahora vienen prefijadas por un nuevo paradigma constitucional, que impone que tales ficciones y presunciones sean atemperadas por los jueces, a efectos de materializar los principios, reglas y derechos reconocidos por la Constitución, con miras a hacerlos acordes con los postulados de justicia y prevalencia del interés general, entre otros.

En ese contexto, urge reexaminar los conceptos de existencia, validez y eficacia como justificación del alcance que realmente concierne a los efectos del fallo anulatorio, en tanto en los actos administrativos y electorales estos son diferenciables y, por tanto, no es coherente que se desconozcan los efectos que el acto que es declarado nulo surtió durante su existencia, como tampoco lo es acudir a una **ficción**, según la cual *“todo vuelve a su estado anterior, como si el acto nunca hubiese existido”*, pues esta

⁵⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 14 de junio de 1915, Consejero Ponente Adriano Muñoz



solución, se vuelve sobre una idea que está replanteada: la existencia y la validez del acto son aspectos distintos y diferenciables.

Así, por ejemplo, se ha precisado que el efecto retroactivo no puede afectar **las situaciones jurídicas consolidadas**⁵⁵ en razón del principio de seguridad jurídica y el respeto de la cosa juzgada; e igualmente, bajo la égida de una incompatible extrapolaciones de reglas del derecho privado, se había considerado que la nulidad del acto administrativo tenía efectos desde su expedición, y que podía afectar las situaciones no consolidadas o las que al tiempo de **producirse el fallo eran objeto de debate o susceptibles de ser controvertidas ante las autoridades judiciales o administrativas**⁵⁶, al igual que aquellas que por afectar derechos de terceros no pudieran entenderse como consolidadas⁵⁷.

Sin embargo, es lo apropiado entender que esa **teoría civilista** de la nulidad de los actos y de los contratos, no puede tener aplicación en todos los campos del derecho público, especialmente en aquellos como el electoral, en donde lo que prevalece es el respeto por la democracia y los derechos del electorado, y no los intereses particulares del elegido.

Así las cosas, el reparo efectuado por la parte recurrente, en cuanto concierne a lo discurrido en el presente acápite, no está llamado a prosperar, pues la prohibición para ser reelegido no desaparece por el hecho de que el juez electoral haya declarado la nulidad del acto de elección que determinó su designación en el período inmediatamente anterior.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 31 de mayo de 1994. Expediente No. 7245. En el mismo sentido, Sección Primera, sentencia de 21 de mayo de 2009, referencia 25000-23-27-000-2003-00119-01. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 23 de julio de 2009, referencia 76001-23-31-000-2002-00452-0116404. Consejero Ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. De igual manera, autores como Luis Enrique Berrocal Guerrero, siguiendo la línea jurisprudencial descrita, defienden esta misma tesis. Él, en particular sostiene: “La nulidad de los actos administrativos tiene, por regla general, efectos a partir de la fecha de expedición de los mismos, debido a que se tiene como si el acto no hubiera existido, es decir, que la decisión de anulación tiene efectos retroactivos (ex tunc), de modo que permite asumir que las cosas vuelven al estado anterior al de la expedición del acto anulado, salvo las situaciones individuales que se hubieran consolidado. [...]”. Luis Enrique Berrocal Guerrero, “Manual del Acto Administrativo”, Librería Ediciones del Profesional Ltda., Quinta Edición, Bogotá, 2009.

⁵⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 18 de octubre de 2008. Expediente Acumulado No.11001-03-28-000-2010-00014-00. Consejero Ponente Alberto Yepes Barreiro.



3.3 Violación del principio de confianza legítima, por cambio de jurisprudencia

Esta parte de la reposición es una reiteración del punto anterior en el que, como se advirtió, se argumenta que los efectos del acto de nulidad, señalados en varios años de jurisprudencia, impiden considerar que el demandado haya sido reelegido. En este cargo la variación consiste en plantear que dentro de ese escenario la Sección Quinta habría incurrido en el desconocimiento del principio confianza legítima, aunado al hecho de que su actuar se amparó en conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Como se observa, los elementos de esta censura están atados nuevamente al desconocimiento de la igualdad por el presunto cambio de jurisprudencia que fue decidido líneas atrás y que no se hace necesario repetir nuevamente. En esta medida la Sección se limitará a concretar los alcances del principio de la confianza legítima frente a la interpretación que soporta la medida de suspensión provisional.

3.3.1 De la confianza legítima

Corresponde a la Sala determinar, en este punto, si la interpretación que soportó la medida cautelar decretada en el auto de 3 de marzo de 2016, vulneró la confianza legítima del demandado, por el presunto cambio jurisprudencial operado por esta Sala de Decisión, respecto de los efectos de la declaratoria de nulidad del acto administrativo de elección.

No obstante, antes de entrar a proveer sobre el fondo del asunto, la Sala considera pertinente realizar precisiones jurídicas en relación con el alcance del principio de confianza legítima.

En este sentido, por efectos metodológicos, abordará, en su orden, los siguientes puntos: **(i)** la noción de confianza legítima como manifestación del establecimiento de un orden justo en el régimen jurídico colombiano y su naturaleza; **(ii)** su alcance frente a las actuaciones que despliega el Estado en general; especialmente



(iii) frente a las actuaciones jurisdiccionales; (iv) los parámetros jurisprudenciales de identificación de la confianza legítima; y (v) el fondo del asunto.

3.3.1.1 La noción de confianza legítima como manifestación del establecimiento de un orden justo en el régimen jurídico colombiano y su naturaleza

Lejos de constituir un fruto del azar, la protección de la confianza legítima, en el régimen jurídico colombiano, se presenta como una de las manifestaciones del establecimiento de un orden justo, de conformidad con el artículo 2º Superior.

En efecto, el artículo 2º de la Constitución Política de 1991 consagra, como fines esenciales del Estado, entre otros, el aseguramiento de la “*vigencia de un orden justo*”, que supone la existencia de “*un marco de reglas estables y previsibles*”⁵⁸, en el que los asociados puedan desenvolverse⁵⁹; pues lo contrario conllevaría la anarquía y la confusión social.

De allí que esta facultad en cabeza de los ciudadanos, consistente en fundar sus comportamientos y sus conductas en un ambiente jurídico constante y duradero, comporte la aparición de la confianza en las relaciones entre las autoridades y los administrados, como bien jurídico tutelable en el ordenamiento, pues “*la confianza en el Estado no es sólo deseable, sino también jurídicamente exigible*”⁶⁰.

