

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - La providencia cuestionada no vulnera los derechos a la igualdad de los ciudadanos de acceder a las funciones y cargos públicos, a elegir y ser elegido, al acceso a la administración de justicia así como el derecho a tener una representación efectiva en las corporaciones públicas / NULIDAD DE ELECCION DE ALCALDE DE PALESTINA - Se encontró acreditada la causal de inhabilidad en razón al manual de funciones del cargo de Subdirectora de aseguramiento de la DTSC que desempeñaba su hermana

Resulta pertinente reiterar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una tercera instancia que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural... Finalmente, la Sala encuentra que contra la providencia tutelada no se cuenta con medio de impugnación ordinario adicional, pues en este evento en particular no caben los recursos extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia, de cara a las causales que taxativamente establece la ley... Como viene de explicarse, lo pretendido en este evento por la parte actora, es que se deje sin efecto la providencia de 31 de mayo del 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, comoquiera que mediante esta decisión, se declaró la nulidad de la elección del señor... como alcalde de Palestina, Caldas, al concurrir en él una inhabilidad que a juicio de los actores no se presentaba. Lo anterior en consideración a que, la providencia judicial acusada adolece de los defectos fáctico y sustantivo, por no haberse valorado la certificación que expidió la propia Dirección Territorial de Salud de Caldas respecto a las funciones que desempeñaba la hermana del alcalde electo, como subdirectora de dicha entidad, y porque consecuentemente a lo anterior, se interpretó en forma indebida el concepto de autoridad civil, política y administrativa del que habla la normativa que contempla la inhabilidad que le fue endilgada al alcalde de Palestina, Caldas, y por la cual se declaró la nulidad de su elección. Para resolver el problema jurídico que ocupa a la Sala se abordarán previamente los siguientes aspectos: i) legitimidad en la causa de los votantes para el amparo de los derechos deprecados y el derecho fundamental a la representación política efectiva y ii) la nulidad de la elección del alcalde de Palestina, Caldas y los defectos fáctico y sustantivo alegados por los accionantes.

LEGITIMIDAD EN LA CAUSA POR ACTIVA - Al no encontrar acreditado el interés en la protección de los derechos deprecados mediante la presente acción de tutela / DERECHO FUNDAMENTAL A LA REPRESENTACION POLITICA - No procede debido a que el ciudadano ni siquiera acudió a las urnas para ejercer el derecho al voto en las elecciones en las cuales resultó electo el alcalde del municipio de Palestina

De otro lado, la prueba que extrañan los demandantes en este caso (y que sustenta el defecto fáctico invocado) no resulta ser lo suficientemente contundente para derivar de ella una consecuencia contraria a la conclusión a la que llegó la autoridad judicial demandada... Al no encontrar acreditado el interés en la protección de los derechos deprecados mediante la presente acción de tutela debido a que el ciudadano ni siquiera acudió a las urnas. Si bien la acción de tutela es un mecanismo de amparo efectivo de los derechos fundamentales, que cualquier ciudadano puede requerir siempre que se vean amenazadas o vulneradas sus tales garantías por la acción u omisión de una autoridad pública, o de particulares en algunos casos, lo cierto es que esta debe cumplir con unos requisitos mínimos que ha fijado la normativa que la regula. Una de estas exigencias es el interés y legitimidad para actuar en el proceso constitucional con el fin de obtener el amparo deprecado... el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 10

establece: En punto de la legitimidad para solicitar el amparo de tutela, cuando quiera que se reclame la protección del derecho fundamental a la representación política efectiva, la Corte Constitucional ha precisado los supuestos que deben acreditarse con el fin de demostrar el interés en tal derecho... Pues bien, es preciso señalar que la Sala comparte este criterio, en tanto que el interés que les asiste a los actores en este caso, solo puede verificarse si en efecto estos ejercieron su derecho al voto en las elecciones del 25 de octubre 2015 en las cuales resultó elegido el alcalde del municipio de Palestina, Caldas... Al respecto se tiene que, si bien era un deber de estos como actores acreditar su legitimidad mediante la presentación del certificado electoral con la demanda de tutela, el despacho requirió a la Registraduría Nacional del Estado Civil dicha información (que se anexa a la presente providencia)... sí sufragaron en las elecciones del 25 de octubre de 2015 en el municipio de Palestina, Caldas... -Con todo, el señor J A T V, no ejerció su derecho al voto en las referidas elecciones. De modo que, respecto de este último la Sala encuentra que no existe una legitimidad para ejercer la acción de tutela, pues el derecho a la representación política que reclama no es susceptible de ampararse frente a un ciudadano que ni siquiera acudió a las urnas para hacer efectiva tal garantía. En ese sentido, se declarará la falta de legitimación en la causa por activa de [I señor (...)], al no encontrar acreditado su interés en la protección de los derechos deprecados mediante la presente acción de tutela. Ahora bien, aun cuando en este caso los actores reclaman la protección de sus derechos a la igualdad de los ciudadanos de acceder a las funciones y cargos públicos, a elegir y ser elegido, al acceso a la administración de justicia así como el derecho a tener una representación efectiva en las corporaciones públicas.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2591 DE 1991 - ARTICULO 10

NOTA DE RELATORIA: Respecto al derecho a la representación política efectiva, ver: Corte Constitucional, sentencia T-516 del 17 de julio de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

INHABILIDAD PARA SER ELEGIDO ALCALDE - Por vínculo de parentesco / NULIDAD ELECTORAL - Medio de control de carácter eminentemente público razón por la cual la sentencia tendrá efectos erga omnes / ACCION DE TUTELA - No es una tercera instancia que se emplee para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural

El medio de control de nulidad electoral es de carácter eminentemente público, razón por la cual la sentencia tiene efectos erga omnes, es decir, abarca a todos los ciudadanos que, pudiendo haber participado en el proceso de manera voluntaria no lo hicieron. Ahora, el artículo 228 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala: Intervención de terceros en procesos electorales e improcedencia en los procesos de pérdidas de investidura... Conforme a lo anterior, para la Sala es claro que los accionantes en este caso pudieron intervenir de manera voluntaria -en calidad de impugnadores- en el proceso electoral en el que se debatía la nulidad de la elección de [I señor (...)] sin embargo no lo hicieron... En el caso bajo estudio, el reparo de los actores se encuentra en la interpretación que la corporación judicial demandada le dio a la normativa aplicable, en lo concerniente al concepto de autoridad civil, política y administrativa, que en su criterio afecta sus derechos fundamentales al darle un alcance impropio a la norma. Resulta conveniente indicar que la referida inhabilidad, consagrada en el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, señala en el numeral 4 lo siguiente: Inhabilidades para ser alcalde. El artículo 95 de la Ley 136

de 1994... Con fundamento en dicha norma, la autoridad judicial demandada determinó que la señora (...) desempeñó un cargo con autoridad civil, política o administrativa, de acuerdo con dos elementos, uno subjetivo y un segundo elemento objetivo. Como se lee, el Tribunal Administrativo de Caldas, después de un razonamiento fundamentado de la norma que consagra la inhabilidad para ser alcalde, declaró la nulidad de la elección de [l señor (...)] y le ordenó a las autoridades competentes convocar a una nueva elección. Sin embargo, los accionantes sustentan su petición de amparo contra la providencia judicial acusada, en que la hermana del alcalde electo no ejerció autoridad civil, política y administrativa, lo cual se desprende de las funciones que desempeñó efectivamente en el cargo de subdirectora de aseguramiento de la Dirección Territorial de Salud de Caldas. En el caso que nos ocupa encuentra la Sala que el Tribunal Administrativo de Caldas no desconoció los derechos de los actores, pues bajo la autonomía e independencia que le es propia como autoridad judicial investida para ello, encontró acreditada la causal de inhabilidad para ser candidato, elegido o designado como alcalde municipal respecto de [l señor (...)], bajo una interpretación razonable y sustentada en el manual de funciones del cargo que desempeñó su hermana.

