

T-710-13

Sentencia T-710/13

REGLAS DE COMPETENCIA EN MATERIA DE TUTELA-Establecidas solamente en el artículo 86 Superior y en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991

En diversas ocasiones esta Corte se ha ocupado de establecer que las únicas normas que precisan los factores de competencia, en tratándose de la acción de tutela, son los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991. El primero de ellos dispone que el amparo puede solicitarse “ante los jueces” y el otro establece, en términos generales, la competencia territorial de “jueces o tribunales” con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la amenaza o la vulneración, asignándole, particularmente, a los “jueces del circuito del lugar” el conocimiento de las tutela dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación.

DECRETO REGLAMENTARIO DE COMPETENCIA PARA REPARTO DE ACCION DE TUTELA-Establece reglas de simple reparto y no de competencia

FIJACION DE REGLAS EN MATERIA DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA EN ACCIONES DE TUTELA-Análisis de los Autos 124 y 198 de 2009

JUEZ-No le es dado declararse incompetente para conocer una solicitud de protección constitucional pues Decreto 1382/00 establece reglas de reparto más no de competencia

Se evidencia la necesidad de acatar y aplicar en forma estricta el Decreto 1382 de 2000, pues como se ha puesto en evidencia, dicha norma se ha convertido en una disculpa constante para no avocar el conocimiento de las acciones de tutela, generando así una demora injustificada frente a la protección de los derechos fundamentales de los asociados, bajo el reiterado errado argumento de existir un conflicto de competencia con ocasión de la desatención de las reglas de reparto.

NULIDAD INSANEABLE POR FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL-En el presente caso, existió una distribución caprichosa de la acción de tutela, pues se realizó un reparto equivocado del mecanismo de amparo

REGLAS DE COMPETENCIA EN MATERIA DE TUTELA-Se declara la nulidad de lo actuado y se ordena remitir al superior jerárquico en proceso de nulidad electoral

Referencia:

Expediente T-3.862.544

Demandante:

Demandados:

Tribunal Administrativo del Meta

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil trece (2013).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de segunda instancia proferido el 6 de febrero de 2013 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura[1], que confirmó el amparo concedido en primera, como mecanismo transitorio, a los derechos fundamentales del accionante, y revocó la orden de protección impartida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, el 26 de octubre de 2012[2], para que el actor interpusiera, dentro del término de cuatro meses, recurso de revisión ante el Consejo de Estado.

Mediante auto del 28 de junio de 2013, proferido por la Sala de Selección Número Seis, se aceptó la insistencia para la revisión de la sentencia de tutela dictada en el presente

expediente[3].

## I. ANTECEDENTES

### 1. La solicitud

El accionante invoca la protección tanto de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la participación política, como de los principios constitucionales de favorabilidad, a la confianza legítima y a la buena fe, por cuanto estima que el Tribunal Administrativo del Meta los ha vulnerado al anular su elección como alcalde del municipio de Puerto Gaitán - Meta, bajo el argumento de no haber renunciado al cargo de personero un año antes de la inscripción de su nueva aspiración, con lo cual desatendió el principio de interpretación taxativa y restrictiva en lo que a inhabilidades e incompatibilidades se refiere, ignoró precedentes judiciales no solo de la Corte Constitucional sino del Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo del Meta en este sentido, e incurrió en defectos fácticos y sustantivos al concluir que se configuraba la causal de incompatibilidad prevista en el numeral 7° del artículo 38 de la Ley 617 de 2000[4] que, a su juicio, solo tiene efectos para la figura del alcalde.

### 2. Reseña fáctica

Según lo expuesto por el accionante, los hechos en que se fundamenta la petición de amparo constitucional, se pueden sintetizar así:

2.1. De conformidad con el acta de escrutinio E-26AL el accionante, EDGAR HUMBERTO SILVA GONZÁLEZ, fue elegido Alcalde Municipal de Puerto Gaitán - Meta, en los comicios celebrados el 30 de octubre de 2011, para el período constitucional 2012 a 2016.

2.2. Natalia Leyva Quijano, quien ocupó el segundo lugar según la votación popular, interpuso acción de nulidad electoral contra el acta que lo declaró alcalde electo. Fundamentó su pretensión en el hecho de que EDGAR HUMBERTO SILVA GONZÁLEZ se encontraba inhabilitado al tenor de lo establecido en los artículos 38-7, 39[5] y 51[6] de la Ley 617 de 2000, y en el artículo 175[7] de la Ley 136 de 1994, por haber desempeñado el cargo de personero municipal de Puerto Gaitán - Meta, desde el 1° de marzo de 2008 al 30 de septiembre de 2010, previa renuncia aceptada, razón por la cual sobre éste recaía una

incompatibilidad que le impedía inscribir su candidatura.

2.3. El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante sentencia del 19 de abril de 2012 negó las pretensiones de la demanda al considerar que al accionante no lo cobijaban las inhabilidades mencionadas, ni la prevista en el artículo 37-5 de la Ley 617 de 2000 para los personeros que aspiren a alcalde, pues cumplió con renunciar un año antes de la elección, según lo ordenan las Leyes 136 de 1996 y 617 de 2000. Lo mismo conceptuó, en su oportunidad, el procurador judicial que actuó en el proceso.

2.4. Al resolver la apelación interpuesta por la parte demandante, el Tribunal Administrativo del Meta, mediante sentencia proferida el 28 de mayo de 2012[8], revocó el fallo de primera instancia y declaró la nulidad de la elección del accionante como alcalde del municipio de Puerto Gaitán - Meta, bajo el argumento de no haber renunciado al cargo de personero un año antes de su inscripción[9] como candidato a la alcaldía de dicho ente territorial, por lo que encontró configurada la causal violatoria del régimen de incompatibilidades de los alcaldes prevista en el numeral 7 del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, aplicada por extensión, que le impone a estos la prohibición de inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido.

2.6. EDGAR HUMBERTO SILVA GÓMEZ recuerda que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en reiteradas oportunidades, han sostenido que tratándose de inhabilidades está prohibida la interpretación extensiva que afecte el derecho fundamental al debido proceso, el principio de igualdad y el derecho al acceso a cargos y funciones públicas. En virtud de ello, concluye que no es posible aplicar al personero municipal el término de ampliación de la incompatibilidad a 24 meses, previsto en el artículo 39 de la Ley 617 de 2000, y que cualquier interpretación contraria, como la realizada por el Tribunal Administrativo del Meta, desconoce el precedente de las altas corporaciones y se aleja de la debida aplicación e interpretación de las normas.

2.7. Igualmente sostiene que el Tribunal Administrativo del Meta incurrió en defecto fáctico por cuanto omitió en su fallo realizar una valoración de las pruebas allegadas, las cuales descartan la configuración de cualquier clase de inhabilidad o incompatibilidad. Conculcó, además, el derecho a la igualdad frente a los fallos de nulidad electoral en los casos de

Puerto Lleras – Meta y Sardinata – Norte de Santander.

2.8. En síntesis, para el peticionario del amparo, el Tribunal Administrativo del Meta, incurrió en defectos tanto fácticos como sustantivos, por cuanto no aplicó el principio de interpretación taxativa y restrictiva y desatendió los nuevos precedentes de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado e incluso de ese mismo Tribunal, al concluir que estaba incurso en la causal de incompatibilidad prevista en el numeral 7° del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, extendiéndola, en forma indebida, pues contiene una prohibición dirigida solo al alcalde municipal, a quien le está vedado inscribirse como candidato para cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido, pese a la existencia de una causal de inhabilidad específica o especial en el numeral 5° del artículo 37, ibídem, que prevé como tal el “haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un período de doce (12) meses antes de la fecha de la elección”, no de la inscripción.

2.9. Según el accionante, el Tribunal Administrativo del Meta basó, igualmente, su decisión en precedentes judiciales proferidos antes de la reforma promulgada por la Ley 1475 de 2011, realizando una interpretación amañada y oscura, desfavorable e inquisitiva, desconocedora de los principios pro homine y pro libertate. Considera, así mismo, que tales precedentes no resultan aplicables por tratarse de soluciones adoptadas en procesos con circunstancias fácticas diferentes, sin reparar que constituye una posición aislada a lo mencionado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, desestimada varios días después por el mismo tribunal.