Así las cosas, el principio de la confianza legítima “*propugna por la edificación de un ambiente de tranquilidad en la relación que construyen los asociados frente a las autoridades públicas o los particulares (...)*”⁶¹, materializando de esta forma el asentamiento de un orden justo, objetivo primordial del constituyente de 1991.

⁵⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 2014-01114. 26 de febrero de 2015. C.P: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁵⁹ Corte Constitucional. C-131 de 2004. M.P: Clara Inés Vargas.

⁶⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 2014-00034-00. 26 de marzo de 2015. C.P: Alberto Yepes Barreiro (E).

⁶¹ Corte Constitucional. T-308 de 2011. M.P: Humberto Sierra Porto.



En tratándose de la naturaleza del principio de la confianza legítima, sabido es que el mismo es uno de los corolarios de la buena fe, prevista en el artículo 83 constitucional.

No obstante, esta particularidad no ha impedido a la jurisprudencia de esta Sala Electoral, reconocer a la confianza legítima una identidad propia *“en virtud de las (...) reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado.”*⁶²

Así, el principio dispone de una proyección autónoma, que tiende a salvaguardar las expectativas de los asociados frente a los cambios abruptos e inesperados en las actuaciones de las diferentes entidades que componen el Estado.

De lo anterior se desprende que la confianza legítima es una **garantía** que ofrece *“protección a las expectativas razonables, ciertas y fundadas que pueden albergar los administrados respecto a la estabilidad y proyección futura de determinadas situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, cuando ellas han sido promovidas, permitidas y propiciadas o toleradas por el propio Estado.”*⁶³

De allí que no parezca descabellado afirmar que la confianza legítima pretende resguardar la expectativas de los ciudadanos frente a las circunstancias cambiantes que puedan experimentarse en un ordenamiento jurídico determinado.

En este orden, el principio establece una obligación en cabeza de las autoridades, pues toda modificación operada sobre el régimen normativo, debe acompañarse de un período de transición, con el fin de que los particulares adecúen sus actuaciones a una nueva situación jurídica.

Por ende, la confianza legítima no ampara las *“situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido”*⁶⁴, pues este tipo de situaciones resultan inmodificables. Esta garantía busca entonces abrigar las posiciones jurídicas susceptibles de modificación, *“es decir, se trata de una mera expectativa en que*

⁶² Idem. Rad. 2014-00034-00. 26 de marzo de 2015. C.P: Alberto Yepes Barreiro (E).

⁶³ Valbuena Hernández, Gabriel. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría del estado. Universidad Externado de Colombia, 1era ed., 2008.

⁶⁴ Corte Constitucional. C-1049 de 2001. M.P: Clara Inés Vargas.



*una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente.*⁶⁵De esta manera, su objeto de protección se circunscribe a las expectativas generadas en relación con las actuaciones del Estado.

3.3.1.2 El alcance de la confianza legítima frente a las actuaciones que despliega el Estado en general

Teniendo en cuenta que todas las conductas desplegadas por las autoridades estatales, son susceptibles de engendrar expectativas en los administrados⁶⁶, el principio de la confianza legítima se presenta como un principio fundante de la actividad del Estado, de conformidad con la jurisprudencia de esta Sala de Sección⁶⁷.

Significa lo anterior que ninguna entidad se encuentra facultada para transfigurar súbitamente las reglas de juego que han guiado sus relaciones con los asociados, sin que se ofrezca un período de gracia para que estos últimos adapten sus comportamientos al nuevo contexto normativo.

Así, resulta probable que el actuar del Estado se constituya en fuente de expectativas, y que las mismas, no sean defraudadas en sede administrativa, legislativa o judicial⁶⁸.

Sin embargo, y aunque el principio de la confianza legítima oriente, de manera general, las actuaciones de las diversas ramas del poder público, importa al análisis de la Sala el alcance de este principio en materia jurisdiccional.

3.3.1.3 El alcance de la confianza legítima frente a las actuaciones jurisdiccionales

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Valbuena Hernández, Gabriel. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría del estado, pág. 347: “*El principio de protección de la confianza legítima domina toda la actividad estatal en su conjunto, abarca dentro de su amplio espectro las actuaciones de todas las autoridades que ostentan una posición soberana frente al ciudadano, sean cuales fueren sus funciones y su campo de actividad.*”

⁶⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 2016-00539-00 (AC). 31 de marzo de 2016. C.P: Alberto Yepes Barreiro.

⁶⁸ Idem. Rad. 2014-00034-00. 26 de marzo de 2015. C.P: Alberto Yepes Barreiro (E).



En consonancia con lo anterior, la aplicación del principio de protección de la confianza legítima frente a las actuaciones de aquellos que administran justicia, ha sido frecuentemente reconocida por la jurisprudencia constitucional. En este sentido, se ha sostenido que su ámbito de aplicación “no se limita al espectro de las relaciones entre administración y administrados, **sino que irradia la actividad judicial.**”⁶⁹(Negrilla fuera de texto.)

Y es que de igual manera como los asociados exigen que la administración pública sea coherente en su actuar, luego de que ésta decide asuntos de similar naturaleza, los ciudadanos cuentan⁷⁰, igualmente, con el derecho a que sus expectativas legítimas se amparen frente a la aplicación e interpretación que de la ley efectúan los operadores jurídicos⁷¹, puesto que, “*el derecho de acceso a la administración de justicia implica la garantía de la confianza legítima en el Estado como administrador de justicia*”⁷².

En este contexto, la confianza legítima ha cumplido diversas funciones en sede jurisdiccional, lo que permite a la Sala concluir la configuración de un fenómeno de polivalencia jurídica⁷³ en relación con el principio, pues éste es empleado, por parte de los sujetos que concurren a la escena judicial, para cumplir una multiplicidad de fines.

En primer lugar, el principio de la confianza legítima ha sido utilizado por los particulares que acuden ante los operadores jurídicos, como instrumento de protección de sus derechos y libertades fundamentales. Al respecto, ha sostenido esta Sala Especializada en asuntos electorales: “*La jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa se ha valido del principio de confianza legítima para proteger los derechos fundamentales de los administrados...*” (Negrilla fuera de texto.)