DEFECTO SUSTANTIVO - No se configura en razón a que la sentencia acusada analizó los supuestos de la norma y los aplicó al caso concreto / DEFECTO FACTICO - No se configura del material probatorio se desprende un análisis coherente y fundamentado, sin que resulte irracional o caprichosa la valoración de los elementos de convicción allegados al proceso

Los argumentos que sustentan los defectos alegados por los accionantes, apelan únicamente a una inconformidad con el fallo de instancia proferido por la autoridad demandada, sin que para esta vista constitucional se acredite una agresión a los derechos deprecados, pues en efecto, la providencia judicial acusada analizó los supuestos de la norma y los aplicó al caso concreto de acuerdo con los criterios que razonablemente expuso el Tribunal demandado. En tales condiciones, se advierte que no se configura el defecto sustantivo alegado, en los términos antes descritos. De otro lado, la prueba que extrañan los demandantes en este caso (y que sustenta el defecto fáctico invocado) no resulta ser lo suficientemente contundente para derivar de ella una consecuencia contraria a la conclusión a la que llegó la autoridad judicial demandada... En el caso que nos ocupa, aun cuando en la certificación allegada por el demandado expedida por el subdirector de Gestión Administrativa de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, se indique que Los funcionarios de la Dirección Territorial de Salud de Caldas que cumplan las funciones contenidas en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, durante el periodo comprendido entre el 24 de julio de 2014 y el 4 de marzo de 2015 fueron el director general, el subdirector jurídico y el subdirector de gestión administrativa, esto no obsta para que, del análisis del manual de funciones y de las efectivamente desempeñadas por la señora A J, se pudiera desprender el ejercicio de autoridad civil, política y administrativa, como en efecto lo encontró probado el Tribunal. Conforme a lo anterior, el razonamiento que efectuó el tribunal del material probatorio, de cara a los argumentos de defensa del demandado, se desprende un análisis coherente y fundamentado, sin que resulte irracional o caprichosa la valoración de los elementos de convicción allegados al proceso. Igualmente, se insiste en que el medio de control de nulidad electoral es de carácter eminentemente público, razón por la cual la sentencia tendrá efectos erga omnes, es decir, abarcará a todos los ciudadanos que, pudiendo haber participado en el proceso de manera voluntaria no lo hicieron. De manera que, no pueden pretender ahora por la vía del amparo constitucional, aducir razones

propias del proceso electoral, que bien pudieron argumentar y oponer ante el juez natural de la causa. Visto así el asunto, la Sala advierte que la decisión de 31 de mayo del 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, se profirió conforme a las garantías y derechos objeto de debate, sin que la misma implique un menoscabo al derecho de la representación política efectiva de los accionantes. En consecuencia, el amparo de tutela solicitado por los señores... habrá de ser denegado. Respecto a[señor (...)], habrá de declararse la falta de legitimación en la causa por activa, de conformidad con expuesto en la parte motiva de esta providencia.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2591 DE 1991 / LEY 136 DE 1994 - ARTICULO 190

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D. C., primero (1) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-15-000-2016-01921-00(AC)*¹

Actor: JHON JAIMER GRISALES MORA Y OTROS

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Procede la Sala a decidir la solicitud presentada por los señores Jhon Jaime Grisales Mora, Jalil de Jesús Vergara Zapata, Rubiela Patiño Duque, Eucaris Londoño Vasco, Inocencio Garavito Quintero, Paulo Andrés Vélez Areyando, Alberto de Jesús Ospina Loaiza, Erica Andrea Arrubla Rengifo, Alvaro Arredondo García, José Aldubar Toro Valencia, Hugo Alexander Marín López y Sergio Patiño Patiño, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en la Constitución Política, artículo 86, y desarrollada por los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015.

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

¹ Acumulados: 11001-03-15-000-2016-01918-00, 11001-03-15-000-2016-01919-00, 11001-03-15-000-2016-01922-00, 11001-03-15-2016-1923-00, 11001-03-15-2016-1924-00, 11001-03-15-000-2016-1926-00, 11001-03-15-000-2016-1927-00, 11001-03-15-000-2016-01928-00, 11001-03-15-000-2016-01929-00, 11001-03-15-000-2016-01931-00 y 11001-03-15-2016-01925

Mediante escritos individualmente presentados ante la Secretaría General de esta Corporación² el 29 de junio de 2016, los señores antes referidos, en nombre propio, ejercieron acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo de Caldas, con el objeto de que fueran protegidos sus derechos fundamentales “*a la igualdad de los ciudadanos de acceder a las funciones y cargos públicos, a elegir y ser elegido, al acceso a la administración de justicia así como el derecho a tener una representación efectiva en las corporaciones públicas*”, los cuales consideraron vulnerados con ocasión de la providencia del 31 de mayo de 2016 proferida por dicha Corporación, toda vez que mediante esta decisión, se declaró la nulidad de la elección del alcalde municipal de Palestina, Caldas, en el proceso de nulidad electoral que se identifica con el radicado 17001-23-33-000-2015-00768-00.

En consecuencia, formularon las siguientes pretensiones:

“Con fundamento en los hechos narrados y en las consideraciones expuestas, respetuosamente solicito al Honorable Cuerpo Colegiado, TUTELAR en favor del accionante, los derechos constitucionales de igualdad de los ciudadanos de acceder a las funciones y cargos públicos, a elegir y ser elegido, al acceso a la administración de justicia así como el derecho a tener una representación efectiva en las corporaciones públicas, todos los anteriores enmarcados en los derechos políticos protegidos por el artículo 40 de la Carta Política y en consecuencia de lo anterior se ORDENE a la autoridad accionada REVOQUE Y DEJE SIN EFECTO la sentencia Nro. 063 del treinta y uno (31) de mayo de 2016, proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, con ponencia del Magistrado Carlos Manuel Zapata Jaimes, en el proceso de nulidad electoral, Radicado: 17001-23-33-000-2015-00768-00 y que en el término que corresponda, profiera sentencia en la cual se valore con fundamento en las pruebas aportadas y se motive si las funciones desempeñadas por el cargo de subdirector de aseguramiento se enmarcan en los parámetros de la autoridad administrativa y política”.

Las solicitudes de tutela tuvieron como fundamento los siguientes

2. Hechos

² Mediante auto de agosto 10 de 2016 se ordenó la acumulación de los expedientes números 11001031500020160192600 accionante: Jalil de Jesús Vergara Zapata, 11001031500020160192200 accionante: Rubiela Patiño Duque, 1101031500020160192400, accionante: Eucaris Londoño Vasco, 11001031500020160192700, accionante: Inocencio Garavito Quintero, 11001031500020160192900, accionante: Paulo Andrés Vélez Areyano, 11001031500020160192800, accionante: Alberto de Jesús Ospina Loaiza, 11001031500020160193100, accionante: Erica Andrea Arrubla Rengifo, 11001031500021060191900, accionante: Álvaro Arredondo García, 11001031500020160191800, accionante: José Aldubar Toro Valencia, 11001031500020160192300, accionante: Hugo Alexander Marín, y 11001-03-15-000-2016-01925-00, accionante: Sergio Patiño Patiño, este último se ordenó acumular mediante providencia del 19 de agosto de 2016.

De lo relatado por los accionantes y lo que la Sala encontró probado en los expedientes acumulados, resultan relevantes, para decidir el asunto de la referencia, los siguientes supuestos fácticos:

Afirmaron los actores ser ciudadanos colombianos, residentes en el municipio de Palestina, Caldas, razón por la cual ejercen sus derechos constitucionales políticos en dicha municipalidad.

Comentaron que el 25 de octubre de 2015, fecha en que se llevaron a cabo los comicios electorales, se eligió por voto popular al gobernador del departamento de Caldas, a los integrantes de la Asamblea Departamental y el alcalde municipal de Palestina, Caldas, entre otros.

Señalaron que en dichas elecciones depositaron su voto con miras a elegir el alcalde del municipio de Palestina, en las cuales resultó victorioso el doctor Mauricio Jaramillo Martínez para el periodo constitucional 2016-2019.