### 3. Las pretensiones

El accionante solicita que:

“se TUTELEN, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la participación política, así como los principios constitucionales de favorabilidad, confianza legítima y buena fe predicables del señor EDGAR HUMBERTO SILVA GONZÁLEZ y que, en consecuencia, se ORDENE DEJAR SIN EFECTOS la sentencia del 28 de mayo de 2012 proferida por El Tribunal Administrativo del Meta, en el proceso de Acción de Nulidad Electoral numero (sic) Expediente No 50001331001-2011-00495-01 Actor: Natalia Leyva Quijano, hasta que el

Consejo de Estado resuelva de fondo el recurso extraordinario especial de revisión que se formulará contra dicha providencia, en el momento en que quede ejecutoriada.”.

Como pretensiones subsidiarias, pide.

“-Anular la sentencia del 28 de mayo de 2012 proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, en el proceso de Acción de Nulidad Electoral numero (sic) Expediente No. 500013310001-2011-00495-01 Actor: Natalia Leyva Quijano y ordenar que en el termino (sic) de 48 horas el Tribunal deberá adecuar el fallo en las mismas consideraciones al fallo de la Alcaldesa de Puerto Lleras en el departamento del Meta.

-Anular la sentencia del 28 de mayo de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, en el proceso de Acción de Nulidad Electoral numero (sic) Expedienten No 50001331001-2011-00495-01 Actor: Natalia Leyva Quijano, por parte de Usted señor Juez de Tutela y que sean los encargados de sacar el nuevo fallo dentro del expediente, amparando cada uno de los derechos fundamentales de mi persona.”.

#### 4. Pruebas

Las pruebas relevantes aportadas al trámite de tutela, todas de origen documental, son las siguientes:

-Fotocopia del concepto 0040-2012 dirigido por la Procuraduría 94 Judicial I Administrativa al Juez Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio en el que solicita la denegación de las pretensiones de la demanda. (Folios 45 a 62 cuaderno 1).

-Copias de las sentencias de primera y segunda instancia proferidas, dentro de la acción de nulidad electoral, por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio y el Tribunal Administrativo del Meta, el 19 de abril y el 30 de mayo de 2012, respectivamente, más un salvamento de voto. El fallo de segunda instancia es objeto de la acción de tutela. (Folios 63 a 82 cuaderno 1).

-Copia de la sentencia proferida el 6 de junio de 2012 por el Tribunal Administrativo del Meta, dentro de la acción de nulidad promovida contra la elección de la alcaldesa del municipio de Puerto Lleras - Meta, antes personera de ese mismo ente territorial, en la que se confirmó la negación de las pretensiones, y copia del salvamento de voto de uno de los

magistrados integrante de la Sala de Decisión. (Folios 83 a 107 cuaderno 1).

-Copia de la sentencia proferida el 22 de mayo de 2012 por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, dentro de la acción de nulidad promovida contra la elección del alcalde municipal de Sardinata - Norte de Santander, antes personero de ese mismo ente territorial, en la que se confirmó la negación de las pretensiones. (Folios 108 a 128 cuaderno 1). Y, copia de la sentencia de primera instancia. (Folios 129 a 145).

-Resoluciones 1970, 2135, 2139, 2466, 3002 de 2011 proferidas por el Consejo Nacional Electoral, mediante las cuales se niegan las solicitudes de revocatoria de la inscripción de varios candidatos a alcaldes que antes se habían desempeñado como personeros municipales.

## 5. Oposición a la demanda de tutela

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca admitió la acción de tutela en primera instancia, ordenó su notificación tanto al Tribunal Administrativo del Meta como a Natalia Leyva Quijano y al Juez Primero Administrativo de Villavicencio, los dos últimos como terceros interesados.

De todos ellos solo contestó el juez administrativo de Villavicencio quien, mediante oficio 1474 del 14 de junio de 2012, se limitó a precisar que las consideraciones de las decisiones judiciales de primera y segunda instancia se encuentran contenidas en el texto de las respectivas sentencias sin que haya lugar a un pronunciamiento adicional.

## II. EL TRÁMITE DE LA ACCIÓN DE TUTELA Y SUS DECISIONES

La sentencia inicial fue proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca. Por vía de impugnación, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura la anuló y, por competencia, ordenó la remisión del expediente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, quien dictó nueva sentencia. El Consejo Superior de la Judicatura, en Sala Disciplinaria, se pronunció en segunda instancia.

### 1. Primera instancia. Sentencia inicial

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, mediante sentencia proferida el 20 de junio de 2012[10], concedió, como mecanismo transitorio, la tutela de los derechos fundamentales cuyo amparo solicitó el accionante. Dejó sin efecto el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Meta dentro de la acción de nulidad electoral y le ordenó emitir uno nuevo con observancia de las normas especiales constitucionales y legales reguladoras del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los ex personeros municipales, con especial atención de lo establecido en los artículos 29 y 55 de la Ley 1475 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 179 de la Carta Política y en el numeral 5° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000. Igualmente dispuso la compulsación de copias para que se investigue las presuntas faltas disciplinarias en que pudieron haber incurrido los Magistrados del Tribunal Administrativo del Meta.

De entrada expuso que si bien según las reglas de reparto, previstas en el Decreto 1382 de 2000, el conocimiento de la solicitud de amparo correspondería al Consejo de Estado, en esta oportunidad el Consejo Seccional lo asume a prevención con fundamento en diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional que así lo disponen.

Encontró satisfechos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Respecto de la subsidiariedad destacó la existencia del recurso extraordinario de revisión, que el actor no ha agotado ante el Consejo de Estado, sin embargo explicó su falta de efectividad frente al caso concreto porque no evita la ejecutoriedad de la sentencia atacada por vía de tutela y enfrenta al accionante a la ocurrencia cierta de un perjuicio irremediable derivado tanto de la convocatoria a nuevas elecciones en las que no puede participar como de la conclusión de su periodo el cual no puede recuperar así obtenga un fallo a su favor.

Estableció que el accionante no está incurrido en ninguna de las incompatibilidades e inhabilidades que se le atribuyen, por las siguientes razones:

-A los personeros no se les puede aplicar el numeral 7° del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, por cuanto, primero, existe norma especial contenida en el artículo 37-5, ibídem, según la cual dicho funcionario no puede ser elegido como alcalde en el período de 12 meses anteriores a la fecha de la elección y, segundo, porque el numeral 7 del artículo 38 de la Ley 617 de 2000 fue derogado tácitamente por el artículo 55 de la Ley 1475 de 2011.

-Al accionante se le aceptó la renuncia del cargo de personero a partir del 1° de octubre de 2010 y resultó elegido alcalde el 30 de octubre de 2011, por lo que transcurrió un período superior a un año entre su renuncia y su elección, según lo dispuesto por la ley, mas no entre su renuncia y su inscripción.

-El término de extensión de la incompatibilidad de los alcaldes a 24 meses para inscribirse a cualquier cargo de elección popular, no es aplicable en el caso concreto porque el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, que subrogó el numeral 5° del artículo 95 de la Ley 136 de 1964, la estableció para el caso de los personeros en 12 meses antes de la fecha de la elección, lo cual fue ratificado en el inciso final del párrafo 3° del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011[11], que lo remite al artículo 181 de la Carta Política.

-En cuanto a las incompatibilidades establecidas para los alcaldes, y la validez de la extensión de algunas de estas a los personeros, la Corte Constitucional al resolver la demanda de inconstitucionalidad impetrada contra el artículo 175 de la Ley 136 de 1994, en sentencia C-200 de 2001, puntualizó que, con estricta sujeción al texto legal prohibitivo, las causales de incompatibilidad respecto del alcalde, son predicables a la figura del personero, no refiriéndose a la aplicación de las extensiones especiales en el tiempo para dichas incompatibilidades.

