Función Pública

Sentencia 03542 de 2017 Consejo de Estado

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE - Inexistencia / INHABILIDAD PARA SER ALCALDE / INHABILIDAD DEL PERSONERO MUNICIPAL PARA SER ALCALDE / FECHA DE ELECCIÓN - Límite para la contabilización del término de 12 meses que establece la inhabilidad

Corresponde a la Sala determinar si la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró el derecho a la igualdad al desconocer el precedente jurisprudencial vertical contenido en la sentencia de unificación del 7 de junio de 2016, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, con número de radicado 2015-00051-00, respecto al extremo temporal final para contabilizar el término de la causal de inhabilidad contenida en el numeral 5 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000 (...) el demandante reprocha que la sentencia del Tribunal se profirió con desconocimiento del precedente fijado en la sentencia de unificación de la Sección Quinta del Consejo de Estado, respecto al extremo final temporal para contabilizar el término de inhabilidad a un aspirante a la Alcaldía (...) El Tribunal Administrativo de Cundinamarca fundamentó su decisión en que el numeral 5 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, norma especial que establece que no podrán ser inscritos como candidatos, ni elegidos alcalde municipal o distrital quienes hayan desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección (...) la norma especial aplicable al caso concreto determinó que sería inhábil para serlo, quien haya sido personero del respectivo municipio doce 12 meses antes de la fecha de elección, pues es ésta y no la fecha de la inscripción de la candidatura, el extremo temporal a tener en cuenta para configurar la inhabilidad (...) Así las cosas, la norma es clara al señalar que para el caso concreto el extremo temporal final es la fecha de la elección, norma que aplicó el Tribunal demandado en concordancia con sendas referencias jurisprudenciales, razón por la cual no se advierte un desconocimiento del precedente jurisprudencial adoptado por la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que si bien en ambos casos se trata de un proceso de nulidad electoral, los supuestos fácticos distan uno del otro (...) esta Sala de Decisión, no se evidencia en ella una determinación alejada del criterio jurisprudencial sentado por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la materia

FUENTE FORMAL: LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 95 NUMERAL 5 / LEY 617 DE 2000 - ARTÍCULO 37

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil diecisiete (2017)

Rad. No.: 11001-03-15-000-2016-03542-00(AC)

Actor: ARTURO JIMÉNEZ PULIDO

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

El señor Arturo Jiménez Pulido, en nombre propio, interpone acción de tutela a fin de que se proteja su derecho fundamental a la igualdad, presuntamente vulnerado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

1.1. Pretensiones

El señor Arturo Jiménez Pulido solicita la protección de su derecho fundamental a la igualdad para que, en consecuencia, se deje sin efectos la sentencia del 22 de septiembre de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral, que promovió con el fin de que se declarara nulo el acto de elección del señor Héctor Fabián Garavito Peñuela, como alcalde del municipio de Sasaima – Cundinamarca.

1.2. Hechos de la solicitud

El señor Arturo Jiménez Pulido, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, solicitó ante la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la nulidad del acto de elección del señor Héctor Fabián Garavito Peñuela como alcalde del municipio de Sasaima –

Cundinamarca, para el periodo constitucional 2016-2019.

Como fundamento de su pretensión, alegó que el señor Héctor Fabián Garavito Peñuela desempeñó el cargo de personero municipal de Sasaima, para el periodo comprendido entre el 1.º de marzo de 2012 y el 25 de julio de 2014, razón por la que a la fecha de la inscripción de su candidatura a la alcaldía del mismo municipio (13 de julio de 2015), recaía sobre él una causal de inhabilidad por haber desempeñado el cargo de personero en la misma circunscripción, dentro de los doce (12) meses anteriores.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, negó las pretensiones de la demanda por considerar que el señor Héctor Fabián Garavito Peñuela no se encontraba incurso en la causal de inhabilidad de que trata el numeral 5.º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, pues entre la fecha de renuncia del cargo de personero municipal y su elección como alcalde de Sasaima, transcurrieron más de doce (12) meses.

1.3. Fundamentos jurídicos del solicitante

El señor Arturo Jiménez Pulido sostiene que la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 22 de septiembre de 2016, desconoció el precedente jurisprudencial vertical emitido por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 7 de junio de 2016, con número de radicado 11001-03-28-000-2015-00051-00, magistrado ponente Alberto Yepes Barreiro, decisión en la que se concluye que es la inscripción y no la elección, el extremo temporal final para causar la inhabilidad de los alcaldes y gobernadores.

1.4. Actuación procesal

La acción de tutela fue admitida mediante auto del 6 de diciembre de 2016, en el que se ordenó notificar a los Magistrados integrantes del Tribunal Administrativo Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, como demandados; y, a los señores Héctor Fabián Garavito Peñuela y Luz Marina Cruz Montenegro, como terceros interesados en las resultas del proceso.

1.5. Intervenciones

1.5.1. Intervención del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Sostiene que la decisión demandada no es caprichosa ni arbitraria, como tampoco obedeció a un criterio subjetivo de fallador, pues, se sustentó en un análisis integral del caso concreto y la correspondiente aplicación del ordenamiento jurídico vigente.