Anotaron que previamente al acto de elección, se instauró una solicitud de revocatoria con la que se pretendía que el Consejo Nacional Electoral declarara la revocatoria de la inscripción del doctor Mauricio Jaramillo Martínez, como candidato a la alcaldía municipal de Palestina, bajo el argumento de que el candidato se encontraba inhabilitado para aspirar al referido cargo.

Indicaron que la actuación en mención fue resuelta mediante acto administrativo por el Consejo Nacional Electoral, el cual, luego de estudiar los hechos que motivaron la denuncia, negó la solicitud de revocatoria al concluir que el candidato Jaramillo Martínez no se encontraba incurso en la causal de inhabilitación prevista en el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, en razón a que no se logró establecer que las funciones desempeñadas por la señora Andrea Jaramillo Martínez (hermana del alcalde electo), en el cargo de subdirectora de aseguramiento de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, comportaban el ejercicio de autoridad administrativa, política o civil.

Aclararon que en razón del pronunciamiento del órgano competente, se produjo la confianza legítima a la hora de elegir por parte de los sufragantes.

Destacaron que posterior a la elección en la que fue indudable la soberanía del pueblo al escoger como su mandatario local al doctor Mauricio Jaramillo (por 3.767 votos), ante el Tribunal Administrativo de Caldas se impetró demanda de nulidad electoral en la cual actuó como demandante el exalcalde municipal del ente territorial, el señor Víctor Julián Ramírez Betancur.

Precisaron que las pretensiones de la demanda fueron despachadas favorablemente por la corporación en comento, y en consecuencia se declaró la nulidad de la elección del doctor Mauricio Jaramillo Martínez como alcalde municipal de Palestina, Caldas.

Argumentaron que conforme a lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Caldas, el señor Mauricio Jaramillo Martínez, se encuentra incurso en la causal de inhabilidad contemplada en el artículo 95 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, toda vez que su hermana desempeñó un cargo público en una entidad descentralizada del orden departamental, empleo que según la corporación demandada, conllevaba el ejercicio de autoridad civil, política y administrativa en la jurisdicción del municipio en comento.

3. Fundamentos de las peticiones

Advirtieron que en el proceso de nulidad electoral que adelantó el referido tribunal, se omitió el análisis objetivo del material probatorio, lo cual evidentemente conlleva al desconocimiento absoluto de principios fundamentales constitucionales, como es el debido proceso en lo atinente al derecho de defensa y más concretamente en lo que hace referencia a la valoración, aportación y contradicción de las pruebas.

Agregaron que también se desconoció que el alcalde municipal enjuiciado no solo actúa en su nombre si no en representación de los 3.767 palestinisenses que lo eligieron como su mandatario.

Sustentaron que con las actuaciones del Tribunal demandado, no solo se vulneran los derechos constitucionales del alcalde, también se desconocen los de sus electores, sin que cuenten con otro mecanismo para la protección efectiva de los derechos políticos los cuales están elevados a rango constitucional y protegidos por la Convención Interamericana de Derechos Humanos de la que el Estado colombiano hace parte.

Mencionaron que la Corte Constitucional ha precisado la legitimidad para interponer la acción de tutela cuando el derecho fundamental cuya protección se invoca es el de la representación política efectiva, y señalaron que dicho órgano ha dicho que *“quien es elegido, por cualquier motivo no puede ejercer sus funciones, por lo que los ciudadanos a los cuales representa ven menguado el ejercicio del poder a través suyo y por tanto, comienza a amenazarse uno de los derechos políticos que, valga repetir, no desaparecen en el momento de la elección”*; sin embargo se abstuvieron de referir el pronunciamiento mediante el cual el máximo órgano constitucional expuso el alcance de tal derecho.

Resaltaron que si bien la jurisprudencia constitucional ha señalado que el recurso extraordinario de revisión es un mecanismo adecuado para la protección de los derechos fundamentales vulnerados en el marco de un proceso de nulidad electoral de única instancia, lo cierto es que en el presente caso dicho mecanismo ordinario no se revela como el idóneo y eficaz para otorgar la protección urgente e inmediata que se requiere con el fin de evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

Alegaron que la providencia acusada adolece de los defectos fáctico y sustantivo, pues de las pruebas aportadas al expediente, no concurren los elementos para

que la autoridad judicial demandada, diera probada la causal de inhabilidad invocada.

Sustentaron que la inhabilidad para ser elegido alcalde municipal en razón del numeral 4 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la ley 617 de 2000, impone que concurren ciertos presupuestos: i) el parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, ii) que el funcionario respecto del cual se predica el parentesco, el vínculo o relación con el elegido, ejerza autoridad civil, política o administrativa, iii) que el funcionario tenga asignada esa autoridad dentro del factor temporal que se fija en la norma y iv) es necesario que además de los anteriores elementos se pruebe que el ejercicio que se predica se desarrolle en la jurisdicción territorial por la cual el candidato aspiró a ser elegido alcalde municipal, para que la autoridad ejercida haya influenciado la votación.

Apuntaron que el Tribunal Administrativo de Caldas para el análisis del caso, debía realizar un estudio sobre el concepto de autoridad civil, política y administrativa, sin desbordar el sentido natural del precepto normativo, para determinar si el ejercicio del empleo endilgado a la hermana del señor Jaramillo Martínez, se encuadraba en el supuesto legal.

Refirieron la sentencia del 14 de abril de 2005 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el expediente con radicación 13001-23-31-000-2003-00024-01, para indicar que en esa oportunidad se precisó que por autoridad administrativa se entiende el poder del cual está investido un funcionario para que dentro de su ámbito territorial o marco funcional y con el objeto del manejo de las personas, bienes o patrimonio a su cargo, dé aplicación a las medidas necesarias para el cumplimiento inmediato de las normas y la satisfacción y preservación de las necesidades de los administrados.

Insistieron que cada una de las modalidades de autoridad previstas en la Ley 136 de 1994 se caracterizan por el poder de decisión que algunos funcionarios de la administración pública ostentan para distintos fines, la regla general es que son pocos los empleados públicos a quienes sus funciones les permite el ejercicio de autoridad.

Aclararon que las atribuciones conferidas al empleo desempeñado por la señora Andrea Jaramillo Martínez, no comportan el ejercicio de autoridad administrativa por cuanto de su actividad no se desprendían acciones de poder y mando, como se certificó por la entidad competente, sin que dicha certificación se haya valorado como prueba documental allegada al proceso de nulidad electoral.

Acusaron que en la parte motiva de la providencia que se cuestiona, la autoridad judicial demandada no realizó pronunciamiento alguno sobre lo dispuesto por el artículo 287 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el entendido que "(...) habrá lugar a declarar la nulidad de la elección por voto popular, cuando el juez establezca que las irregularidades en la

votación o en los escrutinios son de tal incidencia que de practicarse nuevos escrutinios serían otros los elegidos”.

Señalaron que el Consejo de Estado ha precisado respecto de las nulidades electorales que, a la hora de proferir sentencia, se debe tener en cuenta la voluntad del electorado, ya que son los ciudadanos los que finalmente eligen a sus gobernantes.

Citaron apartes de la providencia del 7 de junio de 2016, proferida por la Sección Quinta en el expediente 2015-00051, para señalar la prevalencia del derecho del elector sobre el interés del elegido, y para resaltar que el acto electoral expresa la voluntad de los electores a través del voto y no de la autoridad encargada de declarar la elección.

Destacaron que la finalidad de la acción de nulidad electoral, en su criterio, es garantizar la igualdad en el equilibrio de posibilidades de campaña que tuvieron los aspirantes, en este caso a la alcaldía del municipio de Palestina, Caldas, pero que tal objetivo es solo formal, pues desde el punto de vista material contraría la gobernabilidad y resulta lesiva para el interés público el truncar un programa de gobierno en ejecución, cuya aprobación tuvo la acogida ciudadana en las urnas.