-La vulneración surge cuando el Tribunal Administrativo del Meta, en una interpretación restrictiva, aplica al alcalde electo del municipio de Puerto Gaitán - Meta, las incompatibilidades, hoy prohibiciones propiamente dichas, e inhabilidades, previstas en los artículos 38 y 39 de la Ley 617 de 2000, por remisión del artículo 175 de la Ley 136 de 1994, cuando existe norma especial y precisa al respecto, como la señalada en el numeral 5° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

-En la sentencia atacada por vía de tutela se desconocieron los principios de confianza legítima, buena fe, pro homine, y pro libertate porque: (i) se desatendieron los precedentes jurisprudenciales que regulan la aplicación de las normas jurídicas antes citadas; (ii) existiendo norma expresa y específica a aplicar se hizo lo propio respecto de otras de contenido general; (iii) entre varias normas aplicables al caso se escogió la que más restringe las libertades, lo cual en modo alguno avalan los pronunciamientos tanto de la

Corte Constitucional como de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en tanto sostienen que siempre ha de preferirse la hermenéutica que resulte menos restrictiva cuando se trate de limitar derechos.

-Existiendo principios y valores de derechos fundamentales, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, aplicados y aceptados por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado y por el mismo Tribunal Administrativo del Meta, no resulta aceptable que una de sus Salas actúe en contravía de esas líneas y precedentes jurisprudenciales, profiriendo la sentencia atacada por vía de tutela, para ocho días después, haciendo uso de la acertada y correcta aplicación en un caso similar, falle en sentido contrario.

## 2. La impugnación

Inconformes con la decisión de primera instancia procedieron a impugnarla Natalia Leyva Quijano, quien promovió la acción de nulidad electoral, el magistrado del Tribunal Administrativo del Meta, ponente de la sentencia atacada por vía de tutela[12], y Elkin de Jesús Valencia Sánchez, presidente y representante legal de la Asociación de Veeduría Regional por el Meta “VERPEM”, a la cual no se le dio trámite por no encontrarse acreditada su calidad dentro del expediente.

### 2.1. La demandante en el proceso electoral

Natalia Leyva Quijano, a través de apoderado, solicitó la declaratoria de nulidad de todo lo actuado por falta de notificación y competencia. En el mismo escrito impugnó la sentencia de primera instancia.

Adujo que por ser la demandante dentro de la acción de nulidad electoral, cuya decisión de segunda instancia resulta objeto de la tutela, debió ser notificada personalmente en la dirección indicada en la demanda, por tener interés directo e inmediato en los resultados del trámite constitucional y en guarda de su derecho de defensa., tal como lo prevé el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991 y lo advierte la Corte Constitucional en sus providencias.

Alegó, que por tratarse de hechos ocurridos en el Distrito Judicial del Meta, el conocimiento de la tutela correspondería a un juez o tribunal con competencia territorial en ese lugar. Sin embargo, advirtió que al dirigirse el amparo contra una sentencia del Tribunal

Administrativo del Meta, en aplicación del factor funcional y según lo previsto en el numeral 2° del artículo 1° del decreto 1382 de 2000, la competencia para su conocimiento radica en el Consejo de Estado por ser el superior funcional de los tribunales administrativos, razón por la cual se configura una nulidad insaneable por haberla tramitado y decidido la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta.

Insistió, en que el accionante al inscribirse como candidato a alcalde, se encontraba dentro del término de la prohibición señalada en el artículo 38-7 de la Ley 617 de 2000, y de la incompatibilidad prevista en los artículos 38 y 51, ibídem, pues había sido elegido personero del mismo municipio por un período fijo de 4 años, contados desde marzo 1° de 2008 al 28 de febrero de 2012.

Acerca del precedente horizontal, comentó que la primera providencia del Tribunal Administrativo del Meta es precisamente la del 30 de mayo de 2012, que ahora se controvierte por vía de tutela, siendo posterior el fallo de 6 de junio de 2012 (exp. 2011-00386-01), mediante el cual se confirmó la denegatoria de nulidad de la elección de la alcaldesa del municipio de Puerto Lleras, anterior personera del mismo ente territorial[13].

Negó la existencia de precedentes verticales en el Consejo de Estado desfavorables a sus pretensiones y, por el contrario, en apoyo de su causa citó los expedientes 2818 de marzo 7 de 2002 y 2816 de septiembre 6 de 2002, conocidos por la Sección Quinta.

2.2. El Magistrado del Tribunal Administrativo del Meta ponente de la sentencia objeto de la acción de tutela[14]

Arguyó, que el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca superó el límite de la competencia del juez constitucional, pues los argumentos que sustentan el fallo proferido se contraen a exponer simplemente una interpretación diversa a la asumida por la sentencia que revoca, lo cual restringe la autonomía e independencia de los jueces para aplicar la ley y darle el sentido correspondiente.

Sostuvo, que el Consejo Seccional efectuó una interpretación diferente en materia de nulidad electoral, sentando una nueva posición, sin tener competencia para ello, y en abierto desconocimiento a lo sostenido por el Consejo de Estado quien en varias sentencias,

citadas en el fallo revocado, indicó que la incompatibilidad para quien ejerció el cargo de personero era de 12 meses anteriores a la inscripción y no a la elección, posición reforzada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional también citada en la sentencia depuesta.

Insistió, en que no vulneró el precedente jurisprudencial, lo cual, en su criterio, sí hizo el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca con su nueva interpretación.

Subrayó, que tampoco se presentó la vulneración del precedente judicial horizontal por cuanto el Tribunal Administrativo del Meta profirió ocho días después del fallo atacado por vía de tutela, una sentencia en la que cambió su posición y argumentó que la prohibición para los personeros permanecía durante los 12 meses anteriores a la elección y no a la inscripción.

Agregó, que en ningún momento se indicó cuál era el precedente jurisprudencial concreto que se estima desatendido, y citó un aparte del numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, a saber “La renuncia un (1) año antes de la elección al cargo al que se aspire elimina la inhabilidad”, que se declaró inexecutable mediante Sentencia C-040 de 2010.

Se apartó del fallo de tutela por cuanto simplemente enunció los principios de seguridad jurídica, buena fe, pro homine y pro libertate, sobre los cuales se refirió a su definición sin explicar a fondo, de manera clara y suficiente, de qué forma los vulneraba el fallo de segunda instancia proferido en la acción electoral.

Finalmente, también planteó la falta de competencia de la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca para conocer de la acción de tutela sobre hechos ocurridos en el Departamento del Meta, configurándose una nulidad insaneable.

Pidió la declaratoria de nulidad de lo actuado desde el auto admisorio de la demanda y, en caso de no accederse a ello, la revocatoria del fallo de tutela proferido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca.

### 3. Segunda instancia

Mediante sentencia de 26 de septiembre de 2012[15], la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura resolvió “DECRETAR LA NULIDAD DE LO ACTUADO,

preservando la validez de las pruebas recaudadas, dentro de las presentes diligencias, a partir del auto proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, en virtud del cual avocó el conocimiento y admitió en trámite la acción de tutela...”.

En atención a lo anterior, ordenó “REMITIR EN FORMA INMEDIATA, a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, el presente diligenciamiento de amparo constitucional a fin de que se sirva conocer, tramitar y fallar el mismo dentro del perentorio término legal, reconociendo como tercero al ciudadano ELKIN DE JESUS VALENCIA SÁNCHEZ, en la calidad señalada en la parte motiva y por los planteamientos allí esbozados.”

Para adoptar las anteriores decisiones, despachó desfavorablemente la pretensión de nulidad de lo actuado por la presunta ausencia de notificación del auto admisorio de la demanda de tutela a Natalia Leyva Quijano, pues en dicho proveído se le ordenó notificar y correrle traslado del mismo tanto a ella como a su apoderado, para lo cual se les remitieron oportunamente las comunicaciones respectivas, sin que fuera exigible enterar a los demás profesionales del derecho que la asesoraron dentro de la acción de nulidad electoral.