Manifiesta que el Consejo de Estado en la sentencia del 3 de diciembre de 2015, en un caso análogo al presente, consideró que la causal de inhabilidad de los personeros para aspirar a ser elegidos alcalde, se encuentra en una norma especial, consagrada en el artículo 37, numeral 5, de la Ley 617 de 2000 y no en el artículo 38, numeral 7, de la Ley 617 de 2000.

1.5.2. Intervención de la señora Luz Marina Cruz Montenegro

La señora Luz Marina Cruz Montenegro manifiesta que coadyuva las pretensiones de la demanda, pues según indica la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no se ajusta a derecho, en la medida en que no aplica el precedente vertical fijado por el Consejo de Estado, en innumerables fallos electorales.

1.5.3. Intervención de Héctor Fabián Garavito Peñuela

El apoderado judicial del señor Héctor Fabián Garavito Peñuela, manifiesta que la norma aplicable a quienes hayan sido personeros y aspiren a ser alcaldes del mismo municipio, está contenida en el numeral 5º del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, norma especial que le impone a los personeros renunciar doce (12) meses antes de su elección.

Sostiene que la sentencia de unificación jurisprudencial del 7 de junio de 2016 proferida por el Consejo de Estado, no es aplicable al caso concreto, como quiera que en dicha decisión se estudió la causal de nulidad contemplada en el artículo 38, numeral 7 de la Ley 617 de 2000, que prohíbe a los alcaldes inscribirse para cargos de elección popular durante el periodo para el cual fueron elegidos y dentro de los doce (12) meses siguientes a la aceptación de su renuncia.

2. Consideraciones

2.1. Competencia

De acuerdo con el numeral 2º del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, según el cual «cuando la acción de tutela se promueva contra un funcionario o corporación judicial, le será repartida al respectivo superior funcional del accionado», esta Sala es competente para conocer del presente asunto.

2.2. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró el derecho a la igualdad del señor Arturo Jiménez Pulido, al desconocer el precedente jurisprudencial vertical contenido en la sentencia de unificación del 7 de junio de 2016, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, con número de radicado 2015-00051-00, respecto al extremo temporal

final para contabilizar el término de la causal de inhabilidad contenida en el numeral 5 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

2.3. Marco normativo y jurisprudencial

2.3.1. Examen de procedencia de la acción de tutela

(i) El caso bajo estudio «reviste suficiente relevancia constitucional», toda vez que el debate gira en torno a la presunta vulneración del derecho fundamental a la igualdad.

(ii) Se «cumple con el requisito de subsidiaridad», dado que la decisión acusada resolvió en única instancia la demanda de nulidad electoral interpuesta por el accionante contra la elección del alcalde de Sasaima - Cundinamarca, periodo constitucional 2016-2019, y contra ella no cabe recurso alguno.

(iii) Se «cumple con el requisito de inmediatez», de conformidad con los parámetros fijados por la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014 proferida por la Sala Plena de esta Corporación bajo el número de radicado 2012-00220-01 (IJ), en la cual se señaló como razonable un término de seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la decisión controvertida.

(iv) Dentro del escrito de tutela «se identificaron razonablemente los hechos y argumentos frente a los que se alega vulneración».

(v) El asunto «no se refiere a una sentencia de tutela», toda vez que la decisión que se cuestiona fue proferida dentro del trámite de un proceso de nulidad electoral.

Una vez verificado el cumplimiento de estos requisitos, la Sala procederá a analizar si la providencia controvertida incurrió en alguna de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial.

2.3.2. Desconocimiento del precedente judicial

En cuanto a las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, el demandante reprocha que la sentencia del Tribunal se profirió con desconocimiento del precedente fijado en la sentencia de unificación de la Sección Quinta del Consejo de Estado, respecto al extremo final temporal para contabilizar el término de inhabilidad a un aspirante a la Alcaldía.

La Corte Constitucional ha sostenido que si bien los jueces gozan de autonomía para adoptar la decisión a que haya lugar, tal potestad está limitada por el respeto al precedente judicial, que puede ser, i) vertical, aquel que es fijado por una autoridad judicial de superior jerarquía, y ii) horizontal, dictado por el mismo operador o por una autoridad judicial de la misma categoría.

Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales lo determina la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción.[1]

También ha admitido la Corte que los jueces se separen del precedente, siempre que se expongan las razones de tal decisión, y ha reconocido que es preciso hacer efectivo el derecho a la igualdad, sin perder de vista que el juez goza de autonomía e independencia en su actividad, al punto que si bien está obligado a respetar el precedente fijado por él mismo y por sus superiores funcionales, también es responsable de adaptarse a las nuevas exigencias que la realidad le impone y asumir los desafíos propios de la evolución del derecho.