Argumentaron que en el proceso se demostró razonablemente que el supuesto fáctico del que se derivaba la causal de inhabilidad y que se le imputó al demandado, carece de la connotación para estructurar la causal, si se atiende a su finalidad.

Concluyeron que la providencia judicial acusada supuso la prueba del ejercicio de autoridad y desconoció la certificación expedida por la entidad descentralizada del orden departamental en la que se hacía constar que la señora Jaramillo Martínez no firmó ningún contrato o realizó acto administrativo sin el consentimiento del director general ni intervino en auditoría alguna de la entidad territorial sobre los recursos del sistema de salud, durante el tiempo que desempeñó el cargo público como subdirectora de aseguramiento, por el contrario, el Tribunal demandado se limitó a transcribir el manual de funciones para determinar que sí se ejerció autoridad administrativa en el respectivo municipio, pero con una gran confusión de los conceptos constitucionales de los entes territoriales.

4. Trámite Procesal.

La presente acción de tutela se admitió por el magistrado ponente a través de auto del 1 de julio de 2016, en el expediente 2016-1921, providencia mediante la cual se ordenó notificar a los magistrados que integran el Tribunal Administrativo de Caldas, y se comisionó a dicha corporación para que le comunicara del trámite a los señores Víctor Julián Ramírez Betancur y Mauricio Jaramillo Martínez, y a los demás vinculados al trámite del proceso electoral 2015-00768-00, como terceros interesados (ff. 28 y 29).

Mediante providencia del 10 de agosto de 2016 se ordenó la acumulación del expediente 2016-1921 con los procesos radicados 11001031500020160192600 accionante: Jalil de Jesús Vergara Zapata, 11001031500020160192200 accionante: Rubiela Patiño Duque, 1101031500020160192400, accionante: Eucaris Londoño Vasco, 11001031500020160192700, accionante: Inocencio Garavito Quintero, 11001031500020160192900, accionante: Paulo Andrés Vélez Areyano, 11001031500020160192800, accionante: Alberto de Jesús Ospina Loaiza, 11001031500020160193100, accionante: Erica Andrea Arrubla Rengifo, 11001031500021060191900, accionante: Alvaro Arredondo García, 11001031500020160191800, accionante: José Aldubar Toro Valencia y 11001031500020160192300, accionante: Hugo Alexander Marín, por presentarse los presupuestos para el efecto (ff. 100 y 101).

Mediante providencia del 19 de agosto de 2016 se ordenó la acumulación a este expediente, del proceso con radicado 11001-03-15-000-2016-01925-00, accionante: Sergio Patiño Patiño (f. 109 del expediente 2016-1925).

El día 22 de agosto del 2016, el despacho requirió por correo electrónico a la Delegación Departamental de Caldas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Oficina Electoral, con el fin de que certificaran si los accionantes en el expediente acumulado que nos ocupa, ejercieron su derecho al voto en el municipio de Palestina, Caldas, en las elecciones del 25 de octubre de 2015, información que se anexa al presente fallo.

5. Contestaciones

5.1. Tribunal Administrativo de Caldas

El magistrado ponente de la sentencia judicial acusada, contestó las demandas de tutela en los siguientes términos:

Señaló que ni en el trámite del proceso, ni en la sentencia acusada, se puede afirmar que se ha presentado un defecto procesal, orgánico, fáctico o material que amerite la calificación de “vía de hecho” y mucho menos se puede considerar que se le han vulnerado a los accionantes los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso efectivo a la administración de justicia y a elegir y ser elegido.

Consideró que la sentencia del 31 de mayo del 2016 presenta en forma clara y precisa los argumentos por los cuales se declara la nulidad de la elección del alcalde de Palestina, Caldas, de igual forma en la providencia en mención se hace un estudio detallado de las pruebas arrimadas al proceso.

Solicitó remitirse a las razones y fundamentos debidamente sustentados en la sentencia acusada.

Requirió que se rechace por improcedente el amparo deprecado por los demandantes.

5.2. Víctor Julián Ramírez Betancur

El tercero vinculado al proceso por tener interés en el mismo -al haber actuado como demandante en el proceso electoral que nos ocupa-, contestó la tutela en los siguientes términos:

Sostuvo que lo que pretenden los accionantes es reabrir la discusión jurídica zanjada en el proceso de nulidad electoral mediante el fallo que se acusa, adelantado en única instancia por el Tribunal Administrativo de Caldas, pues solo se dedicaron a mencionar los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, sin precisar las acciones u omisiones del órgano colegiado que llevaron a la presunta vulneración de los derechos, con el agravante que pretenden discutir nuevamente un asunto sin haber sido parte del proceso.

Señaló que el fin último de la acción de tutela contra providencias judiciales no es otro que la protección inmediata de los derechos fundamentales en el evento en que hayan sido vulnerados por el operador judicial, y no para que con dicha acción constitucional se reemplace al juez natural en cada litigio.

Expuso que el régimen de inhabilidades tiene una finalidad de moralidad del servicio público, que se logra al ejercer el derecho a controvertir la elección de las personas que deseen ser elegidas en ciertas dignidades públicas que hayan incurrido en unas hipótesis, que a juicio del constituyente o del legislador les impedirían ejercer adecuadamente el cargo al cual aspiran, como el caso presentado con el ciudadano Mauricio Jaramillo Martínez.

Enfatizó que la naturaleza jurídica de las inhabilidades se traduce en una prohibición legal, incluso de rango constitucional, como excepciones al principio general de igualdad en el acceso a los cargos públicos, que no solo está expresamente consagrada en la Carta Política, sino que constituye uno de los elementos fundamentales de la noción misma de la democracia, bajo los principios de moralidad que no puede ser vulnerada por los ciudadanos que se someten al rigor de las reglas electorales del Estado colombiano.

Indicó que el juez electoral no puede darle prevalencia a la protección de los derechos del elegido, sino que debe proteger con el mismo rigor los derechos del electorado.

Solicitó acumular las acciones de tutela impetradas en esta corporación por todos los ciudadanos de Palestina, Caldas, con los radicados que se relacionan, para que se tramiten bajo una misma cuerda procesal, toda vez que tienen identidad de pretensiones, fundamentos de hecho y de derecho y de la persona contra quien se dirige.

5.3. Mauricio Jaramillo Martínez

El tercero con interés vinculado al trámite procesal (al ser este el alcalde electo a quien se le declaró la nulidad de su elección), contestó la tutela en los siguientes términos:

Manifestó que se inscribió como candidato a la Alcaldía Municipal de Palestina, Caldas, con el aval de Partido Social de Unidad Nacional, "Partido de la U", para el periodo constitucional 2016-2019, elecciones que se llevaron a cabo el 25 de octubre del 2015, y en las que obtuvo el respaldo popular de esa municipalidad.

Precisó que los días 25 y 26 de septiembre de 2015, los señores Jhon Dayro García y José Norbei Pérez Moreno, interpusieron ante el Consejo Nacional Electoral, solicitud de revocatoria de su inscripción como candidato a la Alcaldía de Palestina, con el argumento según el cual, él se encontraba inhabilitado para aspirar al referido cargo.

Anotó que mediante Resolución 4304 del 19 de octubre del 2015, el Consejo Nacional Electoral, luego de estudiar los hechos que motivaron la denuncia interpuesta, negó la solicitud de revocatoria al concluir que no se encontraba incurso en la causal de inhabilidad prevista en el artículo 37 de la ley 617 de 2000, en razón a que no se logró establecer que las funciones desempeñadas por la señora Andrea Jaramillo Martínez -su hermana- en el cargo de subdirectora de Aseguramiento de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, comportaran el ejercicio de autoridad administrativa, política o civil.

Destacó que una vez confirmado por el Consejo Nacional Electoral que se encontraba habilitado para aspirar al cargo público en comento, participó en las elecciones de autoridades locales, en las cuales obtuvo 3.767 votos, por lo que resultó elegido como alcalde de Palestina, Caldas.