Destacó que un error en la aplicación de las reglas de reparto, previstas en el Decreto 1382 de 2000, no autoriza al juez de tutela a declararse incompetente, lo que sí ocurre cuando desatiende el factor territorial, falencia por demás insaneable. Con fundamento en tal razonamiento, y atendiendo a que la alegada vulneración de los derechos del accionante provienen del Tribunal Administrativo del Meta, encontró que el competente no es la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, sino la misma entidad pero Seccional Meta, preservando así el querer del actor quien eligió la jurisdicción disciplinaria como juez de su petición de amparo.

De los seis magistrados integrantes de la Sala de Decisión dos avalaron plenamente la sentencia[16], otros dos aclararon el voto[17], uno lo salvó[18] y otro lo salvó parcialmente[19]. Las aclaraciones se orientaron no solo a expresar que la vinculación de terceros es propia del juez de tutela de primera instancia sino a precisar que no solamente se debe tener en cuenta el lugar donde se produce la presunta afectación de derechos fundamentales sino la competencia a prevención. El salvamento puso de presente la falta

de competencia de la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, tanto por el factor territorial previsto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 como por la regla de reparto contenida en el canon 1° del decreto 1382 de 2000. Y el salvamento parcial aunque acogió la declaratoria de nulidad, discrepó de la decisión de enviar el expediente a la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta por cuanto la competencia, cuando se trata de tutelas contra providencias judiciales, está debidamente reglada y su conocimiento, en este caso, corresponde al Consejo de Estado.

#### 4. Nueva sentencia de tutela de primera instancia

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, mediante sentencia de 26 de octubre de 2012[20], tuteló, como mecanismo transitorio, los derechos fundamentales al debido proceso y a la participación en política de Edgar Humberto Silva González.

Como consecuencia de ello, ordenó suspender los efectos del fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Meta el 28 de mayo de 2012 hasta tanto se resuelva el recurso extraordinario de revisión, cuya interposición anuncia el accionante, el cual deberá incoarse dentro del término de cuatro meses respecto de dicha providencia.

Para adoptar tales decisiones tuvo en cuenta que el recurso extraordinario de revisión, a ejercer ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa, no es el más idóneo en tratándose de acciones electorales, frente al perjuicio irremediable que se cierne como consecuencia de un eventual ilegítimo acto que le impida la participación activa en la función pública como alcalde de Puerto Gaitán.

(i) Es inviable que una persona se inscriba como candidato y sea elegida o designada como Alcalde, si ha desempeñado el cargo de personero del respectivo municipio durante los 12 meses anteriores a la fecha de la elección.

(ii) El personero de un municipio que aspire a ser elegido alcalde del mismo tendrá que renunciar a su empleo 12 meses antes de la elección del primer mandatario municipal y

no de la inscripción.

(iii) El accionante no ejerció como personero durante el período inhabilitante porque en virtud de renuncia aceptada laboró como tal hasta el 30 de septiembre de 2010 y su elección como alcalde ocurrió el 30 de octubre de 2011; es decir que entre una y otra fecha transcurrió un término superior a 12 meses.

Finalmente, aseveró que la incompatibilidad prevista en el numeral 7° del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, que constituye una verdadera inhabilidad, no resulta aplicable en el presente caso ante la existencia de una causal de inhabilidad especial para personeros aspirantes a alcaldes en el numeral 5° del artículo 37, ibídem, que establece claramente que quien se haya desempeñado como personero del mismo municipio del cual aspira a ser elegido alcalde, tiene que haber culminado su período como personero o haber presentado su renuncia al mismo, 12 meses antes de la fecha de la elección de alcalde.

## 5. La impugnación

El accionante impugnó el fallo proferido el 26 de octubre de 2012 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta con miras a lograr la revocatoria del numeral segundo de su parte resolutive en cuanto le impuso la obligación de interponer, dentro del término de 4 meses, el recurso de revisión contra la sentencia proferida dentro de la acción de nulidad electoral adelantada en su contra.

En su lugar, solicitó que se ordenara al Tribunal Administrativo del Meta la expedición, en el término de 48 horas, de un nuevo fallo con las mismas consideraciones de la sentencia proferida dentro del expediente de la alcaldesa de los municipios de Puerto Lleras y Vista Hermosa en el departamento del Meta.

Adujo, como sustento de su pretensión, que tal obligación no solo dejaría nuevamente suspendida en el tiempo su situación de representación política y popular como alcalde municipal de Puerto Gaitán – Meta, sino que generaría incertidumbre e inestabilidad política tanto para él como para los habitantes del ente territorial.

## 6. La sentencia de tutela de segunda instancia

Mediante sentencia del 6 de febrero de 2013[21], la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del

Consejo Superior de la Judicatura se abstuvo de decretar la nulidad invocada, confirmó el numeral 1° de la sentencia impugnada en tanto concedió la tutela como mecanismo transitorio, pero revocó el numeral 2° de la misma y en su lugar ordenó al Tribunal del Meta la emisión de una nueva sentencia que acate y respete las normas especiales constitucionales y legales reguladoras del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los ex personeros municipales, de conformidad con las motivaciones expuestas en el fallo de segunda instancia.

Inició sus consideraciones advirtiendo la no prosperidad de la nulidad solicitada con fundamento en la falta de competencia porque, según lo sostenido por la Corte Constitucional, un error en la aplicación o en la interpretación de las reglas de reparto previstas en el Decreto 1382 de 2000 no autorizan al juez de tutela a declararse incompetente ni mucho menos a declarar la nulidad de todo lo actuado.

Estableció la existencia de un defecto sustantivo, por indebida aplicación normativa, en la sentencia del Tribunal Administrativo del Meta al extender a los personeros la incompatibilidad prevista en el artículo 38-7 de la Ley 617 de 2000 para los alcaldes, ignorando la inhabilidad especial para los personeros que aspiren a alcalde, descrita en el artículo 37-5, ibídem, que les impone renunciar a su cargo 12 meses antes de la elección.

Sostuvo que, con esta interpretación extensiva y no restrictiva, se conculcaron principios basilares de la Constitución y derechos fundamentales tales como la igualdad, el debido proceso, la participación política y además se ignoró el contenido de las sentencias C-145 de 1994, C-767 de 1998 y C-540 de 2001.

Resaltó que, días después de proferida la sentencia objeto de la acción de tutela, el Tribunal Administrativo del Meta, resolvió de manera contraria un caso con idénticos fundamentos fácticos al del ahora, criterio igualmente adoptado por los juzgados administrativos de Villavicencio y Cúcuta y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander. También se refirió a conceptos emitidos en igual sentido por el Consejo Nacional Electoral.

Descartó que los sustentos de la sentencia del Tribunal Administrativo del Meta constituyan meras divergencias interpretativas o de criterios, cobijados por la autonomía judicial, porque ante la claridad del texto normativo según el cual ningún régimen de inhabilidades e

incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular puede ser superior al de 12 meses establecido para los congresistas, (arts. 29 de la Ley 1475 de 2011 y 179-2 de la Constitución Política), no podía interpretar que su contabilización perduraba por 24 meses (art. 39 de la Ley 617 de 2000).

Consideró que la orden contenida en el numeral 2° de la sentencia de tutela de primera instancia, antes que conjurar de manera transitoria la afectación de los derechos fundamentales del actor, imponiéndole acudir al Consejo de Estado, lo que hace es actualizar y mantener el perjuicio irremediable existente.

De los siete magistrados integrantes de la Sala, solo el ponente avaló completamente la sentencia, tres salvaron el voto[22] y otros tres[23] lo aclararon.

Los salvamentos se fundamentan en argumentos que exponen la competencia del Consejo de Estado para conocer de la acción de tutela y, aun aceptándola, advierten tanto la existencia de otros medios de defensa judiciales como el hecho de no avizorarse perjuicio irremediable alguno. Las aclaraciones, por su parte, se apoyan en la aceptación de la competencia a prevención que se hace en providencias de la Corte Constitucional, en la afectación del debido proceso del accionante por error de interpretación del contenido de varios artículos de la normativa aplicable y en el desconocimiento del precedente constitucional, pero subrayan que debió precisarse los alcances de la competencia del juez constitucional y las circunstancias de vías de hecho en el caso concreto.