⁶⁹ Corte Constitucional. C-131 de 2004. M.P: Clara Inés Vargas.

⁷⁰ Valbuena Hernández, Gabriel. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría del estado, pág. 468.

⁷¹ Idem. Rad. 2014-00034-00. 26 de marzo de 2015. C.P: Alberto Yepes Barreiro (E).

⁷² Corte Constitucional. C-836 de 2001. M.P: Rodrigo Escobar Gil.

⁷³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. “Polivalente. Adj. *Que vale para muchas cosas.*”



Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha declarado que la confianza legítima posee un valor instrumental indiscutible, pues se presenta como una garantía para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de los asociados⁷⁴.

En segundo lugar, los operadores jurídicos se han valido del principio de protección de la confianza legítima, con el objetivo de limitar los principios de independencia y autonomía de la función judicial.

En este sentido, la Sala sostuvo en pronunciamiento reciente⁷⁵ que“(...) cuando la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias, fija el alcance de una norma a partir de los presupuestos constitucionales o la aplica de un determinado modo a un caso concreto...”, dicha interpretación auténtica no puede ser desconocida por los jueces, “bajo el argumento de la primacía de los principios de autonomía e independencia que caracterizan la función judicial, pues estarían no solo desconociendo la Constitución, **en especial, los postulados de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima en las instituciones,** sino usurpando la competencia que la Carta le otorgó expresamente al Tribunal Constitucional.” (Subrayado y negrilla fuera de texto.)

Igualmente, con fundamento en el principio de la confianza legítima, esta Sala Electoral ha impuesto una carga argumentativa reforzada en cabeza de los operadores jurídicos, cuando éstos deciden apartarse de los precedentes judiciales, “... pues (...) el viraje repentino e injustificado de las líneas jurisprudenciales puede llegar a entrañar la violación de derechos, principios y valores de raigambre constitucional”⁷⁶.

Finalmente, esta Sala de Decisión se ha servido del mencionado principio, para validar los nuevos parámetros de interpretación respecto a las normas que consagran causales de inelegibilidad. Así, manifestó que:

⁷⁴ Corte Constitucional. C-836 de 2001. M.P: Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 2016-00100-00 (AC). 7 de abril de 2016. C.P: Lucy Jeannette Bermúdez.

⁷⁶ Idem. Rad. 2014-00034-00. 26 de marzo de 2015. C.P: Alberto Yepes Barreiro (E).



“Pese a que la Sala ha fijado una nueva subregla jurisprudencial en lo que respecta a la interpretación del numeral 5° del artículo 179 Constitucional, **es importante resaltar que en el sub judice se debe dar aplicación al principio de confianza legítima, para efectos de validar el nuevo parámetro de interpretación del artículo constitucional**, esto es, aquel que entiende que la inhabilidad del numeral 5° del artículo 179 Superior se configura desde el día de inscripción de la candidatura al cargo de elección popular hasta el día en el que efectivamente se declare la elección del candidato.” (Negrillas fuera de texto.)

Este actuar que tiene como objetivo atemperar los traumatismos que conllevan el cambio o reforma en la aplicación o interpretación de las disposiciones normativas por parte de los jueces.

3.3.1.4 Los parámetros jurisprudenciales de identificación de la confianza legítima

Sin embargo, no todas las expectativas suscitadas por las autoridades jurisdiccionales en su labor de interpretación de la ley, pueden constituir objeto de tutela jurídica, mediante la invocación del principio de la confianza legítima. En estos términos, sólo las expectativas ciertas, fundadas y plausibles son susceptibles de protección en el ordenamiento jurídico.

Así las cosas, con el objetivo de determinar si una situación de confianza es o no protegible jurisdiccionalmente, la jurisprudencia de esta Sala Electoral, con apoyo en la doctrina, ha erigido un test en la materia, fundado en diversos presupuestos, que aunque desarrollados *in-extenso* en la decisión de 26 de marzo de 2015, radicado Nro. 2014-00034, esta Sala pasa a enunciar, tal y como a continuación se sigue.

- **Existencia de una base objetiva de la confianza**

En cuanto a este parámetro, la Sala advierte que para que pueda demostrarse la existencia de una base objetiva de la confianza, la jurisprudencia de esta Corporación ha exigido, de una parte, que se presenten signos externos concluyentes, entendidos como comportamientos estatales “... *homogéneo(s) y constante(s) que*



conlleve(n) a consolidar expectativas legítimas y estados de confianza. Se configura cuando existe un proceder continuo, ininterrumpido y repetido por parte del ente estatal que suscita en los asociados una expectativa legítima”⁷⁷. Y de otra, que dichos signos externos deben poseer la vocación de originar expectativas en los asociados.

- **Legitimidad de la confianza**

No basta con la existencia de una base objetiva que permita generar confianza en los asociados. Se requiere igualmente que la confianza que éstos albergan sea legítima, es decir, que se haya consolidado en los principios de la buena fe y la seguridad jurídica⁷⁸. De esta manera, se presenta una adjetivación de las expectativas amparadas por el ordenamiento, puesto que, aquéllas fundadas en actuaciones irregulares y fraudulentas no son susceptibles de protección alguna.

- **La toma de decisiones u oposiciones jurídicas cimentadas en la confianza**

Este presupuesto hace referencia a que las conductas y actuaciones que fundan la confianza de los ciudadanos, dispongan de una identidad jurídica tal, que estos últimos desplieguen comportamientos “que pongan de manifiesto su confianza ante el actuar estatal.”⁷⁹

- **La defraudación de la confianza legítima en sede jurisdiccional**

En cuanto a este presupuesto, la jurisprudencia⁸⁰ de la Sala ha manifestado que “La defraudación consiste en una actuación intempestiva e inesperada de la autoridad que genera ‘una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados’”⁸¹.

⁷⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Rad. 22367(AC): 31 de agosto de 2015. C.P: Ramiro de Jesús Pasos Guerrero

⁷⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 2013-001708-01 (AC). 23 de abril de 2015. C.P: Alberto Yepes Barreiro

⁷⁹ Idem. Rad. 2014-00034-00. 26 de marzo de 2015. C.P: Alberto Yepes Barreiro (E).

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2002. Magistrado Ponente: Manual José Cepeda Espinosa.



Precisados de esta forma los contornos del principio de protección de la confianza legítima, se dispone la Sala a abordar el caso concreto.