Indicó que el señor Víctor Julián Ramírez Betancur, inconforme con la votación, impetró demanda de nulidad electoral ante el Tribunal Administrativo de Caldas, en la cual solicitó que se declarara la nulidad de su elección como alcalde del referido municipio, al considerar que se encontraba inhabilitado para aspirar a dicho cargo.

Sostuvo que mediante sentencia del 31 de mayo de 2016, el Tribunal Administrativo de Caldas, a su juicio, de manera arbitraria y con desconocimiento al debido proceso, declaró la nulidad de su elección, sin tener en cuenta que si bien la señora Andrea Jaramillo Martínez ostentó el cargo de subdirectora de Aseguramiento de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, este no comportaba el ejercicio de autoridad administrativa, política o civil, comoquiera que de conformidad con el Acuerdo 005 del 31 de mayo de 2002, por medio del cual se estableció el manual de funciones, es el director de la entidad descentralizada quien ejerce la representación legal de la misma.

Aseguró que la autoridad judicial que se demanda en el presente proceso, no motivó su fallo en el sentido de indicar cuáles responsabilidades a cargo de su

hermana como subdirectora de Aseguramiento, comportaban autoridad, de acuerdo al manual de funciones.

Alegó que además de los derechos fundamentales alegados por los accionantes, considera vulnerados igualmente los suyos.

Resaltó que en este caso se acredita un defecto fáctico de la providencia judicial demandada en acción de tutela, pues carece de apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en que se sustenta la decisión.

Afirmó que según el organigrama de la entidad, la dependencia de la Subdirección de Aseguramiento se encuentra ubicada en el nivel más bajo de la organización directiva y así mismo no cuenta con independencia en la medida en que se encuentra supeditada a la autoridad de la Junta Directiva y la Dirección General de la entidad descentralizada.

Expuso que la autoridad administrativa tiene dos enfoques a saber: orgánico y funcional, de manera que la configuración de las causales de inhabilidades deben ser interpretadas de forma restrictiva en la medida en que traen consigo inmersa una limitación al ejercicio de derechos fundamentales, lo cual exige que exista una certeza a través de los medios probatorios allegados.

Explicó que la autoridad civil por su parte, exige la ejecución de poder, mando o autoridad y está asociada a la potestad que tienen algunos funcionarios para imponer y/o ejecutar medidas esencialmente coercitivas y dirigidas a los asuntos de la organización social.

Sustentó que en el caso de la autoridad política, la misma norma señala con precisión cuáles funcionarios la ejercen.

Recordó que los artículos 189 y 190 de la Ley 136 de 1994, expresan que autoridad es la que ejercen el alcalde municipal, los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales.

Sostuvo que dichas normas también abarcan a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios, ordenar gastos con cargos a fondos municipales, conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, trasladar horizontal o verticalmente a los funcionarios subordinados, reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta, los que hacen parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente para investigar las faltas disciplinarias.

Comentó que el Consejo de Estado ha mantenido el criterio funcional según el cual, los servidores públicos ejercen autoridad administrativa cuando la disposición

de sus competencias le permite tomar decisiones como la ordenación del gasto, la contratación estatal, la facultad nominadora, el poder disciplinario, etc.

Afirmó que en tanto que las funciones de la Subdirección de Aseguramiento se encuentran bajo la dirección y coordinación de la Junta Directiva y Dirección General de Salud, las funciones desempeñadas por la señora Andrea Jaramillo Martínez no implicaron el ejercicio de actos de poder y mando, funciones de vigilancia y control sobre los subordinados, toda vez que tampoco contaba con facultades para celebrar contratos o convenios, ordenar gastos, conferir comisiones o licencias no remuneradas.

Destacó que el cargo de subdirectora de Aseguramiento de la Dirección Territorial, desde una óptica orgánica y luego de estudiar la estructura de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, se puede afirmar que la señora Andrea Jaramillo Martínez no ejerció acciones de poder o mando, es decir, no tenía la facultad para expedir actos administrativos con carácter coercitivo que la norma demanda; además para el cumplimiento de sus funciones no contaba con autonomía administrativa, así como no ostentaba con facultades para ser ordenadora de gasto.

5.4. Registraduría Nacional del Estado Civil

En los expedientes con radicados 11001-03-15-000-2016-01918, accionante José Aldubar Toro Valencia, 11001-03-15-000-2016-01929, accionante: Paulo Andrés Vélez Areyano, 11001-03-15-000-2016-01931-00, accionante: Erica Andrea Arrubla Rengifo y 11001-03-15-000-2016-01927-00, accionante: Inocencio Garavito Quintero, el jefe de la Oficina Jurídica de la entidad contestó las acciones de tutela en los siguientes términos:

Sostuvo que en este caso se configura la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva, como quiera que la entidad no tiene injerencia en la realización de los escrutinios ni en los resultados de los mismos, porque en virtud del mandato legal, solo cumple labores de secretaría, además carece de competencia para suspender los efectos de los actos emitidos por el Tribunal Administrativo de Caldas, creador de situaciones jurídicas concretas proferidas por autoridad competente.

Refirió jurisprudencia de la Corte Constitucional para precisar el alcance de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Destacó la improcedencia del amparo constitucional cuando se dirige contra una sentencia judicial, de acuerdo con algunos pronunciamientos del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Afirmó que los hechos objeto de la tutela ya fueron objeto de pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Caldas, en el cual se garantizaron los postulados del debido proceso y contradicción, razón por la cual existe una cosa juzgada sobre el particular.

Solicitó que se acumulen los procesos que se fundamentan en los mismos hechos y pretensiones, pues ya se han radicado varias acciones de tutela en ese sentido, de manera que debe seguirse el procedimiento establecido en el artículo 1.2.3.1.3.3 del Decreto 1834 de 2015.

Allegó además con la contestación las certificaciones de los señores José Aldubar Toro Valencia, Paulo Andrés Vélez Areyano, Erica Andrea Arrubla Rengifo, en las cuales consta que el primero de ellos no votó en las elecciones de autoridades locales que se llevaron a cabo el 25 de octubre de 2015, mientras que los dos últimos sí ejercieron su derecho al sufragio en el municipio de Palestina, Caldas.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer de la acción de tutela de la referencia, en atención a lo consagrado por los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si en el presente evento al proferir la providencia del 31 de mayo de 2016, el Tribunal Administrativo de Caldas, incurrió en los defectos: i) fáctico, por indebida valoración probatoria del certificado expedido por la Dirección Territorial de Salud de Palestina, Caldas, sobre las funciones desempeñadas por la hermana del alcalde electo y, ii) sustantivo por desconocer las normas que definen el concepto de autoridad civil, política y administrativa.

Sin embargo, de manera previa a resolver se analizarán los siguientes aspectos: *i)* el criterio de la Sección sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial; *ii)* el estudio sobre los requisitos de procedibilidad; y finalmente, de encontrarse superados se estudiará, *iii)* el fondo del reclamo.

3. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

De conformidad con el precedente jurisprudencial proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012³, mediante el cual **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales⁴, conforme al cual:

³ Consejo de Estado. Sala Plena. Expediente No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. Acción de Tutela - Importancia jurídica. Actora: Nery Germanía Álvarez Bello. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

⁴ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.”⁵.

La Corporación ha modificado su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, conforme a él, es necesario estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia, como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Ahora, es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación se refirió a los “...fijados hasta el momento jurisprudencialmente...”.

En efecto, es claro que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 constitucional y, por ende, la procedencia de esta acción constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características.

La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia⁶ a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -procedencia sustantiva- y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto -procedencia adjetiva-.

En tales condiciones, se verificará en primer término que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad, a saber: *i)* que no se trate de tutela contra tutela; *ii)* inmediatez y *iii)* subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

⁵ Ídem.

⁶ Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la Sección declarará **improcedente** el amparo solicitado y no entrará a analizar el fondo del asunto.