### III. LA SENTENCIA DE NULIDAD ELECTORAL CONTRA LA CUAL SE INTERPONE LA ACCIÓN DE TUTELA

Aun cuando el accionante no hace ningún reparo respecto de la sentencia proferida en primera instancia por el Juez Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, dentro de la acción de nulidad electoral, a continuación se hará un resumen de ella, con miras a lograr una mejor explicación y comprensión de la situación fáctico - jurídica planteada. Seguidamente se hará lo propio respecto de la sentencia del Tribunal Administrativo del Meta, objeto de la tutela, que declaró la nulidad de la elección del accionante como alcalde municipal de Puerto Gaitán - Meta.

La decisión del Juez Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio proferida dentro

del proceso de nulidad electoral

Expuso que la causal de incompatibilidad prevista en el numeral 7° del artículo 38 de la Ley 617 de 2000 y su respectiva duración contemplada en el 39, ibídem, no son aplicables al presente asunto por cuanto existen disposiciones expresas que consagran inhabilidades específicas para los personeros que aspiran a ser elegidos alcaldes, tales como la establecida en el numeral 5° del artículo 37 de la misma ley citada que lo inhabilita para ser alcalde por el hecho de haber desempeñado el cargo de personero en un período de 12 meses antes de la fecha de la elección, y la extensión prevista en el artículo 51 que la fija en 12 meses.

Encontró probado que entre la fecha hasta la cual el accionante ocupó el cargo de personero de Puerto Gaitán - Meta (30 de septiembre de 2010) y el día en que fue elegido alcalde de ese municipio (30 de octubre de 2011) transcurrió un lapso superior a 12 meses, razón por la cual no estaba incurso en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 5° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Respeto del artículo 51, ibídem, explicó que dicha norma, aducida como vulnerada, no consagra directamente prohibición alguna ni la causal de incompatibilidad anunciada por la parte actora, razón por la cual no se configura la nulidad del acto acusado por el supuesto desconocimiento de ella.

#### 1. La apelación

A través de apoderado, Natalia Leyva Quijano, parte demandante en el proceso electoral, censuró el fallo del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio por cuanto, a su juicio, solo "giró" en torno al numeral 5° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, sin tener presente que el régimen de inhabilidades se encuentra en varias normas, y sin advertir que se vulneró la prohibición establecida en el numeral 7 del artículo 38, ibídem, aplicable tanto a los alcaldes como a los personeros por remisión expresa del artículo 175 de la Ley 136 de 1994, agregando que no se trata de una incompatibilidad sino de una inhabilidad genérica que le es aplicable a todos los candidatos y con mayor razón a quien aspira a ser alcalde, ocupando el cargo de personero municipal.

Acotó que, en principio, la prohibición para Edgar Humberto Silva González permanecía

hasta el 28 de febrero de 2013 teniendo en cuenta que su período como personero municipal iba hasta el 28 de febrero de 2012. Sin embargo, como renunció el 1° de octubre de 2010 su incompatibilidad se extendía hasta el 1° de octubre de 2011, fecha hasta la cual podía inscribirse como candidato a la alcaldía municipal de Puerto Gaitán - Meta y lo hizo el 29 de julio de 2011. Reiteró que la incompatibilidad debía ser observada para la fecha de inscripción y no únicamente de la elección.

## 2. La decisión del Tribunal Administrativo del Meta

Mediante sentencia de 30 de mayo de 2012[24] la referida corporación judicial revocó la sentencia apelada, que negó las pretensiones de la demanda, y en su lugar declaró la nulidad de la elección de Edgar Humberto Silva González como alcalde municipal de Puerto Gaitán - Meta, para el período 2012 a 2015.

Para adoptar tal decisión tuvo en cuenta que la solicitud de nulidad del acto que declaró la elección como alcalde del señor Silva González se fundamentó en los artículos 38-7, 39 y 51 de la Ley 617 de 2000

Explicó, que las incompatibilidades de los personeros municipales no son únicamente aquellas específicas o propias del cargo, sino también las establecidas para los alcaldes municipales en lo que corresponda a su investidura, tal como lo dispone el artículo 175 de la Ley 136 de 1994. Con fundamento en ello, legitimó la aplicación del artículo 38-7 de la Ley 617 de 2000 en este caso concreto, que se convierte en una inhabilidad genérica, en virtud de la cual a los personeros les está prohibido inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fueron elegidos.

Respecto de la duración de las incompatibilidades previstas para los alcaldes en el artículo 39 de la Ley 617 de 2000, precisó que, pese al término de 24 meses establecido en dicho artículo para la incompatibilidad descrita en el artículo 38-7, debe entenderse que es por 12 meses máximo.

También precisó que el término de duración de las incompatibilidades corre desde el momento en que finaliza el período para el cual fue elegido el personero, o desde el día en que se le acepta la renuncia, tiempo que debe haber transcurrido en su totalidad con anterioridad al momento de la inscripción y no de la elección, tal como lo han establecido

tanto la Corte Constitucional como la Sección 5ª del Consejo de Estado, en sentencias C-540 de 2001[25] y 2776 de 8 de febrero de 2002[26], respectivamente.

Encontró acreditado que Edgar Humberto Silva González (i) fue elegido personero municipal de Puerto Gaitán – Meta para el período correspondiente al 1º de marzo de 2008 y 28 de febrero de 2010; (ii) le fue aceptada la renuncia al mismo a partir del 1º de octubre de 2010; (iii) se inscribió como candidato a la alcaldía del mismo municipio el 29 de julio de 2011; y (iv) salió elegido como alcalde el 30 de octubre de 2011.

De conformidad con lo anterior, concluyó que se inscribió como candidato a la alcaldía de Puerto Gaitán – Meta cuando aun no había transcurrido el término de 12 meses después de aceptada su renuncia, sino únicamente 9 meses y 28 días, vulnerando la prohibición dispuesta en el artículo 38-7 de la Ley 617 de 2000.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

Conforme a los supuestos fácticos referidos, le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión establecer si el Tribunal Administrativo del Meta vulneró los derechos fundamentales del accionante y los principios constitucionales cuya protección invoca, al anularle su elección como alcalde del municipio de Puerto Gaitán – Meta, por no haber renunciado un año antes de la inscripción de su nueva aspiración al cargo de personero que ejercía y si, con ello desatendió el principio de interpretación taxativa y restrictiva en lo que a inhabilidades e incompatibilidades se refiere, ignoró precedentes judiciales no solo de la Corte Constitucional sino del Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo del Meta en este sentido, e incurrió en defectos fácticos y sustantivos al concluir que se configuraba la causal de incompatibilidad prevista en el numeral 7º del artículo 38 de la Ley 617 de 2000 que, a su juicio, solo tiene efectos para la figura del alcalde.

No obstante, debido a que en el trámite de la acción de tutela se plantearon innumerables observaciones relativas a las reglas de competencia y de reparto esta Sala deberá, en aras de desvirtuar la presencia de una posible nulidad insaneable, determinar de forma sucesiva si (i) la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura son competentes para conocer en primera y segunda instancia, respectivamente, la acción de tutela instaurada contra una sentencia de nulidad electoral proferida por el Tribunal Administrativo del Meta.

En todo caso, la Sala solo se ocupará de resolver el problema jurídico de fondo planteado, si el pronunciamiento que le resulta obligado realizar en torno a la competencia y la observancia de las reglas de reparto así lo permite, tópicos que, como ya se reseñó, originaron posiciones encontradas plasmadas en salvamentos y aclaraciones de voto.

2.1. El marco jurídico que determina la competencia en materia de tutela, las reglas de reparto y los conflictos que suscitan su desatención. Reiteración de jurisprudencia

En diversas ocasiones esta Corte se ha ocupado de establecer que las únicas normas que precisan los factores de competencia, en tratándose de la acción de tutela, son los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991. El primero de ellos dispone que el amparo puede solicitarse “ante los jueces” y el otro establece, en términos generales, la competencia territorial de “jueces o tribunales” con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la amenaza o la vulneración, asignándole, particularmente, a los “jueces del circuito del lugar” el conocimiento de las tutelas dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación.

Al referirse al alcance y campo de aplicación del Decreto 1382 de 2000, la Corte ha sostenido que dicho acto administrativo establece “reglas para el reparto de la acción de tutela”, jerárquicamente inferior a las normas sobre competencia antes aludidas y sin la virtualidad de asimilarlas a ellas o de modificarlas. Precisamente, bajo ese entendido, la Sección Primera de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado desestimó, mediante sentencia de 18 de julio de 2002, la mayoría de los cargos de nulidad contra el referido decreto, pues consideró que no era contrario al artículo 86 constitucional en razón a que establecía normas de reparto mas no de competencia.

Se cuenta, entonces, con particulares y precisas reglas, tanto de competencia para el conocimiento de la acción de tutela como de reparto de las diversas solicitudes de amparo, las cuales, en sus explicadas dimensiones, deben aplicarse de manera racional y desprovistas de todo proceder caprichoso o arbitrario, indicativo de una evidente manipulación grosera de los preceptos que las informan.

El desconocimiento de las reglas de competencia previstas en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 puede llevar al juez de tutela a declararse incompetente y remitir la solicitud de amparo a quien considere habilitado para resolverla, lo cual posibilitaría el origen de un conflicto de competencia a dirimir por el superior jerárquico común de las autoridades judiciales en controversia o, en su defecto, por la Corte Constitucional.

Precisamente, en el Auto 124 de 2009 la Corte fijó como regla aplicable, para la resolución de los conflictos de competencia en materia de tutela, la siguiente:

“un error en la aplicación o interpretación de las reglas de competencia contenidas en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991 puede llevar al juez de tutela a declararse incompetente (factor territorial y acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación). La autoridad judicial debe, en estos casos, declararse incompetente y remitir el expediente al juez que considere competente a la mayor celeridad posible.”

Por su parte, la discusión con ocasión de la aplicación o interpretación del Decreto 1382 de 2000, contentivo de reglas de reparto, no genera conflicto de competencia, ni siquiera aparente. Es más, una equivocación en su aplicación o interpretación no permiten la declaratoria de incompetencia o de nulidad de lo actuado. Empero, en el caso de que dos autoridades judiciales lo promuevan, el expediente será remitido a aquella a quien se repartió en primer lugar, así lo ha considerado la Corte Constitucional al dirimir tales conflictos y lo ha fijado, igualmente como regla, en el auto antes referido.

Al respecto, también ha advertido que ello no obsta para que dicha Corporación o el superior funcional, al que sea enviado un supuesto conflicto de competencia, proceda a devolver el asunto, conforme a las reglas de reparto del aludido decreto, en aquellos eventos en que ocurra una distribución caprichosa de la acción de tutela, fruto de una manipulación grosera de las aludidas reglas, como sería el caso del reparto equivocado de una acción de tutela interpuesta contra una providencia judicial emanada de las altas

cortes, o, necesariamente, siguiendo esa misma directriz, en los casos en que se reparta caprichosamente una acción de tutela contra una providencia judicial, a un despacho diferente del superior funcional del que dictó el proveído. Así se ha explicado en los autos 124 y 198 de 2009 proferidos por esta Corte al dirimir los conflictos de competencia suscitados en las respectivas acciones de tutela.

Sin embargo, la Corte también ha sostenido que la anterior argumentación no desconoce la validez del Decreto 1382 de 2000, pues se reconoce que las normas de reparto del mencionado acto administrativo deben ser seguidas obligatoriamente por las oficinas de apoyo judicial a la hora de distribuir las acciones de tutela entre los distintos jueces, de modo que de ninguna forma, el reparto de los procesos debe ser caprichoso o arbitrario.

Es más, la expedición de dicho decreto, contentivo de reglas de reparto, tuvo como finalidad asegurar que exista una adecuada distribución entre los jueces de la República de los asuntos sometidos a su conocimiento en virtud de las acciones de tutela interpuestas por todas las personas, tomando como criterios elegidos para ello, no solo la naturaleza jurídica de determinadas entidades demandadas que desarrollan sus funciones en el orden nacional o territorial, sino también la categoría o jerarquía del funcionario judicial en tratándose de tutela contra providencias judiciales, entre otros aspectos.

Precisamente, en punto de las autoridades judiciales, cabe reflexionar sobre el quebrantamiento de la jerarquía que le es propia, con ocasión de la censura que se le haga por vía de tutela a una sentencia proferida por una alta corte, tribunal o funcionario judicial de mayor jerarquía, y el accionante decida radicarla ante el juez municipal de su localidad. Lo anterior, por cuanto, en principio, no tendría competencia para conocer de una acción interpuesta respecto de su superior. En el auto 040 de 2013 la Corte plantea esta reflexión así:

“Ahora, si bien es cierto que la Corte Constitucional determinó las reglas de competencia en el Auto 124 de 2009, también lo es que el Decreto 1382 de 2000 no puede desconocerse en aplicación de aquel. Así, por ejemplo, si en todos los casos donde no existe un conflicto de competencia sino una indebida aplicación de las reglas de reparto, al solución está encaminada a que el juez que conoció inicialmente de la tutela proceda a resolverla sin demoras, no tendría sentido la vigencia del citado decreto, puesto que, en un caso

hipotético, si una acción de tutela está dirigida contra una sentencia judicial proferida por una Alta Corte y el accionante decide radicarla ante el juez municipal de su localidad, se quebrantaría la jerarquía propia de las autoridades judiciales, pues en principio el juez municipal no tendría competencia para conocer de una acción interpuesta contra su superior.”.

Los anteriores fundamentos, entre otros varios, evidencian la necesidad de acatar y aplicar en forma estricta el Decreto 1382 de 2000, pues como se ha puesto en evidencia, dicha norma se ha convertido en una disculpa constante para no avocar el conocimiento de las acciones de tutela, generando así una demora injustificada frente a la protección de los derechos fundamentales de los asociados, bajo el reiterado errado argumento de existir un conflicto de competencia con ocasión de la desatención de las reglas de reparto. De esta forma reflexionó la Corte en el auto 040 del 7 de marzo de 2013 al pronunciarse sobre un supuesto conflicto de competencia derivado de la aplicación del acto administrativo antes mencionado.

### 2.3. El caso bajo estudio

Como se dejó expuesto desde el principio, la presente acción de tutela se promovió contra una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, dentro de la acción de nulidad electoral adelantada contra el accionante, Edgar Humberto Silva González, a quien la referida corporación judicial anuló su elección como alcalde municipal de Puerto Gaitán - Meta.

La solicitud de amparo constitucional la dirigió el actor al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca[27] y a dicha autoridad fue repartida, según consta en el acta individual de reparto[28], quien asumió la competencia, pese a advertir que correspondía al Consejo de Estado según lo previsto en el Decreto 1382 de 2000, bajo el argumento de hacerlo a prevención, teniendo en cuenta que el referido acto administrativo establece reglas de reparto más no de competencia y a fin de garantizar la voluntad del actor quien escogió a la jurisdicción disciplinaria como su juez constitucional.

Al conocer de la impugnación interpuesta contra la sentencia de primera instancia, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en aplicación del factor territorial que determina la competencia de los jueces en materia de tutela, decretó la nulidad de lo

actuado al considerar que si se le atribuye al Tribunal Administrativo del Meta la vulneración de los derechos fundamentales del actor, esa municipalidad, donde ocurre la afectación alegada, es la que debe conocer la acción de tutela. Por tal razón, decidió remitir a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta el amparo constitucional a fin de que se tramitara y fallara, de conformidad con la reglas de competencia.

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, asumió la competencia y declaró la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio, amparó los derechos fundamentales y ordenó suspender los efectos del fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, hasta tanto se resuelva el recurso extraordinario de revisión, el cual se debía incoar dentro del término de cuatro meses respecto de dicha providencia. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al resolver la impugnación, se abstuvo de decretar la nulidad solicitada por falta de competencia y, en su lugar, confirmó la sentencia impugnada en tanto concedió la tutela como mecanismo transitorio, pero revocó el numeral 2° de la misma y ordenó al tribunal accionado la emisión de una nueva sentencia acatando y respetando las normas especiales constitucionales y legales reguladoras del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los ex personeros municipales.

A juicio del despacho judicial accionado y de la demandante en el proceso de nulidad electoral, vinculada al trámite del mecanismo de amparo, la tutela no debió haber sido remitida a la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional del Meta, pues teniendo en cuenta que la acción fue dirigida contra un fallo del Tribunal Administrativo le correspondía por reparto avocar conocimiento de la misma al Consejo de Estado.

Al respecto, es claro que existe una controversia sobre la aplicación del Decreto 1382 de 2000. De acuerdo con la posición adoptada mediante auto 124 de 2009 y reseñada en acápite anterior, la observancia del citado decreto, en principio, no autoriza al juez de tutela para declararse incompetente ni para decretar la nulidad de lo actuado, por tanto, de acuerdo con la regla general contenida en dicha providencia, el proceso debe remitirse al funcionario que le correspondió en principio la demanda.

No obstante, reitera esta Sala que en el mismo auto se contempla, como excepción a la

regla general, la posibilidad de que, en aquellos casos en los que “se presente una distribución caprichosa de la acción de tutela fruto de una manipulación grosera de las reglas de reparto contenidas en el mencionado acto administrativo”[29], la Corte Constitucional o el superior funcional, conservan la potestad de devolver la tutela sometida a su consideración, de conformidad con las reglas señaladas en el referido decreto.

Así las cosas, si bien es cierto que la Corte Constitucional determinó las reglas de competencia en el Auto 124 de 2009, también lo es que el Decreto 1382 de 2000 no puede desconocerse en aplicación de aquel. Bajo ese entendido, este tribunal considera oportuno insistir en que, si bien las disposiciones del decreto mencionado son reglas de reparto, tal situación no impide que la Corte, como máximo órgano de la jurisdicción constitucional, pueda aplicar en debida forma lo allí establecido.

En el presente caso, encuentra la Sala que del escrito de tutela se desprende que la misma está dirigida contra el fallo de nulidad electoral proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, a quien se le atribuye la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante al ordenar la nulidad de su elección como Alcalde Municipal de Puerto Gaitán - Meta, habida cuenta que encontró que el actor incurrió en una causal de inhabilidad al no cumplir con el término mínimo establecido por la ley entre su renuncia al cargo del personero municipal y su inscripción como alcalde de la misma municipalidad.

A su vez, se observa que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de Cundinamarca, en aplicación al factor territorial, decidió remitir el mecanismo de amparo a la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional del Meta para que fuera dicho tribunal, de conformidad con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, el que avocara conocimiento de la acción de tutela de la referencia, luego de que constató que la sentencia a la cual se le aduce la vulneración de los derechos fundamentales del accionante fue proferida por el Tribunal Administrativo del mencionado Departamento.

Así las cosas, encuentra la Sala que la decisión de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en aplicación del factor territorial, de declarar la nulidad de todo lo actuado para que, fuera la Sala Disciplinaria del Consejo Sección del Meta la que conociera y tramitara la tutela, fue en parte acertada en el sentido en que debía conocer del asunto el juez del lugar de donde se alega la vulneración de los derechos.

No obstante, valga precisar que la remisión de la tutela, además de obedecer al factor territorial, debía estar dirigida, por tratarse de tutela contra fallo de tribunal, al superior jerárquico del mismo para que, acogiendo las reglas de reparto establecidas en el decreto, tramitara y se pronunciara sobre las pretensiones esbozadas en el mecanismo de amparo. Por lo tanto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2 del Decreto 1382 de 2000, el proceso ha debido ser asignado, por la oficina de reparto, al Consejo de Estado como superior jerárquico del Tribunal Administrativo del Meta. Medida esta última que, a juicio de esta Sala de Revisión, no solo atiende a lo sentado por esta corporación en reiterados pronunciamientos, atrás reseñados, sino que, además, con ello se garantiza que, en lo posible, se haga efectivo el debido acatamiento del precedente vertical pues de ese modo es que se permite que dicho superior jerárquico, y no otro juez constitucional, sea quien examine y determine si su inferior, en la decisión ordinaria respectiva a aplicado o, por el contrario, desacatado los criterios jurisprudenciales que, ha modo de precedentes, gobiernan la resolución del caso. Tal es la consideración que reviste mayor peso en la resolución de este asunto, pues, definitivamente, ningún otro juez constitucional en este caso, estaría en mejores condiciones de hacer efectivo, el mencionado precedente que el superior jerárquico del juez ordinario, máxime cuando en esta oportunidad se trata de un Tribunal de segunda instancia cuya decisión, por vía de tutela, la examinaría el Consejo de Estado.

Bajo ese contexto, la Sala considera que en esta oportunidad existió una distribución caprichosa de la acción de tutela, fruto de una manipulación grosera de las aludidas reglas, pues se realizó un reparto equivocado del mecanismo de amparo, toda vez que el mismo fue promovido contra una providencia judicial y por tanto, no debió ser repartido a un despacho diferente del superior funcional del que dictó el proveído.

Por lo anteriormente expuesto, esta Corporación por tratarse de una nulidad insanable advertida en sede de revisión, dejará sin efecto la sentencia proferida, el 6 de febrero de 2013, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que concedió la tutela presenta por el señor Edgar Humberto Silva González contra el Tribunal Administrativo de Meta y en consecuencia, ordenará, en cumplimiento de las reglas de reparto establecidas en el numeral 2 del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, remitir el expediente al Consejo de Estado, para que tramite y resuelva lo concerniente a la presente acción de tutela, toda vez que es el superior funcional del tribunal que profirió la sentencia

cuestionada en el mecanismo de amparo.

#### IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de todo lo actuado y, en consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS la sentencia proferida, el 6 de febrero de 2013, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la dictada, el 26 de octubre de 2012, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta.

SEGUNDO: REMITIR al Consejo de Estado el expediente de la referencia para que tramite y resuelva lo concerniente a la presente acción de tutela.

TERCERO: Líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado Ponente

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento de voto

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA T-710/13

REGLAS DE REPARTO EN ACCION DE TUTELA-Jueces no pueden anular una decisión de tutela por el hecho de no aplicar las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000, por cuanto se impone la prevalencia del derecho sustancial (Salvamento de voto)

Expediente T-3.862.544

Acción de tutela instaura por Edgar Humberto Silva González contra el Tribunal Administrativo del Meta

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones que toma esta Corporación, me permito hacer explícitas las consideraciones que me llevaron a salvar el voto en esta oportunidad.

Correspondió a la Sala de Revisión conocer la tutela propuesta por Edgar Humberto Silva González contra el Tribunal Administrativo del Meta, autoridad judicial que en desarrollo de la acción de nulidad electoral adelantada contra el accionante anuló su elección como alcalde municipal de Puerto Gaitán, Meta.

El amparo fue presentado ante el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, autoridad que asumió la competencia, resolvió conceder la protección invocada y ordenó a la autoridad judicial accionada emitir un nuevo fallo.

Impugnada la anterior decisión, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura decretó la nulidad de lo actuado al considerar que en este caso se desconoció el factor

territorial, por lo que ordenó remitir a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta el amparo constitucional a fin de que lo tramitara y fallara.

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, asumió la competencia y amparó los derechos fundamentales del accionante como mecanismo transitorio, toda vez que existía la posibilidad de acudir al recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado.

En segunda instancia la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, confirmó la sentencia impugnada y ordenó al tribunal accionado la emisión de una nueva sentencia acatando y respetando las normas especiales constitucionales y legales reguladoras del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los expersoneros municipales.

En este contexto, para la mayoría de la Sala de Revisión, existió una controversia sobre la aplicación del Decreto 1382 de 2000, por lo que se debió atender a lo allí establecido. En consecuencia determinó que el trámite de la acción de tutela no solo debió obedecer al factor territorial, sino que además tenía que corresponder al superior jerárquico del tribunal accionado, para que, acogiendo las reglas de reparto establecidas en el mencionado decreto, tramitara y se pronunciara sobre las pretensiones esbozadas en el mecanismo de amparo, esto es, el Consejo de Estado como superior del Tribunal Administrativo del Meta.

Así, la Sala Cuarta de Revisión resolvió dejar sin efecto la sentencia proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que concedió la tutela y en consecuencia, ordenó remitir el expediente al Consejo de Estado, para que tramite y resuelva lo concerniente a la presente acción de tutela.

Al respecto considero que la postura asumida por la mayoría da prevalencia a las formas en desmedro de los derechos fundamentales del actor, por lo que declarar la nulidad de todo lo actuado profundiza la desprotección a la que se encuentra sometido el actor y termina por desconocer la naturaleza de esta acción constitucional. Entonces, lo procedente era dar prevalencia a lo sustancial sobre las formas y estudiar el fondo del asunto para determinar si las decisiones adoptadas por los jueces de instancia se ajustaban a los presupuestos

establecidos por esta Corporación en orden a garantizar la protección de los derechos fundamentales invocados, específicamente con el fin de establecer si la decisión adoptada por el tribunal accionado incurrió en algún defecto.

Sobre el particular es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional ha precisado que los artículos 86 de la Constitución y 37 del Decreto 2591 de 1991, son las disposiciones que expresamente aluden a los factores que precisan la competencia en materia de tutela, donde expresamente se señala que cualquier juez es competente para conocer sobre la solicitud de amparo.

Además, se ha aclarado que el Decreto 1382 de 2000 establece solamente las “reglas para el reparto de la acción de tutela” y no define la competencia de los despachos judiciales.

Con fundamento en lo anterior, esta Corte determinó en el auto 124 de 2009, las siguientes reglas para la resolución de los conflictos de competencia en materia de tutela, derivados de la falta de aplicación del factor territorial contenido en la Constitución Política (art. 86) y el Decreto 2591 de 1991 (art.37), así como lo relativo a las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000, las cuales, en uno y otro supuesto, son simplemente las consecuencias naturales de la jurisprudencia tantas veces reiterada por esta Corte:

“(i) Un error en la aplicación o interpretación de las reglas de competencia contenidas en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991 puede llevar al juez de tutela a declararse incompetente (factor territorial y acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación). La autoridad judicial debe, en estos casos, remitir el expediente al juez que considere competente con la mayor celeridad posible.

(ii) Una equivocación en la aplicación o interpretación de las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000 no autorizan al juez de tutela a declararse incompetente y, mucho menos, a declarar la nulidad de lo actuado por falta de competencia. El juez de tutela debe, en estos casos, tramitar la acción o decidir la impugnación, según el caso.

(iii) Los únicos conflictos de competencia que existen en materia de tutela son aquéllos que se presentan por la aplicación o interpretación del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 (factor territorial y acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación).

Estos serán decididos, en principio, por el superior jerárquico común de las autoridades judiciales involucradas o, en su ausencia, por la Corte Constitucional en su calidad de máximo órgano de la jurisdicción constitucional, de conformidad con las reglas jurisprudenciales que hasta el momento se han venido aplicando en esta materia.

(iv) Ninguna discusión por la aplicación o interpretación del Decreto 1382 de 2000 genera conflicto de competencia, ni siquiera aparente.”

De esta manera, la jurisprudencia constitucional teniendo en cuenta que el trámite de la acción de tutela es preferente, sumario e informal (arts. 86 CP., 3o y 14 del Decreto 2591 de 1991) y que una de las finalidades del Estado social de derecho proclamado en la Constitución es la efectividad de los derechos (art. 2o CP.), ha establecido parámetros para evitar dilaciones injustificadas y barreras infranqueables y desproporcionadas en el acceso efectivo a la justicia, cuando lo que está en juego es la garantía de los derechos fundamentales.

Es necesario recordar que el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 claramente establece que “son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.” Asimismo, es imperativo reiterar que una equivocación en la aplicación o interpretación de las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000, no autoriza al juez de tutela a declarar la nulidad de lo actuado por falta de competencia.

En consecuencia, no le correspondía al Consejo Seccional de la Judicatura declararse incompetente para conocer este asunto, toda vez que tenía el deber constitucional de dar trámite a la presente acción de tutela, ya que no podía sustentar su falta de competencia en el alcance del artículo 2o del Decreto 1382 de 2000. Por tanto, no se podía alegar una actuación caprichosa o arbitraria por parte de las autoridades que conocieron en instancias el asunto objeto de examen.

Fecha ut supra,

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

[1] Magistrado Ponente: Dr. Henry Villarraga Oliveros.

[2] Magistrada Ponente: Dra. María de Jesús Muñoz Villaquirán.

[3] Folios 6 a 11 cuaderno de revisión de tutela.

[4] Art. 38-7 Ley 617 de 2000. INCOMPATIBILIDADES DE LOS ALCALDES. “Los alcaldes así como los que los remplacen en el ejercicio del cargo no podrán: (...). 7.- Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido. (...)”.

[5] Art. 39, ibídem. DURACIÓN DE LAS INCOMPATIBILIDADES DEL ALCALDE MUNICIPAL DISTRITAL. Las incompatibilidades de los alcaldes municipales y distritales a que se refieren los numerales 1 y 4, tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de 24 meses en la respectiva circunscripción.

[6] Art. 51. Extensión de las incompatibilidades de los contralores y personeros. Las incompatibilidades de los contralores departamentales, distritales y municipales y de los personeros distritales y municipales tendrán vigencia durante el período para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores al vencimiento del período o la aceptación de la renuncia.

[7] Art. 175 de la Ley 136 de 1994. INCOMPATIBILIDADES. Además de las incompatibilidades y prohibiciones previstas para los alcaldes en la presente ley en lo que corresponda a su investidura, los personeros no podrán: a) Ejercer otro cargo público o privado diferente. b) Ejercer su profesión, con excepción de la cátedra universitaria.

[8] Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Vargas Morales.

[9] El accionante inscribió su candidatura para optar al cargo de Alcalde de Puerto Gaitán – Meta el 29 de julio de 2011.

[10] Magistrado Ponente: Dr. Ernesto Fajardo Castro.

[11] “Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política.”.

[12] Dr. Alfredo Vargas Morales.

[13] Fotocopia obrante desde el folio 83 al 100. Con salvamento de voto del Dr. Alfredo Vargas Morales – folios 101 a 107.

[14] Dr. Alfredo Vargas Morales.

[15] Magistrado Ponente: Dr. Henry Villarraga Oliveros, a quien correspondió por haber sido negada la ponencia inicial a cargo de la Dra. María Mercedes López Mora.

[16] Doctores Henry Villarraga Oliveros y Julia Emma Garzón de Gómez.

[17] Doctores Angelino Lizano Rivera y Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

[18] Doctor José Ovidio Claros Polanco.

[19] Doctora María Mercedes López Mora.

[20] Magistrada Ponente: Dra. María de Jesús Muñoz Villaquirán.

[21] Magistrado Ponente: Dr. Henry Villarraga Oliveros.

[22] Doctores Wilson Ruíz Orejuela, José Ovidio Claros Polanco y María Mercedes López Mora.

[24] Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Vargas Morales.

[25] “De otra parte, se observa que el sentido de las incompatibilidades especiales consagradas en los artículos 32 y 39 de la Ley 617 tienen en cuenta, como condición de oportunidad para su aplicación, la fecha de la inscripción, para cualquier cargo o corporación de elección popular y, específicamente, para el acceso a las corporaciones públicas la ley exige que el candidato no esté inhabilitado en el momento de la inscripción,

en forma independiente del orden de la ubicación en la lista respectiva o del número de candidatos elegidos por lista. (Negrillas fuera del texto).

[26] “2. En la frase final del artículo 96-7 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 5° de la Ley 177 del mismo año se dice: “y durante el año siguiente al mismo”, esto es, contiene una prohibición para quienes ejercieron el cargo de alcalde o personero de inscribirse como candidatos a un cargo de elección popular sin que haya transcurrido un año entre la dejación del cargo y la fecha de inscripción de la candidatura , término que se cuenta a partir del vencimiento del período respectivo o de la aceptación de la renuncia, según lo expresó la Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad de dicha norma...”

[27] Folio 1 del cuaderno 1.

[28] Folio 214 del cuaderno 1.

[29] Auto 124 de 2009.