3.3.2 La medida cautelar recurrida no defraudó la confianza legítima del demandado

Entendido el principio de confianza legítima como la expectativa razonable, cierta y fundada que se tiene respecto de una situación específica, pasa la Sala a estudiar si en el presente caso, resultó vulnerado con la providencia recurrida.

En el auto recurrido se decidió suspender provisionalmente los efectos del acto declaratorio de la elección del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**, Gobernador del departamento de Caldas, en síntesis, por considerar que está incurso en la causal de inhabilidad de que trata el artículo 303 de la Constitución Política, pues:

“...establece la prohibición para acceder al cargo de Gobernador es inteligible, fácil de comprender, que no deja lugar a dudas o incertidumbres y específica al señalar que “Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos 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”.

Para el efecto, se encontró demostrado que el señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** ejerció el cargo de Gobernador del departamento de Caldas en los periodos 2012-2015 y luego resultó electo para la misma dignidad para el lapso 2016-2019.

De conformidad con el derrotero trazado para resolver las impugnaciones presentadas, resulta necesario advertir que en la providencia cuestionada se expuso:

“...frente a la temática en cuestión la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha tenido posturas disímiles y contradictorias⁸², huelga aclarar que dichos conceptos no tienen

⁸² 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



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”.

Resulta imperioso manifestar que ni los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil y el Consejo Nacional Electoral, ni tampoco las sentencias proferidas por la Sección Quinta de esta Corporación generaron en el señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA una expectativa razonable, cierta y fundada**, que le permitiera pensar que su primera elección como gobernador no lo inhabilitaba para acceder al mismo cargo, en una segunda e inmediata oportunidad, partiendo del hecho de que su primera elección fue declarada nula por esta misma Sección.

Conviene mencionar que en el aludido concepto la Sala de Consulta y Servicio Civil contestó el siguiente interrogante:

“¿Puede la persona cuya elección fue declarada nula postularse al mismo cargo de elección popular, teniendo en cuenta que entre el período en que ejerció la función pública y el período para el que se postula medió la elección de otro servidor público?
En las circunstancias anotadas en la pregunta, y con base en las actuales legislación y jurisprudencia, **la persona cuya elección fue declarada nula puede postularse al mismo cargo de elección popular**”.

Como fundamento, en dicho concepto se citaron, entre otras, las (i) sentencias proferidas por la Sección Quinta el **3 de noviembre de 2005**⁸³ (alcalde de Guatavita) y el **20 de marzo de 2013**⁸⁴ (magistrados del Consejo Nacional Electoral) –ambas ya reseñadas y examinadas por la Sala en anteriores capítulos del presente proveído–; y así mismo, se acudió a la definición del principio de confianza adoptada por la Sección en la sentencia de

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”*

⁸³ C. P. doctor Reinaldo Chavarro Buritica, Rad. 250002324000-2004-00796-01, Actor: Víctor Jesús Arévalo Moreno, demandado: José Moisés Sarmiento Jiménez, como alcalde del municipio de Guatavita, para el periodo 2004-2007.

⁸⁴ C.P. doctor Alberto Yepes Barreiro, Rads. 110010328000-2012-00006-00; 00007; 00008; 00009 y 00010. Actores: Juan Carlos Rojas Forero y otros, demandado: Carlos Ardila Ballesteros, como magistrado del Consejo Nacional Electoral.



unificación del **26 de marzo de 2015**⁸⁵, reiterada en fallo del **9 de abril de 2015**⁸⁶.

Al respecto, para la Sala es menester recordar que las anteriores providencias judiciales que sustentan el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, no pueden considerarse precedentes vinculantes para el *sub examine*, por las razones que se explicaron en capítulos anteriores del presente proveído. Lo mismo, debe decirse del referido concepto, pues, en primer lugar, es la propia ley la que le resta carácter vinculante a ese tipo de pronunciamientos; así lo previene el inciso 2° del artículo 112 del CPACA.

Lo anterior resulta determinante a la hora de definir si se defraudó o no la confianza legítima del demandado, en armonía con la conclusión a la que esta Sala arribó en la sentencia de 26 de marzo de 2015⁸⁷, que en lo pertinente ora:

“La defraudación de la confianza legítima por parte del juez se genera cuando “el administrado tiene razones plausibles para confiar en la estabilidad de las interpretaciones y discernimientos plasmados en forma repetida e insistente en las decisiones judiciales, las cuales tiene la connotación de ‘precedentes judiciales’ (...)”⁸⁸.

En este orden ideas, **los ciudadanos tienen derecho a que se protejan sus expectativas legítimas** frente a la interpretación y aplicación razonable, consistente y uniforme de la ley por parte de los jueces, **sin que aquello implique que se le exija al juez autónomo e independiente que falle de igual forma como su homólogo; simplemente consiste en que en aquellos casos en los que el fallador pretenda alejarse de la línea jurisprudencial, debe motivar su sentencia y ésta se debe ajustar a derecho**⁸⁹.

El apartamiento de los precedentes jurisprudenciales debe encontrarse debidamente sustentado en una motivación razonable y suficiente, capaz de explicar el abandono de posturas y doctrinas seguidas por el propio órgano judicial en el

⁸⁵ C.P. doctor Alberto Yepes Barreiro (E), Rads. 2014-00034 y 2014-00026. Actores: Martín Emilio Cardona Mendoza y otro, demandado: León Darío Ramírez Valencia, como representante a la cámara por el departamento de Antioquia para el periodo 2014-2018.

⁸⁶ C.P. doctora Susana Buitrago Valencia, Rad. 2014-0006. Actor: Fernando Cruz Artunduaga, demandado: Luis Eduardo Torres García, como representante de los egresados ante el Consejo Superior Universitario y Consejo de Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas de La Universidad de La Amazonia

⁸⁷ Rads. Acum: 2014-0034 y 2014-0026, C.P. doctor: Alberto Yepes Barreiro

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ Corte constitucional. Sentencia T-321 de 1998. Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.



pasado, pues es claro que el viraje repentino e injustificado de las líneas jurisprudenciales puede llegar a entrañar la violación de derechos, principios y valores de raigambre constitucional. Más aun cuando en nuestro actual sistema de fuentes la jurisprudencia puede crearse no solo en aquellos eventos de oscuridad o inexistencia de supuesto normativo, sino en todos aquellos casos en que deban aplicarse y hacer realizables los fundamentos constitucionales y en especial, los derechos fundamentales y en concreto, la tutela judicial efectiva⁹⁰.