En caso contrario, en el evento en que el asunto supere dichos requisitos, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i)* que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y *ii)* que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

Al respecto, resulta pertinente reiterar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

4. Examen de requisitos.

En primer término cabe resaltar que no se trata de una tutela contra decisión de tutela pues la providencia que censuran los tutelantes se profirió en el trámite de la acción de nulidad electoral que se adelantó en contra de la elección del alcalde de Palestina, Caldas.

De igual manera, en el presente asunto se cumple con el requisito de inmediatez⁷ pues la providencia que se cuestiona data del 31 de mayo de 2016, notificada personalmente al apoderado de la parte demandada el día 2 de junio de 2016 (f. 320 del expediente ordinario), de manera que dicha providencia quedó ejecutoriada el 8 de junio siguiente y las acciones de tutelas se presentaron por los actores el 29 de junio del presente año, esto es, en menos de 15 días desde la ejecutoria de la providencia acusada, término que la Sala considera prudencial para el ejercicio de la acción constitucional.

Finalmente, la Sala encuentra que contra la providencia tutelada no se cuenta con medio de impugnación ordinario adicional, pues en este evento en particular no caben los recursos extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia, de cara a las causales que taxativamente establece la ley.

5. Caso concreto

⁷ El mencionado requisito exige que la acción de tutela se interponga tan pronto se produce el hecho, acto u omisión al que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales, o por lo menos dentro de un término prudencial y consecuencial a su ocurrencia, pues el paso prolongado del tiempo, indica que se ha disipado la gravedad de la lesión y la urgencia de la protección deprecada, desvirtuándose así, la inminencia de la afectación. La razón de ser del referido principio, es evitar que este mecanismo constitucional de defensa se utilice como herramienta que subsane la desidia, negligencia o indiferencia de las personas que debieron buscar una protección oportuna de sus derechos y no lo hicieron, o que la misma se convierta en factor de inseguridad jurídica.

Como viene de explicarse, lo pretendido en este evento por la parte actora, es que se deje sin efecto la providencia de 31 de mayo del 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, comoquiera que mediante esta decisión, se declaró la nulidad de la elección del señor Mauricio Jaramillo Martínez como alcalde de Palestina, Caldas, al concurrir en él una inhabilidad que a juicio de los actores no se presentaba.

Lo anterior en consideración a que, la providencia judicial acusada adolece de los defectos fáctico y sustantivo, por no haberse valorado la certificación que expidió la propia Dirección Territorial de Salud de Caldas respecto a las funciones que desempeñaba la hermana del alcalde electo, como subdirectora de dicha entidad, y porque consecuentemente a lo anterior, se interpretó en forma indebida el concepto de autoridad civil, política y administrativa del que habla la normativa que contempla la inhabilidad que le fue endilgada al alcalde de Palestina, Caldas, y por la cual se declaró la nulidad de su elección.

Para resolver el problema jurídico que ocupa a la Sala se abordarán previamente los siguientes aspectos: i) legitimidad en la causa de los votantes para el amparo de los derechos deprecados y el derecho fundamental a la representación política efectiva y ii) la nulidad de la elección del alcalde de Palestina, Caldas y los defectos fáctico y sustantivo alegados por los accionantes.

i) Legitimidad en la causa por activa y el derecho fundamental a la representación política

Si bien la acción de tutela es un mecanismo de amparo efectivo de los derechos fundamentales, que cualquier ciudadano puede requerir siempre que se vean amenazadas o vulneradas sus tales garantías por la acción u omisión de una autoridad pública, o de particulares en algunos casos, lo cierto es que esta debe cumplir con unos requisitos mínimos que ha fijado la normativa que la regula.

Una de estas exigencias es el interés y legitimidad para actuar en el proceso constitucional con el fin de obtener el amparo deprecado.

En efecto, el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 10 establece lo siguiente:

*“ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERES: La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, **por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante.** Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”. (Se resalta).*

En punto de la legitimidad para solicitar el amparo de tutela, cuando quiera que se reclame la protección del derecho fundamental a la representación política

efectiva, la Corte Constitucional ha precisado los supuestos que deben acreditarse con el fin de demostrar el interés en tal derecho:

“(…) Teniendo en cuenta la problemática planteada en el caso que ahora se estudia, es preciso mencionar que esta corporación ha abordado un debate específico sobre la legitimidad para interponer la acción de tutela cuando el derecho fundamental cuya proyección se invoca es el de la representación política efectiva. De acuerdo con los pronunciamientos de la Corte, este derecho se ve afectado o vulnerado cuando “quien es elegido, por cualquier motivo no puede ejercer sus funciones, [por lo que] los ciudadanos a los cuales representa ven menguado el ejercicio del poder a través suyo, y por tanto, comienza a amenazarse uno de los derechos políticos que, valga repetir, no desaparecen en el momento de la elección”¹¹.

Para determinar si una persona está o no legitimada para incoar la acción de tutela en ese tipo de eventos, considerando la naturaleza propia del derecho -sobre el cual la Sala volverá más adelante-, en la sentencia T-1337 de 2001 la Corte fijó la necesidad de comprobar si quien alega la afectación ejerció efectivamente su derecho al voto, sin que ello signifique una exigencia para el sufragante de demostrar cuál fue la persona o la lista por la cual votó.

Para llegar a esta conclusión acudió a los criterios utilizados en la legislación para definir la legitimidad para actuar de los votantes, como sucede con la revocatoria del mandato. Precisamente, el artículo 7° de la Ley 131 de 1994¹² establece como uno de los requisitos para que proceda la revocatoria, que esta sea solicitada por escrito ante la Registraduría Nacional, por parte de aquellos “ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario”⁸ (Se resalta).

Pues bien, es preciso señalar que la Sala comparte este criterio, en tanto que el interés que les asiste a los actores en este caso, solo puede verificarse si en efecto estos ejercieron su derecho al voto en las elecciones del 25 de octubre 2015 en las cuales resultó elegido el señor Mauricio Jaramillo Martínez como alcalde del municipio de Palestina, Caldas.

Al respecto se tiene que, si bien era un deber de estos como actores acreditar su legitimidad mediante la presentación del certificado electoral con la demanda de tutela, el despacho requirió a la Registraduría Nacional del Estado Civil dicha información (que se anexa a la presente providencia), de la cual se desprende que:

-Los señores Jhon Jaime Grisales Mora, Jalil de Jesús Vergara Zapata, Rubiela Patiño Duque, Eucaris Londoño Vasco, Inocencio Garavito Quintero, Paulo Andrés Vélez Areyando, Alberto de Jesús Ospina Loaiza, Erica Andrea Arrubla

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-516 del 17 de julio de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Rengifo, Alvaro Arredondo García, José Aldubar Toro Valencia, Hugo Alexander Marín López y Sergio Patiño Patiño, sí sufragaron en las elecciones del 25 de octubre de 2015 en el municipio de Palestina, Caldas.

-Con todo, el señor José Aldubar Toro Valencia, no ejerció su derecho al voto en las referidas elecciones.

De modo que, respecto de este último la Sala encuentra que no existe una legitimidad para ejercer la acción de tutela, pues el derecho a la representación política que reclama no es susceptible de ampararse frente a un ciudadano que ni siquiera acudió a las urnas para hacer efectiva tal garantía.

En ese sentido, se declarará la falta de legitimación en la causa por activa del señor José Aldubar Toro Valencia, al no encontrar acreditado su interés en la protección de los derechos deprecados mediante la presente acción de tutela.

Ahora bien, aun cuando en este caso los actores reclaman la protección de sus derechos a “la igualdad de los ciudadanos de acceder a las funciones y cargos públicos, a elegir y ser elegido, al acceso a la administración de justicia así como el derecho a tener una representación efectiva en las corporaciones públicas”, lo cierto es que, de acuerdo con el fundamento fáctico expuesto, y teniendo en cuenta que su interés se dirige únicamente a la garantía de tener una representación política a través del alcalde que fue elegido en Palestina, Caldas, la Sala solo abordará el estudio de este último derecho, toda vez que respecto de los demás no se evidencia de qué manera pudieron verse afectados.