En consecuencia, un juez puede apartarse válidamente del precedente horizontal o vertical si (i) en su providencia hace una referencia expresa al precedente conforme al cual sus superiores funcionales o su propio despacho han resuelto casos análogos, pues «sólo puede admitirse una revisión de un precedente si se es consciente de su existencia» (requisito de transparencia); y (ii) expone razones suficientes y válidas a la luz del ordenamiento jurídico y los supuestos fácticos del caso nuevo que justifiquen el cambio jurisprudencial, lo que significa que no se trata simplemente de ofrecer argumentos en otro sentido, sino que resulta necesario demostrar que el precedente anterior no resulta válido, correcto o suficiente para resolver el caso nuevo (requisito de suficiencia).[2]

En ese orden de ideas, si un juez se aleja del precedente judicial sin exponer los motivos para hacerlo, tal actuación constituye una vulneración al derecho a la igualdad.

2.4. Hechos probados

2.4.1. El señor Arturo Jiménez Pulido, formuló demanda de nulidad electoral en contra del señor Héctor Fabián Garavito Peñuela, con el fin de que se declarara la nulidad del acto de elección contenido en el formulario E26 ALC del 27 de octubre de 2015, mediante el cual se declaró al demandado alcalde electo del municipio de Sasaima para el periodo constitucional 2016 -2019 (folio 355).

2.4.2. El proceso correspondió a la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que mediante sentencia del 22 de septiembre de 2016 negó las pretensiones de la demanda (folio 390).

2.5. Análisis de la Sala

El motivo de inconformidad del accionante con la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, radica en que se desconoció el precedente jurisprudencial sentado por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 7 de junio de 2016, con número de radicado 2015-00051-00, respecto a que es la inscripción y no la elección, el extremo temporal final para causar la inhabilidad de que trata el artículo 95, numeral 5 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca fundamentó su decisión en que el numeral 5 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, norma especial que establece que no podrán ser inscritos como candidatos, ni elegidos alcalde municipal o distrital quienes hayan desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección.

Así, consideró que no se puede conferir a las normas constitucionales y legales en materia de inhabilidades, alcances que no fueron previstos por el constituyente y el legislador, porque ello derivaría en la posibilidad de hacer más gravosa la situación de quien aspira a ser elegido alcalde. En ese sentido, la norma especial aplicable al caso concreto determinó que sería inhábil para serlo, quien haya sido personero del respectivo municipio doce 12 meses antes de la fecha de elección, pues es ésta y no la fecha de la inscripción de la candidatura, el extremo temporal a tener en cuenta para configurar la inhabilidad.

Lo anterior, con fundamento en la norma arriba mencionada y en la sentencia del 3 de diciembre de 2015 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, con número de radicado 2015-00577-01, M.P. Dra. Rocío Araujo Oñate.

El Tribunal también aclaró que la sentencia de unificación jurisprudencial proferida el día 7 de junio de 2016 por el Consejo de Estado (núm. radicado 2015-00051-00), constituye unificación para la aplicación de los principios *pro homine* y *pro electoratem* y para la definición del extremo temporal inicial de la incompatibilidad prevista para alcaldes y gobernadores cuando aspiren a otros cargos de elección popular, a saber, los artículos 31.7, 32, 38.7 y 39 de la Ley 617 de 2000.

Lo anterior lleva a concluir que en el *sub lite* no es aplicable el precedente jurisprudencial traído a colación por el accionante, como quiera que para el caso del señor Héctor Fabián Garavito Peñuela existe una norma especial que regula su situación jurídica particular, esto es, el numeral 5.º del artículo del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, en los siguientes términos:

ARTICULO 37. *INHABILIDADES PARA SER ALCALDE*. El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"ARTÍCULO 95. *Inhabilidades para ser alcalde.* No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

(…)

5. Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un periodo de doce (12) meses antes de la fecha de la elección."

Así las cosas, la norma es clara al señalar que para el caso concreto el extremo temporal final es la fecha de la elección, norma que aplicó el Tribunal demandado en concordancia con sendas referencias jurisprudenciales[3], razón por la cual no se advierte un desconocimiento del precedente jurisprudencial adoptado por la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que si bien en ambos casos se trata de un proceso de nulidad electoral, los supuestos fácticos distan uno del otro.

Finalmente, la Sala advierte que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca explicó fundadamente las razones por las que la sentencia exigida como precedente no era aplicable para el caso concreto, lo que permite desestimar las pretensiones de la acción de tutela de la referencia.

3. Conclusión

Una vez examinada la sentencia controvertida a la luz de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial que ha establecido esta Sala de Decisión, no se evidencia en ella una determinación alejada del criterio jurisprudencial sentado por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la materia.

Bajo estas consideraciones, la Sala procederá a denegar las pretensiones de la acción de tutela en consideración a que no se encontró probada la causal alegada por el accionante.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

DENIÉGASE la acción de tutela deprecada por el señor Arturo Jiménez Pulido.

Si no fuere impugnada la presente providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Corte Constitucional, Sentencia T-360 de 2014, magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

2 Corte Constitucional, Sentencia T-446 de 2013, magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

3 Sentencias en del Consejo de Estado en el mismo sentido: Sentencia del 22 de octubre de 2009, número de radicado 73001-23-31-000-2008-00052-03; sentencia del 13 de mayo de 2005, número de radicado 76001-23-31-000-2004-00279-02; sentencia del 2 de agosto de 2002, número de radicado 20001-23-31-000-2001-00268-01.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:32:45