Es menester y oportuno entonces advertir cómo en la práctica la invocación de precedentes jurisprudenciales se ha vuelto cada vez más frecuente y cotidiana por parte de los jueces⁹¹, lo cual permite predicar que la doctrina del precedente judicial, así configurada, ha venido conquistando más espacios en nuestro derecho interno, pues la reiteración y la observancia de criterios ya definidos en el pretérito en asuntos de naturaleza similar y que han llegado a conformar una línea jurisprudencial estable, decantada y definida, son consideradas como condiciones de racionalidad, validez y coherencia de las decisiones judiciales.

Resulta indiscutible, por lo tanto, que el precedente judicial juega un importante papel argumentativo y persuasivo en el derecho colombiano, en tanto es la regla, o subregla, de derecho empleada para fallar unos determinados supuestos de hecho y/o de derecho puestos en conocimiento de un juez. El precedente es obligatorio porque proviene de los Altos Tribunales u órganos de cierre en Alto Tribunal como para los jueces de inferior jerarquía, quienes conociendo el precedente vertical están obligados a su aplicación⁹².

El carácter vinculante de estas reglas o subreglas de derecho, encuentra su fundamento en la jerarquía del juez; las funciones asignadas a este por la norma superior y, por supuesto, en la salvaguardia de los principios a la igualdad y a la seguridad jurídica, así como en la coherencia del ordenamiento jurídico⁹³, pues no se puede aceptar que en aplicación de los principios de autonomía e independencia, se desconozca el carácter sistemático del texto constitucional que obliga a ponderar los principios en

⁹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, Aclaración de Voto del Consejero, Alberto Yepes Barreiro, Radicación Número: Ap 170013331003201000205-01, Accionante: Javier Elias Arias Idarraga.

⁹¹ Sobre el punto se pueden consultar las providencias: i) Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de Tutela de 19 de febrero de 2015, Rad. 2013-2690-01, Accionante: José Flórez Peña, Accionado: Tribunal Administrativo del Huila y Otro y ii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de 26 de marzo de 2015, Rad. 2014-03886-00 PI, Accionante: Ricardo Antonio Martínez Hernández, Demandado: Juan Carlos Rivera Peña.

⁹² Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de 26 de marzo de 2015, Rad. 2014-03886-00 PI, Accionante: Ricardo Antonio Martínez Hernández, Demandado: Juan Carlos Rivera Peña.

⁹³ Corte Constitucional Sentencia C 335 de 2008.



tensión, en donde, la igualdad material y la certeza jurídica, cobran relevancia⁹⁴.

Entonces, **cuando la autoridad judicial opta por cambiar o rectificar el precedente y los criterios que lo fundamentan con el que ha venido tratando o decidiendo determinado asunto, debe revisar la necesidad de tomar medidas de adaptación o ajuste, de modo que no sorprenda al ciudadano que resultará afectado por la nueva postura**, (Por ejemplo, una forma de adaptación está contemplada en los fallos de tipo académico) con violación al principio y fin funcional del derecho de otorgar certeza y seguridad jurídica⁹⁵.

De acuerdo con las líneas transcritas, para que se pueda afirmar que el operador judicial, con su decisión, quebrantó el principio de confianza legítima, se requiere que se haya apartado del precedente jurisprudencial aplicable al caso objeto de estudio, sin exponer, con la suficiencia necesaria, la argumentación requerida para el cambio de postura jurisprudencial que pretende aplicar.

De acuerdo con lo señalado, y recordando que ya se había aclarado que las providencias a las que acuden los recurrentes para fundar el supuesto desconocimiento de la confianza legítima no constituyen precedente jurisprudencial aplicable al presente asunto, resulta más que evidente que la suspensión provisional que se recurre tampoco conculcó el mentado principio.

En efecto, para que la autoridad judicial vulnere la confianza legítima se requiere de un precedente jurisprudencial aplicable al caso analizado, que haya sido desconocido sin mediar razones para ello; lo cual no se cumple en la presente controversia, pues como ya se explicó otros acápite, (i) los fallos citados en los recursos de reposición no son precedentes jurisprudenciales aplicables a este caso, y (ii) no existe una línea jurisprudencial que resulte desconocida por la decisión recurrida.

⁹⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de 26 de marzo de 2015, Rad. 2014-03886-00 PI, Accionante: Ricardo Antonio Martínez Hernández, Demandado: Juan Carlos Rivera Peña.

⁹⁵ Recordemos que en los términos del Profesor L. Recasens Siches el derecho no tiene finalidades concretas o particulares, sino que implica ideas de finalidades funcionales, las cuales son plenamente universales. Así, el autor indica que aquellas son: a) **otorgar certeza y seguridad**; b) resolver los conflictos de intereses; y c) organizar, legitimar y restringir del poder político. Sobre el tema Cfr. Luis Recasens Siches, “*Tratado General de Filosofía del Derecho*”, (México: Porrúa, 5ª Edición, 1975) p. 224.



A lo anterior se suma que, como se explicó, entre los presupuestos de la confianza legítima se encuentran: la existencia de signos externos concluyentes, evidenciables en comportamientos estatales que posean la vocación de generar expectativas en los asociados y, así mismo, que estos últimos desplieguen comportamientos “... *que pongan de manifiesto su confianza ante el actuar estatal...*”⁹⁶.

Y en el presente caso, se evidencia que el demandado, ante la duda que tenía sobre la procedencia o no de su inscripción como candidato a la gobernación de Caldas logró, él o su grupo de apoyo, que se elevara una consulta ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para determinar si era válida o no su inscripción, y lo mismo ocurrió con el Consejo Nacional Electoral. Dicho actuar, contrario a lo que sugieren los recurrentes, denota la inexistencia de una base objetiva de confianza que condujera al accionado a adoptar comportamientos que la pusieran de manifiesto, pues lejos de acreditar el alcance pretendido sobre la posición jurisprudencial del Consejo de Estado, lo que realmente logró con las consultas elevadas fue hacer patente su incertidumbre frente a una circunstancia que en la actualidad trata de exponer como incontrovertible.