Sobre el punto, resulta del caso señalar que el derecho a la representación política efectiva *“es una manifestación del derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político y garantiza a los electores la materialización del ejercicio del cargo y del desarrollo de las funciones de la persona que por expresión de la voluntad popular fue designada para ello”*⁹.

No obstante, esto no es óbice para que, con fundamento en la protección de otros derechos y garantías de carácter constitucional, la autoridad disciplinaria o judicial -competente para ello- remueva del cargo a quien fue elegido, incluso por votación popular.

Con la claridad anterior, pasará a estudiarse el caso concreto formulado por los actores.

ii) La nulidad de la elección del alcalde de Palestina, Caldas y los defectos fáctico y sustantivo alegados por los accionantes.

Según se tiene, el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia de única instancia proferida el 31 de mayo de 2016, declaró la nulidad del acto de elección del señor Mauricio Jaramillo Martínez como alcalde de Palestina, Caldas.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-516 del 17 de julio de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

La razón de lo anterior obedeció a que, con fundamento en la demanda y lo que resultó probado en el proceso, la autoridad judicial pudo concluir que sobre dicho mandatario recaía una inhabilidad para ser elegido en el cargo público en comento, pues su hermana, la señora Andrea Jaramillo Martínez, ocupó el cargo de subdirectora de Aseguramiento de la Dirección Territorial de Salud de Caldas hasta el 4 de marzo de 2015, es decir, dentro de los 7 meses anteriores a la elección de su hermano Mauricio Jaramillo Martínez.

Al respecto debe advertirse que, el medio de control de nulidad electoral es de carácter eminentemente público, razón por la cual la sentencia tiene efectos *erga omnes*, es decir, abarca a todos los ciudadanos que, pudiendo haber participado en el proceso de manera voluntaria no lo hicieron.

Ahora, el artículo 228 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala:

*“Artículo 228. Intervención de terceros en procesos electorales e improcedencia en los procesos de pérdidas de investidura. **En los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante. Su intervención solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial.***

(...)”

Conforme a lo anterior, para la Sala es claro que los accionantes en este caso pudieron intervenir de manera voluntaria -en calidad de impugnadores- en el proceso electoral en el que se debatía la nulidad de la elección del señor Mauricio Jaramillo Martínez; sin embargo no lo hicieron.

No obstante, en garantía del derecho fundamental a la representación política efectiva, se estudiarán los defectos alegados por los demandantes de cara a la legitimidad que les asiste frente al referido derecho, como se expuso en párrafos precedentes.

- De los defectos puntualmente alegados.

En criterio de los demandantes, y de un análisis de los escritos de tutela¹⁰, se presentaron los defectos: i) fáctico, por indebida valoración del material probatorio que daba cuenta de las funciones que desempeñó la funcionaria respecto de la cual se configuró la inhabilidad y ii) sustantivo por interpretación errónea del artículo 37 de la Ley 617 de 2000 en cuanto al concepto de autoridad civil, política y administrativa.

¹⁰ En las demandas de tutela no se invocan puntualmente los defectos fáctico y sustantivo, sin embargo el sustento y razonamiento que realizan los accionantes, sugiere que se configuraron tales defectos respecto de la providencia judicial acusada.

En lo que respecta al último de estos defectos, esto es, el sustantivo, la Corte Constitucional¹¹ ha explicado que éste se presenta cuando “*la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica*”¹².

Esta Sección reseñó los presupuestos que deben observarse para la configuración del referido defecto, al indicar:

“Puntualmente, el defecto sustantivo lo configuran los siguientes supuestos:

a) *El fundamento de la decisión judicial es una norma que no es aplicable al caso concreto, por impertinente¹³ o porque ha sido derogada¹⁴, es inexistente¹⁵, inexecutable¹⁶ o se le reconocen efectos distintos a los otorgados por el Legislador¹⁷.*

b) *No se hace una interpretación razonable de la norma¹⁸.*

c) *Cuando se aparta del alcance de la norma definido en sentencias con efectos erga omnes¹⁹.*

d) *La disposición aplicada es regresiva²⁰ o contraria a la Constitución²¹.*

e) *El ordenamiento otorga un poder al juez y este lo utiliza para fines no previstos en la disposición²².*

f) *La decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma²³.*

g) *Se afectan derechos fundamentales, debido a que el operador judicial sustentó o justificó de manera insuficiente su actuación.”²⁴*

En el caso bajo estudio, el reparo de los actores se encuentra en la interpretación que la corporación judicial demandada le dio a la normativa aplicable, en lo concerniente al concepto de autoridad civil, política y administrativa, que en su

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-195 del 12 de marzo de 2012. M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio

¹² Corte Constitucional, Sentencias SU.159 del 6 de marzo de 2002. M.P. Manuel José Espinosa, T-043 del 27 de enero de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-295 del 31 de marzo de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-657 del 10 de agosto de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-686 del 31 de agosto de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-743 del 24 de julio de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-033 del 1º de febrero de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-792 del 1º de octubre 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio entre otras

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-189 del 3 de marzo de 2005. M.P. Manuel José cepeda Espinosa

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-205 del 4 de marzo de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-800 del 22 de septiembre de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-522 de 2001M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-159 del 6 de marzo de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencias T-051 del 30 de enero de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-1101 del 28 de octubre de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencias T-462 del 5 de junio de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynnett, T-842 del 9 de agosto de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, y T-814 del 19 de octubre de 1999

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-018 del 22 de enero de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño

²¹ Corte Constitucional, Sentencia T-086 del 8 de febrero de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

²² Corte Constitucional, Sentencia T-231 del 13 de mayo de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

²³ Corte Constitucional, Sentencia T-807 del 26 de agosto de 2004. M.P. Clara Inés Vargas

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 28 de julio de 2016, radicación 11001-03-15-000-2016-01775-00, consejera ponente: Rocío Araujo Oñate.

criterio afecta sus derechos fundamentales al darle un alcance impropio a la norma.

Resulta conveniente indicar que la referida inhabilidad, consagrada en el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, señala en el numeral 4 lo siguiente:

“Artículo 37. Inhabilidades para ser alcalde. El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

(...) 4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio”.

Con fundamento en dicha norma, la autoridad judicial demandada determinó que la señora Andrea Jaramillo Martínez desempeñó un cargo con autoridad civil, política o administrativa, de acuerdo con dos elementos, uno subjetivo, *“como es el haber ejercido un cargo de aquellos que conforme a la ley son inhabilidades sin importar las funciones, como sería el caso de los alcaldes, los secretarios de la alcaldía ...”* y un segundo elemento objetivo, que tiene que ver *“con las funciones desempeñadas como sería la de los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios, ordenar gastos con cargo a fondos municipales, conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, trasladar horizontal o verticalmente funcionarios, reconocer horas extras, vincular personal supernumerario...”*.

Sobre el punto consideró exactamente lo siguiente:

“Al revisar efectivamente el manual de funciones del cargo de Subdirectora de Aseguramiento de la DTSC, se observan funciones que efectivamente conllevan autoridad administrativa, como las señaladas en los numerales 3. Coadyuvar en la vigilancia del adecuado y oportuno flujo de recursos, ejerciendo auditoría en los aspectos administrativos y de prestación de servicios. 7. Realizar la interventoría en coordinación con las demás dependencias, en todas las etapas de contratación, de prestación de servicios de salud directos o indirectos, en los que intervenga la dirección 8. Apoyar y gestionar la financiación, como recursos propios, los asignados por concepto de participaciones y demás recursos cedidos, para la prestación de servicios de salud, a la población pobre, en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los servicios de salud mental 11. Determinar procesos de selección,

orientados a realizar las contrataciones necesarias para la prestación del servicio 12. Hacer que se valoren los informes de interventoría soporte, de la erogación de recursos del sistema 13. Vigilar y ejecutar labores de liquidación de los convenios y contratos, realizados por la dirección en cumplimiento o no con su objeto...”

Y más adelante concluyó:

“Ahora bien, conforme se resolvió el problema jurídico el cargo de Subdirector de Aseguramiento de la DTSC comporta ejercicio de autoridad política y administrativa y al haber ejercido la señora Andrea Jaramillo Martínez dicho cargo siete (7) meses y veintitrés (23) días antes de la elección de Alcaldes en los comicios del pasado 27 (sic) de octubre de 2015 para el periodo 2016-2019, sin lugar a dudas inhabilita a su hermano Mauricio Jaramillo Martínez para ser elegido Alcalde del Municipio de Palestina - Caldas

Si bien la norma que consagra la inhabilidad señala “que se haya ejercido autoridad”, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha entendido esta expresión, no como que se requiera que efectivamente haya actos en ejercicio de esa autoridad, de los cuales se pueda desprender la inhabilidad, sino que se determina en razón de sus funciones, más no por el ejercicio de las mismas”.

Como se lee, el Tribunal Administrativo de Caldas, después de un razonamiento fundamentado de la norma que consagra la inhabilidad para ser alcalde, declaró la nulidad de la elección del señor Mauricio Jaramillo Martínez y le ordenó a las autoridades competentes convocar a una nueva elección.

Sin embargo, los accionantes sustentan su petición de amparo contra la providencia judicial acusada, en que la hermana del alcalde electo no ejerció autoridad civil, política y administrativa, lo cual se desprende de las funciones que desempeñó efectivamente en el cargo de subdirectora de aseguramiento de la Dirección Territorial de Salud de Caldas.

Pues bien, debe aclararse en primer término que, tal y como se advirtió en líneas anteriores, el derecho a la representación política efectiva no es absoluto, pues el mismo puede verse menguado, respecto de la persona a quien eligieron como su representante, si esta incurre en algún tipo de inhabilidad para ejercer el cargo y así lo determina la autoridad competente para ello.

En el caso que nos ocupa encuentra la Sala que el Tribunal Administrativo de Caldas no desconoció los derechos de los actores, pues bajo la autonomía e independencia que le es propia como autoridad judicial investida para ello, encontró acreditada la causal de inhabilidad para ser candidato, elegido o designado como alcalde municipal respecto del señor Mauricio Jaramillo Martínez, bajo una interpretación razonable y sustentada en el manual de funciones del cargo que desempeñó su hermana.

Ahora, los argumentos que sustentan los defectos alegados por los accionantes, apelan únicamente a una inconformidad con el fallo de instancia proferido por la autoridad demandada, sin que para esta vista constitucional se acredite una agresión a los derechos deprecados, pues en efecto, la providencia judicial acusada analizó los supuestos de la norma y los aplicó al caso concreto de acuerdo con los criterios que razonablemente expuso el Tribunal demandado.

En tales condiciones, se advierte que no se configura el defecto sustantivo alegado, en los términos antes descritos.

De otro lado, la prueba que extrañan los demandantes en este caso (y que sustenta el defecto fáctico invocado) no resulta ser lo suficientemente contundente para derivar de ella una consecuencia contraria a la conclusión a la que llegó la autoridad judicial demandada.

Al respecto, no puede dejarse de lado que para acreditar un defecto fáctico respecto de una providencia judicial, resulta necesario que cuando mínimo se presente alguno de los siguientes supuestos: i) omisión de decretar o practicar pruebas indispensables para fallar el asunto; ii) desconocimiento del acervo probatorio determinante para identificar la veracidad de los hechos alegados por las partes; iii) valoración irracional o arbitraria de las pruebas aportadas; y iv) dictar sentencia con fundamento en pruebas obtenidas con violación del debido proceso.

En el caso que nos ocupa, aun cuando en la certificación allegada por el demandado (f. 187 del expediente ordinario), expedida por el subdirector de Gestión Administrativa de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, se indique que *“Los funcionarios de la Dirección Territorial de Salud de Caldas que cumplan las funciones contenidas en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, durante el periodo comprendido entre el 24 de julio de 2014 y el 4 de marzo de 2015”* fueron el director general, el subdirector jurídico y el subdirector de gestión administrativa, esto no obsta para que, del análisis del manual de funciones y de las efectivamente desempeñadas por la señora Andrea Jaramillo, se pudiera desprender el ejercicio de autoridad civil, política y administrativa, como en efecto lo encontró probado el Tribunal.

Sobre el punto, la corporación demandada consideró lo siguiente:

“De lo anterior [el manual de funciones del cargo de subdirector de aseguramiento de la Dirección Territorial de Salud de Caldas] es claro para este juez plural de decisión que, al encontrarse dentro de las funciones de la Subdirectora de Aseguramiento de la DTSC, determinar los procesos de contratación, vigilar la destinación de los recursos para la salud, liquidar convenios y contratos, y auditar la destinación de los recursos de salud, entre otros, en los municipios que conforman el Departamento de Caldas, se ejerce autoridad política y administrativa en todo el Departamento de Caldas y por supuesto en ese caso, dentro del Municipio de Palestina -Caldas, y si bien los municipios tenían autonomía para ordenar el gasto, no ocurre lo mismo con los dineros

destinados a la salud del régimen subsidiado que provienen de la regalías, y otras fuentes, puesto que la DTSC y más concretamente el cargo de Subdirector de Aseguramiento, tiene la función específica de auditar estos recursos, tienen autoridad para controlar y vigilar los procesos que se realicen los municipios para la prestación del servicio de salud”.

Conforme a lo anterior, el razonamiento que efectuó el tribunal del material probatorio, de cara a los argumentos de defensa del demandado, se desprende un análisis coherente y fundamentado, sin que resulte irracional o caprichosa la valoración de los elementos de convicción allegados al proceso.

Igualmente, se insiste en que el medio de control de nulidad electoral es de carácter eminentemente público, razón por la cual la sentencia tendrá efectos *erga omnes*, es decir, abarcará a todos los ciudadanos que, pudiendo haber participado en el proceso de manera voluntaria no lo hicieron.

De manera que, no pueden pretender ahora por la vía del amparo constitucional, aducir razones propias del proceso electoral, que bien pudieron argumentar y oponer ante el juez natural de la causa.

Visto así el asunto, la Sala advierte que la decisión de 31 de mayo del 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, se profirió conforme a las garantías y derechos objeto de debate, sin que la misma implique un menoscabo al derecho de la representación política efectiva de los accionantes.

En consecuencia, el amparo de tutela solicitado por los señores Jhon Jaime Grisales Mora, Jalil de Jesús Vergara Zapata, Rubiela Patiño Duque, Eucaris Londoño Vasco, Inocencio Garavito Quintero, Paulo Andrés Vélez Areyando, Alberto de Jesús Ospina Loaiza, Erica Andrea Arrubla Rengifo, Alvaro Arredondo García, Hugo Alexander Marín López y Sergio Patiño Patiño, habrá de ser denegado.

Respecto al señor José Aldubar Toro Valencia, habrá de declararse la falta de legitimación en la causa por activa, de conformidad con expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: Declárase la falta de legitimación en la causa por activa del señor José Aldubar Toro Valencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Niégase el amparo de los derechos fundamentales invocados por los señores Jhon Jaime Grisales Mora, Jalil de Jesús Vergara Zapata, Rubiela Patiño Duque, Eucaris Londoño Vasco, Inocencio Garavito Quintero, Paulo Andrés Vélez Areyano, Alberto de Jesús Ospina Loaiza, Erica Andrea Arrubla Rengifo, Alvaro Arredondo García, Hugo Alexander Marín López y Sergio Patiño Patiño.

TERCERO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Si no es impugnada esta providencia, envíese el expediente número 17001-23-33-000-2015-00768-00 al Despacho de origen.

QUINTO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

Presidenta

ROCIO ARAUJO OÑATE

Consejera de Estado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero de Estado

(Ausente con excusa)

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero de Estado