En conclusión, ni las decisiones judiciales antes mencionadas ni los conceptos referidos tienen la entidad suficiente para haber creado **una expectativa razonable, cierta y fundada en el ahora demandado** que le permitiera creer que su elección como gobernador del departamento de Caldas, periodo 2016-2019, no podía ser suspendida hasta que se resolviera la demanda de nulidad electoral incoada en su contra.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye, que la decisión de suspender de manera provisional los efectos del acto de elección del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**, como gobernador del departamento de Caldas no defraudó su confianza legítima, pues como quedó expuesto, para la fecha de inscripción de su candidatura, de la jornada electoral y del momento de la declaratoria de la elección no existía un precedente jurisprudencial que comprometiera la posición de la Sala en relación con la causal de inhabilidad que motivó la adopción de

⁹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-007 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.



la medida cautelar ni una base objetiva de confianza generada por los mencionados conceptos. En consecuencia, el reparo abordado en el presente acápite tampoco está llamado a prosperar.

3.4 Improcedencia de la suspensión provisional, por cuanto (i) del análisis del acto no se puede inferir que se trasgredió la norma, (ii) violación al debido proceso porque la solicitud de medida cautelar no cumple con los requisitos de forma, entre otros no se dio el traslado del artículo 233 del C.P.A.C.A. y (ii) se dictó sin atender a la teleología de la medida cautelar

Como ya lo ha señalado esta Sala de Decisión⁹⁷, en el contencioso electoral, la suspensión provisional de los efectos del acto electoral el mecanismo cautelar que puede formularse de cara a “*proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*” es la suspensión de los efectos del acto acusado, que se encuentra regulada en el inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A. y dispone:

“Artículo 277. Contenido del auto admisorio de la demanda y formas de practicar su notificación. Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá:

1. Que se notifique personalmente al elegido o nombrado, con sujeción a las siguientes reglas:

(...)

En el caso de que se haya pedido la **suspensión provisional del acto acusado**, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación.” (Negrillas y Subrayas fuera del texto original).

Es así como en el proceso de nulidad electoral la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto solo puede solicitarse en la demanda, o antes de que esta sea admitida, y no en cualquier estado del trámite, como ocurre en el procedimiento que rige los demás medios de control contencioso administrativos. Además, en la acción de nulidad electoral no se corre traslado

⁹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 17 de julio de 2014, exp. 2014-00036-00, C.P. Susana Buitrago Valencia.



previo al demandado⁹⁸; no requiere de otorgamiento de caución para su decreto y se decide en el mismo auto admisorio, no en auto separado.

Lo anterior, en consideración a que el trámite para resolver la medida cautelar de suspensión provisional del acto electoral, está en consonancia con la celeridad que caracteriza este proceso, tal y como lo establece el artículo 296 del CPACA, según el cual, únicamente se aplican al contencioso electoral las regulaciones del proceso ordinario, en tanto sean compatibles con la naturaleza de éste.

Así las cosas, el Legislador le dio un trato diferente en el procedimiento de esta medida cautelar para los eventos en que la solicitud estuviese dirigida a censurar actuaciones de las autoridades electorales.

Esto por cuanto la naturaleza de la acción de nulidad electoral, de carácter pública, permite que cualquier persona, actuando en interés general, pueda solicitar la nulidad de los actos electorales, sea con el propósito de esclarecer la forma en que se realizó una elección o para determinar si los lineamientos fijados en la Constitución y la Ley fueron obedecidos. Consecuentemente, es en virtud del mandato contenido en el parágrafo del artículo 264 de la Constitución Política⁹⁹, según el cual la jurisdicción contencioso administrativa debe decidir la acción de nulidad electoral en el término máximo de 1 año, o en el de 6 meses para los casos que se tramitan en un proceso de única instancia, que el Legislador estableció un proceso especial cuyo objeto es determinar, a la mayor brevedad, la legalidad de los actos.

Así pues, en la medida en que el contencioso electoral propende por la preservación de la legalidad en abstracto, de manera que

⁹⁸ Esta Sala ha sostenido en múltiples oportunidades que en la acción de nulidad electoral no se corre traslado previo de la medida cautelar al demandado, al respecto véase: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 12 de febrero de 2015, exp. 2014-00087-00, C.P. Susana Buitrago Valencia, Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 21 de abril de 2016, exp. 2015-00492-01, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 21 de enero de 2016, exp. 2015-00047-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio

⁹⁹ Dice la norma: “ARTICULO 264. Modificado por el art. 14, Acto Legislativo 1 de 2003

Parágrafo. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.

En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.”(negrillas fuera del texto).



no se realiza un juicio para la defensa de un derecho subjetivo o con el que se pretenda el restablecimiento de alguno de tal naturaleza, sino que se adelanta con el propósito de proteger la institucionalidad y la gobernabilidad para conferirle certeza a las designaciones o elecciones y seguridad en la legitimidad de los dignatarios que los ciudadanos apoyan en las urnas, es que existe un interés general en que los procesos electorales sean definidos con prontitud, ya que prevalece la necesidad de la consolidación de situaciones jurídicas de manera que se tenga seguridad de sus consecuencias y se analice prontamente la legitimidad en el acceso a la función pública del candidato.

Es por ello que, por ejemplo, este proceso cuenta con un término de caducidad corto respecto del establecido para los demás medios de control¹⁰⁰, o como en el caso que nos ocupa, que el trámite de la solicitud de la medida cautelar sea tan precisa en cuanto a su oportunidad y a la forma en que se resuelve en una etapa tan incipiente del proceso donde ni siquiera se ha trabado la *litis*¹⁰¹.

Entonces, son las especiales condiciones del proceso de nulidad electoral las que determinan que su procedimiento sea el que establece el Legislador y no otro; de manera que, deba presentarse con la demanda, o en escrito aparte antes del vencimiento del término de caducidad, no se requiere el traslado de la norma general del proceso ordinario señalado en el artículo 233 del C.P.A.C.A, como lo ha determinado la jurisprudencia de esta Sección, y su resolución se producirá, únicamente, con el auto admisorio de la demanda¹⁰², el cual debe expedirse dentro de los 3 días siguientes al reparto del proceso¹⁰³.

¹⁰⁰ Para tener claridad al respecto, acudir al artículo 164 del CPACA.

¹⁰¹ Así lo establece el último inciso del artículo 277 del CPACA, el cual indica que la solicitud de suspensión provisional se ha de resolver con el auto admisorio de la demanda.

¹⁰² Sucede diferente en el proceso ordinario pues la solicitud de las medidas cautelares, en general, puede hacerse desde la presentación de la demanda en cualquier estado del proceso y deberán ser tramitadas cuando se acompaña con la demanda. Su trámite es así: se correrá traslado en forma simultánea con el auto que la admite, y se concederá un término de 5 días a la parte demandada, para que se pronuncie. Y luego se resolverá dentro de los 10 días siguientes.

Por su parte, cuando la solicitud de la medida se presente dentro del proceso, la Secretaría dará traslado al Despacho en los términos del artículo 108 del C.P.C., y el traslado a la contraparte se hará por el término de 5 días vencidos los cuales, se decidirá dentro de los 10 días siguientes.

¹⁰³ Dice el artículo 276 del CPACA: “TRÁMITE DE LA DEMANDA. Recibida la demanda deberá ser repartida a más tardar el día siguiente hábil y se decidirá sobre su admisión dentro de los tres (3) días siguientes.

El auto admisorio de la demanda no es susceptible de recursos y quedará en firme al día siguiente al de la notificación por estado al demandante.



Para los recurrentes, la Sección Quinta violó el derecho fundamental al debido proceso del demandado por cuanto sin materializarse los requisitos de una medida de urgencia, no se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional a la parte demandada.

Conviene precisar, que el actor del proceso electoral propuso en el escrito de demanda la solicitud y sustentación de la medida cautelar de suspensión provisional de urgencia, que fundamentó en la vulneración del artículo 303 Constitucional.

Tal como ya ha sido señalado por esta Sección¹⁰⁴, en los términos del artículo 234 del CPACA, hay lugar a solicitar una medida cautelar de este tipo, cuando se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo 233 del mismo estatuto procesal, es decir, el previsto para el proceso ordinario conforme al cual de la medida cautelar debe correrse traslado a la otra parte a efectos de oírle antes de tomar una decisión.

Pues bien, la norma especial electoral contenida en el artículo 277 del CPACA regula, entre otras cosas, lo referente a la oportunidad en la que debe adoptarse la decisión que resuelve una solicitud de suspensión provisional. Al respecto indica la parte pertinente: *“En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación”*.

Nótese como ni en la medida de urgencia del artículo 234 de la Ley 1437 de 2011, ni por virtud de la norma especial a la que se ha hecho referencia, se impone correr traslado de la solicitud de

Si la demanda no reúne los requisitos formales mediante auto no susceptible de recurso se concederá al demandante tres (3) días para que los subsane. En caso de no hacerlo se rechazará.

Contra el auto que rechaza la demanda procede el recurso de súplica ante el resto de los Magistrados o de reposición ante el juez administrativo en los procesos de única instancia y el de apelación en los de primera, los cuales deberán presentarse debidamente sustentados dentro de los dos (2) días siguientes al de la notificación de la decisión.”

¹⁰⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 4 de febrero de 2016, exp. 2015-00048-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 7 de octubre de 2015, exp. 2015-00024-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio



suspensión provisional de los efectos de un acto, sobretodo, si se tiene en cuenta que aquella debe ser resuelta en el mismo auto admisorio, es decir, antes de haberse trabado la *litis*.

Ciertamente, la única norma que consagra tal obligación es la contenida en el artículo 233 del CPACA que, como se explicó, ante la existencia de una norma especial no es aplicable.

Para la Sala Electoral del Consejo de Estado es claro que sí se trataba de una medida cautelar de urgencia en el entendido en que su tardía adopción terminaría por avalar la elección de un candidato que, como se demostró en esta etapa procesal, está incurso en la prohibición constitucional contenida en el artículo 303 Superior, tratándose de un cargo uninominal.

Ahora bien, como lo ha establecido esta Sala, solo se correrá traslado de las solicitudes cuando la medida cautelar no se pida con carácter de urgencia y que la permanencia en el cargo sobre el cual recae la demanda de nulidad electoral no afecte el funcionamiento de la entidad, o cuando no de trate de cargos uninominales.

Es por lo anterior, que no se violó el derecho al debido proceso del demandado al momento de no correr traslado de la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto declaratorio de elección del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** como Gobernador del Departamento de Caldas, contenido en E26 GOB de 3 de noviembre de 2015.

Ahora bien, respecto a los requisitos que esta debe contener se regula por lo dispuesto en el artículo 231 del C.P.A.C.A. en estos términos:

“Artículo 231.- Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por 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.”

Según lo allí dispuesto, existe la posibilidad de que en forma



cautelar se suspendan los efectos jurídicos de los actos electorales, cuando se cumplan las siguientes exigencias¹⁰⁵:

- a) La medida cautelar se debe solicitar (no es oficiosa), ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el actor sustente en escrito separado presentado con ésta u otro posterior, siempre y cuando se pida antes de admitir la misma. Lo anterior exige que la petición contenga una sustentación 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 mismo concepto de violación.
- b) Que la infracción al ordenamiento jurídico surja de la valoración que se haga al confrontar el acto con las normas invocadas por el actor, desde esta instancia procesal, es decir, cuando el proceso apenas comienza.
- c) Para ello pueden emplearse los medios de prueba aportados por el interesado.

Se tiene entonces que para resolver la medida cautelar el Juez puede apoyarse y hacer uso de las pruebas que reposen en el expediente en esa etapa procesal, es decir, las aportadas con la demanda y la solicitud de suspensión provisional.

En el sub-judice, esta Sala, para poder decretar la suspensión, estudió y analizó el acto demandado así como también las pruebas aportadas al proceso, como se evidencia a continuación:

“En el caso concreto está demostrado de acuerdo con las pruebas allegadas en esta etapa del proceso que el demandado **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** fue **elegido Gobernador** del **Departamento de Caldas** para el periodo **2012-2015**¹⁰⁶.

Así mismo, está demostrado que el 3 de noviembre de 2015, el señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA** fue **elegido** en el cargo de

¹⁰⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 12 de junio de 2014, exp. 2014-00026-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 3 de marzo de 2016, exp. 2016-00007-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 12 de mayo de 2016, exp. 2016-00079-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

¹⁰⁶ De conformidad con el Diario Oficial 48.834 del jueves 27 de junio de 2003, que contiene el Decreto Número 1379 de 2013, 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”

**Gobernador del Departamento de Caldas para el período 2016-2019¹⁰⁷.**

(...)

Toda vez que el demandado **GUIDO ECHEVERRI 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 constitucional¹⁰⁸ que indica que el periodo de los gobernadores será institucional¹⁰⁹ 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.”

Tanto así que de los dos argumentos esbozados por el actor al sustentar la medida cautelar, el primero, relacionado con la violación del artículo 303 de la Constitución Política y el segundo, referido al desempeño de cargo público con autoridad, prosperó solo el que se demostró y probó en esa etapa procesal, es decir el desconocimiento de la prohibición de reelección, puesto que, frente a la última censura cautelar el demandante se limitó a describir la conducta y omitió invocar norma superior transgredida, así como tampoco adjuntó prueba que diera certeza sobre las conductas imputadas.

Así las cosas, no encuentra la Sala sustento en los argumentos del recurrente frente a que del acto demandado no se podía inferir que se transgredió la norma, puesto que como se explicó dicha valoración se hizo frente a las pruebas aportadas.

Frente a la teleología de la medida cautelar, como ya se dijo, el artículo 231 del C.P.A.C.A indicó que estas proceden con el fin de **“proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”**, y la decisión sobre su decreto o no, no implica prejuzgamiento.

¹⁰⁷ De conformidad con el Acto demandado que obra a folios 25-26 en copia auténtica.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ DRAE. 23ª Edición. 2014. "Pertenciente o relativo a una institución”



De acuerdo con lo indicado por esta Corporación¹¹⁰ los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares son el *fumus boni iuris y periculum in mora*, “El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho”¹¹¹ y precisamente como viene de verse se ha establecido en el caso concreto y en este estado del proceso que “el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor, del que se expone en la demanda, que de no precaverse transforme en tardío el fallo definitivo”¹¹²

En razón a que, si bien es cierto que la acción de nulidad electoral, por mandato constitucional, debe decidirse en un término máximo de 6 meses si se trata de única instancia, como en este caso, estima la Sala que es indispensable que se garantice el cumplimiento de las prohibiciones constitucionales, pues al tratarse de una elección popular dicha circunstancia menoscaba principios constitucionales ínsitos en el concepto de democracia como la prevalencia del interés general, la igualdad, transparencia, legitimidad, y la misma estructura del estado, y ante la evidencia de la violación mientras se surte el trámite del proceso, es menester decretar la medida de suspensión provisional del acto de elección de GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA como Gobernador del departamento de Caldas, pues tal como se ha indicado está demostrado que existen razones para desatender la presunción de legalidad del acto demandado, en virtud de proteger el principio de apariencia de buen derecho.

3.5 Competencia privativa y a prevención del CNE respecto de las prohibiciones e inhabilidades. Violación del principio de cosa juzgada

¹¹⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001031500020140379900. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Actor: Gustavo Francisco Petro Urrego. Auto de 17 de Marzo de 2015.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Corte Constitucional. Sentencia SU-913 de 2009.



Señala uno de los recurrentes que existe una violación del principio *non bis in idem* por cuanto por los mismos argumentos que en las presentes diligencias se decretó la medida de suspensión provisional de los efectos del acto demandado, el Consejo Nacional Electoral ya había emitido un pronunciamiento en el que no encontró configurada la circunstancia de inelegibilidad.

Al respecto es necesario señalar que el Consejo Nacional Electoral no tiene funciones jurisdiccionales, sus competencias Constitucionales¹¹³ son administrativas, específicamente regular, inspeccionar, vigilar y controlar la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos y garantizar el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden. Razón por la cual no es posible afirmar, de ninguna manera, que por la existencia de un pronunciamiento frente a la revocatoria de la inscripción, en este caso concreto, por esta autoridad electoral pueda predicarse la cosa juzgada.

Tal como ha sido indicado por esta Sección¹¹⁴ la inscripción de candidaturas hace parte de la etapa pre-electoral del **proceso administrativo** que culmina con la declaratoria de la elección, y fue en el Acto Legislativo 01 de 2009, que modificó el artículo 265 de la Carta Política que se otorgó la facultad a dicha autoridad electoral para “*decidir sobre la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la Ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos*”.

La revocatoria de la inscripción de candidatos hace parte de las funciones administrativas del Consejo Nacional Electoral como autoridad de la Organización Electoral, y las funciones jurisdiccionales, específicamente el estudio de legalidad sobre

¹¹³ Art 265 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009.

¹¹⁴ Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P. Mauricio Torres Cuervo. Sent. 6 de mayo de 2013. Rad. 2011-00068-00.



los actos electorales está en cabeza del Consejo de Estado, con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley¹¹⁵.

Sin mayores argumentaciones, en la estructura constitucional y legal es claro que las actuaciones del Consejo Nacional Electoral son administrativas, por ende no hay posibilidad de predicar la cosa juzgada porque existe un pronunciamiento frente a las mismas argumentaciones en un proceso de revocatoria directa por esta autoridad electoral, pues como ya se dijo este procedimiento administrativo adelantado en el Consejo Nacional Electoral tiene como finalidad la revocatoria de la inscripción en sede administrativa, cuando exista plena prueba de que un candidato se encuentre incurso en causales de inelegibilidad diferente al control judicial de legalidad del acto de declaratoria de elección que corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

En virtud de lo anterior la prohibición de cosa juzgada “(...) según la cual los jueces no pueden tramitar y decidir procesos judiciales con objeto y causa idénticos a los de juicios de la misma índole previamente finiquitados por otro funcionario judicial (...)”¹¹⁶ no es aplicable en este caso porque el pronunciamiento del Consejo Nacional Electoral se da en sede administrativa y no judicial.

5. Conclusión

Examinados los fundamentos y consideraciones propuestos en los recursos de reposición, esta sala no repone el auto de 3 de marzo de 2016 que decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado,

III. RESUELVE

¹¹⁵ Art. 236.7 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009.

¹¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-162 de 1998, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, Fundamento 4.



PRIMERO. NO REPONER el numeral 2° de la providencia de 3 de marzo de 2016 que decretó la suspensión provisional de los efectos del acto del acto declaratorio de elección del señor **GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA**, como Gobernador del Departamento de Caldas contenido en el E26 GOB de 3 de noviembre de 2015.

SEGUNDO. NEGAR, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia, la solicitud de revocatoria de la medida cautelar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero