

LILIA SUSANA FLÓREZ D'PAOLA

**EL CASO DEL GOBERNADOR DE CALDAS: NULIDAD ELECTORAL Y
PROHIBICIÓN DE LA REELECCIÓN DE AUTORIDADES LOCALES.**

**(Maestría en Derecho de estado con énfasis en Gobierno y Desarrollo de
las Entidades Territoriales)**

BOGOTÁ D.C, COLOMBIA

2020

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

**MAESTRÍA EN DERECHO DE ESTADO CON ÉNFASIS EN GOBIERNO Y
DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

Rector: Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Decana Facultad de Derecho: Dra. Adriana Zapata Giraldo

Secretaria General: Dra. Martha Hinestroza Rey

**Director Departamento de
Derecho Administrativo:** Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba

Director de tesis: Dr. Pedro Pablo Vanegas Gil

Examinadores: Dra. Carolina Rico Marulanda

Dra. Flor Alba Padrón Pardo

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
I. LA REELECCIÓN DE AUTORIDADES EN EL ÁMBITO NORMATIVO COLOMBIANO	8
A. ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE REELECCIÓN EN COLOMBIA	8
B. ANTECEDENTES DE LA REELECCIÓN EN COLOMBIA.....	10
II. APROXIMACIÓN A LA ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL	12
A. LA ACCIÓN DE NULIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO	13
B. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD ELECTORAL.....	18
III. ANÁLISIS DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD Y LAS CONSECUENCIAS EN LA ELECCIÓN DEL GOBERNADOR DE CALDAS GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA	20
A. LA ELECCIÓN DE UN GOBERNADOR Y SU POSTERIOR DECLARACIÓN DE NULIDAD.....	21
B. ¿LA REELECCIÓN DE GUIDO ECHEVERRI?.....	23
C. LOS FUNDAMENTOS FRENTE A LA DECLARATORIA DE QUE NO EXISTÍA NULIDAD ELECTORAL: La Posición Mayoritaria dentro del Consejo de Estado	25
CONCLUSIONES.....	31
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33

RESUMEN

La reelección de gobernadores ha sido objeto de discusión del poder legislativo sin lograr una posición clara que evite demandas y disputas, las cuales aún continúan siendo objeto de análisis. Una muestra de esta disputa es el Acto

Legislativo 02 del año 2002, en donde no se aprobó la reelección inmediata de autoridades locales pero que extendió su periodo de tres a cuatro años.

La reelección continua siendo un tema en pleno debate y más aún cuando, a pesar de existir una norma clara ésta ha sido objeto de análisis en diversos pronunciamientos jurisprudenciales relacionados con la nulidad electoral, la cual es una de las figuras jurídicas más controvertidas en el ordenamiento jurídico colombiano ya que a través de esta se resuelven una serie de discusiones que niegan los efectos hacia el pasado – ex tunc – y hacia el futuro – ex nunc – conforme la óptica del juzgador, bajo diferentes fundamentos doctrinarios y jurídicos, en pro de ofrecer la mejor alternativa, no solamente para el elegido sino para la ciudadanía.

Bajo estos parámetros el presente artículo se desarrolla a partir de un diseño metodológico que se centra en una investigación dogmática jurídica con una técnica documental y a través del estudio del caso del gobernador de Caldas Guido Echeverri Piedrahita, en el cual se presentan argumentos a favor de lo dispuesto por el Consejo de Estado con relación al principio de la confianza legítima y postulados en contra, bajo el fundamento de lo señalado en la Constitución Política, el Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), entre otros.

Palabras clave:

Reelección, Nulidad Electoral, Confianza Legítima, Inhabilidades, Ex – Tunc, Ex – Nunc.

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo monográfico se realizará un análisis de caso del proceso electoral del Señor Guido Echeverri Piedrahita elegido gobernador del departamento de Caldas, con la finalidad de determinar si efectivamente este había sido o no reelegido en el cargo público, de tal manera que se establezca en el caso específico si se incurrió o no en la prohibición de reelección inmediata de una autoridad territorial. Es menester aclarar que el objetivo principal del presente no es el estudio de la pertinencia o conveniencia de las reelecciones de las autoridades territoriales, sino en el caso específico cuales fueron los efectos de la nulidad frente a la reelección.

En ese orden de ideas, se debe tener en cuenta que el señor Echeverri Piedrahita se postuló al cargo de gobernador para el período 2011 – 2015 respaldado por los partidos: Liberal, Conservador, Cambio Radical, Polo Democrático Alternativo y ASI, siendo elegido y nombrado la autoridad del Departamento. Sin embargo, en el año 2013 se declara la nulidad de la elección por parte del Consejo de Estado, debido a que *“la esposa de Echeverri, Ana María Jaramillo, trabajó como secretaria de Hacienda (e) de Manizales durante un breve periodo, en el año previo a la elección”*¹.

En el 2015 el señor Guido Echeverri Piedrahita se postula nuevamente al cargo, siendo elegido por segunda ocasión, lo que derivó en diversas demandas en su contra, puesto que la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores está expresamente prohibida en el sistema jurídico colombiano. No obstante, las mencionadas impetraciones no prosperaron debido a que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y Consejo Nacional Electoral, estableció

¹ GÓMEZ, Martha. Así fue el vaivén jurídico de Guido Echeverri, mayo 25 de 2017. Disponible en: Lapatria.com: http://www.lapatria.com/caldas/asi-fue-el-vaiven-juridico-de-guido-echeverri-366857?qt-qt_3_lomas=0 [Consultado, febrero 27 de 2019]

que por efectos de la nulidad declarada anteriormente, el señor Echeverri podía aspirar al cargo.

De esa manera, la nulidad electoral de acuerdo con el Consejo de Estado opera no como una terminación exclusiva del mandato, sino que extingue el ejercicio como gobernante y es entonces como si no hubiera sido elegido en primer lugar. De lo expuesto hasta ahora, se origina una tesis jurídica que señala que “*a Echeverri le fue declarada nula su elección y el efecto de la nulidad en el mundo jurídico es que las cosas no existieron*”². Ahora bien, la problemática del caso de Echeverri radica en qué se suscitan una serie de confrontaciones normativas frente a la reelección del gobernador desprendiéndose de ello la siguiente hipótesis: ¿Un ciudadano que fue elegido Gobernador y que su elección fue declarada nula por encontrarse inhabilitado, podría inscribirse como candidato y ser elegido en el siguiente proceso electoral sin desconocer la prohibición de reelección inmediata?

Conviene subrayar que el derecho electoral tiene como fin garantizar el principio democrático que no es otro, que el derecho de los ciudadanos a la participación política que encierra la existencia de unas elecciones libres cuyo resultado corresponda a la voluntad popular, es decir, “*la democracia y el derecho electoral están íntimamente relacionados entre sí; sin el apoyo del auténtico sufragio las instituciones democráticas caerían al vacío*”³.

Por otra parte, la acción de nulidad electoral tiene como objetivo controvertir los actos estatales de elección contrarios a la Constitución o la Ley, sin embargo, en diferentes oportunidades dicha acción no logra tener el alcance deseado. Aspecto que se refleja en el caso de la elección del gobernador de Caldas Guido

² Ibid.

³ GARCÍA SERRANO, María. *Acción de nulidad electoral. Principio democrático vs. derechos del elegido*. (Tesis de grado). Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. 2014. p. 7.

Echeverri Piedrahita, debido a que al declarar la nulidad electoral se producen efectos retroactivos, es decir, las cosas regresan al estado anterior, dando a entender que Echeverri nunca ejerció su mandato, situación que lleva a establecer que tal apreciación se trata de una *ficción jurídica* toda vez, que él sí ejerció la gobernación que no haya terminado el periodo, no implica que nunca haya ejercido el cargo.

Es por ello, que el fallo del Consejo de Estado fundamenta su decisión en la confianza jurídica, la nulidad de los actos electorales, la inhabilidad de la que habla el artículo 303 de la Constitución Nacional y lo dispuesto por la Ley 1437 de 2011 en su artículo 111, entre otros elementos, que dieron como punto final negar las pretensiones de la demanda de nulidad electoral y levantar la medida cautelar en contra de Echeverri.

La mencionada providencia judicial generó diez salvamentos y trece aclaraciones de voto, lo que lleva a establecer que la decisión tomada no fue unánime, generando grandes interrogantes frente a los temas jurídicos aludidos durante el proceso objeto de estudio. Los aspectos hasta ahora planteados permiten proponer el siguiente objetivo: determinar los efectos de la nulidad electoral cuando se promueve como medio para legitimar la reelección de autoridades locales como en el caso del gobernador de Caldas.

Bajo los presupuestos antes trazados este artículo se desarrolla desde un modelo metodológico que se centra en una investigación dogmática jurídica, para ello *“se concibe el problema jurídico desde una perspectiva estrictamente formalista, descontando todo elemento fáctico o real que se relacione con la institución, norma jurídica, o estructura legal en cuestión”*⁴, es decir, se vislumbra el problema jurídico a la luz de las fuentes formales e históricas del derecho,

⁴ WITKER, J. (1995). La investigación jurídica. México: Mc. Graw-Hill.

cuyo objeto será el orden jurídico y su fin la determinación del contenido normativo de ese orden jurídico. Se utilizarán como técnicas de investigación i) el estudio de caso, por medio del cual se busca *“identificar y describir los distintos factores que ejercen influencia en el fenómeno estudiado”*⁵ y ii) el análisis documental de jurisprudencia de las altas cortes, con el cual se pretende *“la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos”*⁶ el análisis es la observación y examen de un hecho en particular, para ello se procura descubrir los componentes básicos de un fenómeno determinado extrayéndolos de los textos informativos y legales, así como de los proyectos de Ley y jurisprudencia referente al tema de la nulidad electoral, de tal manera que se pueda comprobar si se afecta la confianza legítima cuando se promueve la nulidad electoral como medio para legitimar la reelección de autoridades locales como el caso del gobernador de Caldas.

El presente artículo monográfico se estructura en tres apartados, el primero corresponde a la reelección de autoridades en el sistema normativo colombiano desde el ámbito nacional y como esto ha influido en el ámbito local; el segundo se expone una aproximación a la acción de nulidad electoral desde el sistema jurídico colombiano; el tercero se realiza el análisis del caso del gobernador de Caldas Guido Echeverri Piedrahita como caso hito referente a la nulidad electoral como hecho legitimante de la reelección inmediata, para de esta forma presentar un acápite de conclusiones que dé respuesta al interrogante planteado en esta introducción.

⁵ MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina. El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. En: Pensamiento & Gestión, núm. 20, julio, 2006, pp. 165-193 Universidad del Norte.

⁶ PERÉZ ESCOBAR, Jacobo. Metodología y Técnica de la Investigación Jurídica. 2011. Bogotá D.C. Editorial Temis S.A.

I. LA REELECCIÓN DE AUTORIDADES EN EL ÁMBITO NORMATIVO COLOMBIANO

A. ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE REELECCIÓN EN COLOMBIA

La Constitución Política de 1991 abre las puertas a la democracia moderna en Colombia, pasando de una *“democracia representativa como aparecía en la Constitución de 1886 a una democracia participativa, en pro de la modernización y democratización de los partidos políticos”*⁷. En ese orden de ideas, el constituyente buscó garantizar la alternancia del poder, la división de poderes y el principio democrático, así como la igualdad de condiciones entre los candidatos que optan por ocupar un cargo de pública elección, por lo cual vio necesario incluir en su texto las prohibiciones sobre la reelección de cargos de esa índole.

Ello con la finalidad de lograr una mayor participación democrática, impidiendo que una misma persona ocupe un cargo por más de un período, evitando de esa manera la politización gubernamental y la perpetuación en el poder. En principio, estos argumentos se implementaron para el cargo del presidente, no obstante, también se aplican para los demás cargos de elección pública, puesto que en *“la Asamblea Constituyente se consideró que la reelección inmediata de funcionarios de elección popular era un incentivo para la corrupción y la politiquería.”*⁸

Asimismo, cabe mencionar que el modelo democrático – participativo como mecanismo central de *la “modernización del Estado y de la democracia ha traído, una serie de circunstancias como la atomización partidista, indisciplina al*

⁷ VÉLEZ GALLEGO, Gabriela. La reelección: no es opción para la democracia. Caso Colombia. En: Justicia, No. 32, julio – diciembre. Colombia: Universidad Simón Bolívar. 2016. pp. 243 – 258.

⁸ Corporación Centro de Estudios Constitucionales PLURAL. La Constitución del 91 y el Referendo. Abril 2009.

*interior de los partidos, corrupción y falta de control de los partidos*⁹. Aspecto que ha llevado a un significativo deterioro en los partidos políticos que han dado como respuesta la falta de credibilidad y el descontento del electorado, razones por la cual la reelección de las autoridades locales ha sido un tema central en la Agenda legislativa, pero aún continúa siendo objeto de discusión.

La reelección inmediata de alcaldes y gobernadores en más de una ocasión ha estado en discusión sin que se haga realidad, sin embargo, se pueden vislumbrar dos grandes posiciones relacionadas con el tema, la primera, que ha buscado solamente modificar las instituciones locales –Acto Legislativo 02 de 2002– logrando simplemente ampliar el periodo de gobierno; la segunda se materializa en el proyecto de ley presentado en el 2005 que no logró el alcance deseado.

La reelección inmediata es una figura nueva que exige una serie modificaciones del régimen jurídico y la cultura política del país así como una reforma constitucional, por lo cual, este cambio debe darse *“primero en aquellos municipios y departamentos que estén más preparados para asumir el reto, y luego sí, con base en los aprendizajes producidos, seguir con su implementación en el resto de las entidades territoriales del país”*¹⁰. En este orden de ideas, la reelección debe ser un proceso gradual, cuya implementación debe implementarse para futuros periodos electorales y no sobre los existentes, debido a que esto llevaría a discusiones bizantinas que generalmente se resuelven por largos procesos de nulidad, siendo un desgaste financiero para el Estado.

⁹ Ibid., p. 257.

¹⁰ VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl; GARCÍA RUIZ, María Andrea; y ARJONA PACHÓN, Gabriel Enrique. Reección inmediata de alcaldes y gobernadores: Ventajas, riesgos y recomendaciones de política. En: Revista Universitas, No. 109. Bogotá, D.C: Pontificia Universidad Javeriana. 2005. pp. 533-582.

La reelección de alcaldes y gobernadores debe darse por medio de una propuesta que incluya tres enfoques, que resultarían determinantes para su comprensión y alcance. El primer enfoque que plantea que la reelección debe ser: *“una estructura clara en el análisis de políticas públicas que permite el estudio de las decisiones, los acuerdos y las acciones adoptadas por el Estado, para definir, solucionar prever problemas socialmente relevantes”*¹¹. Un segundo enfoque desde el neoinstitucionalismo, que hace referencia a la importancia del papel que tienen las instituciones sobre los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales que inciden directamente en el proceso de reelección. Y un tercer enfoque -el sistémico- que propone que se tome *“al sistema político como unidad de análisis; y lo entiende como una serie de interacciones en las cuales las autoridades producen políticas y decisiones en respuesta a unos insumos que ofrece la comunidad y otros actores del mismo sistema”*¹².

B. ANTECEDENTES DE LA REELECCIÓN EN COLOMBIA.

En Colombia, se evidenció la posibilidad de la reelección desde las primeras constituciones, en la de 1811 y la de 1830 se presentó por medio de la reelección mediata que establecía que quienes hubiesen ejercido el poder ejecutivo no podrían ser elegidos nuevamente en el período inmediatamente posterior, dejando la oportunidad de poder presentarse como candidato nuevamente una vez hubiese transcurrido un periodo presidencial con un candidato distinto, es decir, con intermisión. Posteriormente, con las Constituciones de 1863 y de 1886 se permitió la reelección inmediata de presidentes, siempre y cuando renunciara un año y medio previo a la finalización del periodo. Mientras que para el caso de los alcaldes se incluyó por medio del

¹¹ Ibid., p. 540

¹² Ibid., p. 546

acto legislativo 01 de 1986 que modificó los Artículos 200 y 201 sobre el cargo público, sin especificar lo referente a la posibilidad de la reelección¹³

En ese orden de ideas, se puede observar que desde 1811 hasta 1991, la reelección fue posible, surgiendo el cambio con la Constitución Nacional de 1991 que prohibió la reelección presidencial de manera incondicional, así como de las autoridades locales. Sin embargo, como se expondrá posteriormente esto se ha intentado modificar en varias oportunidades.

La reelección inmediata de alcaldes y gobernadores ha tenido dos momentos relevantes en el ordenamiento jurídico colombiano: el primero, comprende la etapa en donde la reelección se ha buscado exclusivamente por medio de modificaciones a las instituciones locales, un ejemplo de este momento lo encontramos en los debates que concluyeron con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2002, reforma constitucional que no aprobó la reelección inmediata de autoridades locales pero que extendió su período de gobierno de tres a cuatro años. Y el segundo momento es dentro del proceso de reelección inmediata del presidente de la república, en donde los debates la discusión también giraron en torno a la reelección de los gobernadores y alcaldes.

No obstante, se pueden encontrar otros intentos de modificar lo referente a la reelección de cargos de elección pública en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, como lo son el caso del Acto Legislativo No 2 de 2004, que modificó el artículo 197 para autorizar la posibilidad de que se permitiera la reelección del Presidente de la República por una sola vez, modificación que fue declarada constitucional en la Sentencia C-1040 de 2005, la cual determinó que

¹³ VÉLEZ LÓPEZ, Ana; Análisis de una postura editorial: El caso de la reelección del presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez. En: CONfines de relaciones internacionales y ciencia política. vol.3 no.5 Monterrey; 2007.

la reforma constitucional de la reelección presidencial no sustituía la Constitución.

A su vez, en el 2008 se presentó el Proyecto de Ley No. 138 de Cámara/Proyecto de ley 142 de Senado, que consistió en realizar un referendo constitucionalista para reformar nuevamente la Carta Política, con la intención de permitir la reelección del entonces presidente para un nuevo periodo, pero este no vio la luz puesto que implicaba desvirtualizar lo dispuesto en la Constitución de 1991, debido a que se transgredía la oportunidad de que se diera la oxigenación de los partidos políticos y se permitiría la instauración de una forma de dictadura en el Estado a partir de intereses personales.

Ahora bien, a pesar de estos intentos la reelección inmediata de autoridades locales se encuentra prohibida constitucionalmente, es decir, para permitir la reelección de alcalde y gobernadores se requiere tramitar una reforma constitucional, se puede identificar situaciones en las que atendiendo a ciertas disposiciones dentro del ordenamiento jurídico permitan que una persona en un cargo público de índole local pueda ostentar ese puesto por un periodo continuo.

Es entonces que situaciones *sui generis* como el caso objeto de análisis del presente artículo hacen cuestionar si la figura de la reelección no se presenta en el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que figuras como la nulidad electoral y sus efectos generan un impacto real dentro de entes territoriales, facilitando que se den situaciones de “reelecciones” para un cargo local, por lo cual es necesario lograr comprender íntegramente la figura de la nulidad electoral y sus efectos en la realidad material del sistema jurídico colombiano.

II. APROXIMACIÓN A LA ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL

Ahora bien, dentro del presente estudio se hace menester comprender como se encuentra desarrollado dentro del sistema jurídico colombiano la acción de

nulidad electoral, sus efectos y consecuencias, para posteriormente lograr realizar un análisis más completo sobre el caso de estudio.

A. LA ACCIÓN DE NULIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

La acción de nulidad electoral se puede entender como el mecanismo que permite solucionar las controversias en materia electoral que formalmente ha sido comprendida como: *“la acción por la cual se declara nula la elección o nombramiento de un ciudadano en cualquier rama del poder público, en cargos como presidente de la república, alcaldes, gobernadores, diputados, concejales, personeros, etc.”*¹⁴; dicho precepto establece un control de legalidad, cuyo fin es determinar si el acto de elección, nombramiento o llamamiento que va a proveer vacantes se ajusta o no al ordenamiento jurídico, y es que: *“tanto la acción de simple nulidad como la acción de nulidad electoral son instrumentos judiciales de carácter público, al alcance de todos y que por lo tanto no requieren del ius postulandi”*¹⁵.

La acción de nulidad desde su naturaleza es reconocida como una acción pública, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier ciudadano que tiene el interés de *“establecer del acto impugnado, independientemente que haya participado no en el proceso electoral”*¹⁶. Esta acción se origina por la transgresión de las disposiciones que regulan lo relacionado con los procesos y las decisiones electorales y con el régimen de inhabilidades o incompatibilidades, que afectan a los elegidos.

¹⁴ GUARÍN CUBILLOS, Mayra. Eficiencia de la acción electoral en Colombia desde un análisis económico del Derecho. (Tesis de Grado). Bogotá, D.C.: Universidad Católica de Colombia. 2015. p. 34.

¹⁵ ARAÚJO OÑATE, Rocío. Retos y tendencias del Derecho Electoral. Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario. 2014. p. 192.

¹⁶ VANEGAS GIL, Pedro Pablo. Estudios de Derecho Electoral. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2008. p.215

En materia electoral la acción de nulidad se desarrolla ante la jurisdicción contencioso- Administrativa, sin embargo en casos puntuales señalados por la Ley primero se debe surtir una etapa administrativa ante las autoridades escrutadoras electorales, específicamente ante el Consejo Nacional Electoral, el cual es el encargado de comprobar la autenticidad de los documentos electorales y de escudriñar los votos, además de ser el encargado de declarar la elección por acto administrativo. Dicho procedimiento administrativo se configura como un requisito de procedibilidad para continuar con la acción en la etapa jurisdiccional que asume su competencia a partir de la demanda contenciosa electoral que cualquier persona puede presentar¹⁷.

Asimismo, se ha pronunciado la Corte Constitucional al determinar que el legislador posee la competencia para establecer los requisitos de procedibilidad, no obstante, esta tiene limitaciones: La primera es que la regulación debe realizarse mediante una ley estatutaria al regular una materia relativa la función electoral y segundo *“la configuración normativa concreta de las condiciones para el cumplimiento de dicha carga procesal extrajudicial, debe ser objetiva y clara para los justiciables, de tal suerte que en su articulación con los procedimientos de votación, escrutinio y declaración de la elección, existan las oportunidades claramente establecidas para cumplir adecuadamente este requisito previo para demandar la nulidad de la correspondiente elección”*¹⁸

Conforme lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA], en el artículo 139 señala que la acción de nulidad electoral puede ser ejercida por cualquier persona, cuando considere que existe alguna inconsistencia en la elección por voto popular o por cuerpos

¹⁷ GARCÍA SERRANO, María. Óp. Cit., p. 34.

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 283 de 2017. Bogotá D.C.

electorales, cuya finalidad es realizar el apropiado control de legalidad de los actos de elección popular y/o nombramiento de funcionarios públicos.

Asimismo, se tiene que la acción de nulidad electoral se da por diversas circunstancias, como por ejemplo cuando los nominadores, electores o autoridades electorales corran peligro; el material electoral sea afectado en cualquier forma llevando a afectar los resultados de las elecciones; se vulnere el computo de los votos, se elijan candidatos que no reúnan las calidades exigidas por la Constitución Política, o que se hallen incursas en causales de inhabilidad o exista algún tipo de relación con el candidato – tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o único civil, cónyuges o compañeros permanentes –; que el voto no corresponda a la respectiva circunscripción o el candidato tenga doble militancia política al momento de la elección.

Circunstancias todas que tienen un carácter público, esto es, “*que puede ser instaurada por cualquier persona, (...) como fundamento esencial del Estado Social de Derecho*”¹⁹ Lo señalado, teniendo en cuenta los elementos restrictivos que son propios de cada acto de nulidad electoral debido a que éstos no operan por analogía.

En teoría la acción de nulidad les otorga la facultad a todos los ciudadanos para que impulsen el aparato judicial y este pueda ejercer una vigilancia de los procesos de votación, con la finalidad de proteger el principio de la democracia participativa²⁰. Como ya se ha expuesto el artículo 139 del CPACA establece que el control de nulidad electoral goza de autonomía, debido a que el “*acto*

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 945 de 2008. Bogotá, D.C.

²⁰ GARCÍA SERRANO, María. Óp. Cit., p. 35.

*electoral tiene su origen en la materialización de la democracia participativa y el derecho a elegir y ser elegido que consagra la Constitución Política*²¹.

En este sentido los actos que se originan con ocasión de la función electoral, debido a su naturaleza, no pueden compararse a los actos expedidos en ejercicio de la función administrativa, por lo que no es viable considerarlos como una subespecie de acto administrativo, en otras palabras *“el acto electoral, es un acto autónomo; aquel tiene su génesis en la democracia participativa y en un derecho fundamental de carácter político, el elegir o ser elegido, artículo 40, numeral 1 de la Constitución, y no en la mera y simple expresión de la voluntad de la administración derivada del ejercicio de dicha función*”²². Dicha autonomía, obedece al conjunto de actuaciones que adelantan las autoridades electorales para materializar la democracia participativa y la expresión de la voluntad popular.

Aclarado lo anterior, se tiene que la pretensión de la acción de nulidad electoral es la petición de nulidad parcial o total de un acto administrativo electoral de carácter definitivo, dado por una corporación pública, entidad o autoridad, también *“puede ser parcial, porque el acto administrativo puede contener el nombramiento de más de una persona, caso en el cual la petición puede dirigirse solamente a uno o algunos de los nombrados o elegidos y no a todos*”²³. Significa que la acción de nulidad está dirigida al acto administrativo que integra la declaración pública de elección, para el caso del gobernador Guido Echeverri Piedrahita, la cual sirvió para dirimir el tema de inhabilidades que continúa en discusión.

²¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, agosto 30. Radicación No.: 25000-23-41-000-2018-00165-01. Bogotá, D.C. 2018.

²² CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, septiembre 26. Radicación número: 11001-03-26-000-2017-00087-00. Bogotá, D.C. 2017.

²³ CASTELLANOS BETANCOURT, Katherine. Nulidad electoral. En: NOTINET soluciones Jurídicas. Disponible en: <https://fenix.notinet.com.co/valoresagregados/ver-descargar/1638> [Consultado, abril 11 de 2019]

Es preciso señalar que se espera que la nulidad electoral relacione los criterios en materia de inhabilidades *“para todas las elecciones, con el objeto de solucionar el problema del casuismo, la dispersión y, frecuentemente la incertidumbre jurídica que genera al tener que buscar las normas vigentes en una legislación dispersa y heterogénea”*²⁴. Situación que a la luz de los artículos 293, 299, 303 y 312 de la Constitución Política resulta configurable, toda vez que éstos son los artículos a aplicar cuando se trata de nulidad electoral por inhabilidades, atendiendo a la competencia otorgada por la Constitución en los mencionados.

Claramente, el artículo 303 de la Constitución señala que la ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores, las cuales deben ser objetivas para la nulidad electoral, debido a que la finalidad de este régimen consiste precisamente *“en evitar que los intereses personales se antepongan a los públicos”*²⁵. De otra parte, los aspectos subjetivos de la acción de nulidad se ven reflejados en el artículo 288 del CPACA que se ocupa de las consecuencias de las sentencias de anulación electoral, al expresar que las sentencias que disponen la nulidad del acto de elección tendrán las siguientes consecuencias: *“(…) 3. En los casos previstos en los numerales 5 y 8 del artículo 275 del CPACA, la nulidad del acto de elección por voto popular implica la cancelación de la respectiva credencial que se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia”*.

Sintetizando, las causales de nulidad electoral objetivas hacen referencia a *“las irregularidades en el trámite de las elecciones o de los escrutinios que presuntamente afectan las actas de escrutinio y las subjetivas se orientan a la*

²⁴ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. La Reforma Política: Superávit Constitucional y déficit legislativo. En: Revista Derecho del Estado. Vol. 1., No. 9, julio – diciembre. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2000. pp. 31 – 39.

²⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, mayo 5. Radicación número: 54001-23-33-000-2013-00290-01 (P1). Bogotá, D.C. 2016.

ausencia de las calidades, o la existencia de impedimentos, inhabilidad o incompatibilidades que impiden la elección del ciudadano”²⁶.

B. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD ELECTORAL

El artículo 275 del CPACA no establece como son los efectos de la declaración de nulidad, es decir, dicho artículo no plantea si éstos serán hacia el futuro – *ex nunc* – o hacia el pasado – *ex tunc* –; situación que corresponde al juez electoral determinar ante la falencia de una norma clara y expresa. Los efectos anulatorios retroactivos no son compatibles con el ordenamiento jurídico, “*de forma que aceptar una ficción jurídica según la cual se genera inexistencia del acto con ocasión de su nulidad, crea una ruptura con la realidad material y jurídica, que resulta en contra del sistema democrático mismo*”²⁷.

Situación que lleva a establecer que en materia electoral con relación a las nulidades subjetivas es que estos obedecen a los efectos hacia el futuro *ex nunc*, teniendo en cuenta la teoría del acto jurídico que diferencia la existencia “*de la validez y eficacia, como presupuestos distintos del acto administrativo o electoral y de la verdad material, por encima de una ficción jurídica*”²⁸. Regla que puede variar según el caso por el juez electoral, dependiendo del vicio que afecte la elección y en atención a las consecuencias de la decisión en eventos en los que aquellas puedan afectar las instituciones y estabilidad democrática.

Sin embargo, es preciso señalar que la nulidad como ha sido concebida en el ordenamiento jurídico colombiano, deja sin fundamento la situación sobre la que se da; es decir, vuelve las cosas al estado inicial; en este sentido, no se podría

²⁶ BENAVIDEZ, José Luís. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y Concordado. 2ª ed. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2016. p. 687.

²⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, mayo 5. Radicación número: 54001-23-33-000-2013-00290-01 (P1). Bogotá, D.C. 2016.

²⁸ *Ibid.*

hablar de ficción jurídica; además la administración de justicia se *“encuentra jerárquicamente organizada de forma tal que las decisiones proferidas por el superior, en segunda instancia son de obligatorio cumplimiento para el inferior, quien ineludiblemente debe acatarlas y adoptar las medidas necesarias para su concreción”*²⁹. Es por ello, que la nulidad de los actos electorales requiere del análisis de las realidades que el juez no puede desconocer, debido a que la misma resulta contraria al hecho que en los actos se diferencian, los aspectos de existencia, validez y eficacia.

En el proceso de la nulidad electoral se enjuicia la validez del acto de elección para preservar la legalidad y la pureza del sufragio, por ende, se busca su desaparición en caso de que no se encuentre conforme a la Constitución y a la ley. De esta forma, se resalta que la acción de nulidad electoral es eficaz, siempre y cuando logré proteger los imperativos del sistema democrático, a través de la legalidad la cual ha sido definida por la Corte Constitucional como *“la acción pública especial de legalidad y de impugnación de un acto administrativo de carácter electoral, a la que puede acudir cualquier persona en el plazo indicado por la ley y que procede contra actos de elección o nombramiento”*³⁰.

A partir de lo expuesto, es pertinente establecer que la eficacia de la acción de nulidad electoral integra una complejidad que se caracteriza por el cumplimiento normativo de las reglas que orientan el proceso de elección y la aplicación de la sanción ante la carencia de legitimidad del proceso celebrado, la cual se materializa con el numeral 5° y 8° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, ya citado.

²⁹ SANABRIA SANTOS, Henry. Nulidades en el proceso civil. 2ª ed. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2011. p. 255.

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU – 264 de 2015. Bogotá, D.C.

La norma en mención contiene varias condiciones que se deben tener en cuenta cuando una persona quiera acceder a un cargo o empleo, “*so pretexto que su desconocimiento se erija como una causal de nulidad al no ostentar i) las calidades y requisitos constitucionales y legales de elegibilidad; ii) o al estar inmerso en alguna de las causales de inhabilidad*”³¹.

La nulidad electoral, a diferencia del régimen de inhabilidades e incompatibilidades reviste de un *carácter subjetivo*, es decir, recae en la persona elegida, debido a que “*recae exclusivamente en el elegido y no en el proceso de elección ni en alguna de las etapas del proceso electoral*”³², por ende, se puede deducir que la acción de nulidad electoral busca el cumplimiento de dos objetivos puntuales, el primero debatir el acto de elección popular de miembros de corporaciones pública y el segundo permitir al ciudadano un control judicial de los actos administrativos frente a una elección, como mecanismo de acceso a la justicia.

III. ANÁLISIS DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD Y LAS CONSECUENCIAS EN LA ELECCIÓN DEL GOBERNADOR DE CALDAS GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA

Para la elección en el departamento de Caldas en el período 2012-2015 fue elegido el señor Guido Echeverri como gobernador, sin embargo, dicha elección fue declarada nula y posteriormente para las elecciones del periodo 2016- 2019 el señor Guido Echeverri se presenta como candidato y es elegido gobernador, generando así una situación atípica que pone en cuestionamiento si existió o no una reelección.

³¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, mayo 30. Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00601-00). Bogotá, D.C. 2019

³² CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, marzo 14. Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00603-00. Bogotá, D.C. 2019

A. LA ELECCIÓN DE UN GOBERNADOR Y SU POSTERIOR DECLARACIÓN DE NULIDAD

En el mes de octubre del año 2011 eligen a Guido Echeverri Piedrahita como gobernador del departamento de Caldas para el período 2012-2015. Respaldado por el liberalismo, el conservatismo yepista, Cambio Radical, el Polo Democrático Alternativo y la ASI.

Pese a lo anterior después de un proceso judicial en el mes de mayo del año 2013 se declara la nulidad de dicha elección, ya que el Consejo de Estado establece que el señor Guido Echeverri Piedrahita se encontraba incurso en la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 5 del artículo 30 de la Ley 617 de 2000, debido a que tenía un vínculo matrimonial con una persona que, dentro de los doce meses anteriores a su elección, había ejercido autoridad civil y administrativa en el departamento, al fungir como Secretaria de Hacienda (encargada) de la ciudad de Manizales.

Este caso resulta especialmente interesante porque, a pesar de que el demandado alude una serie de aspectos subjetivos para señalar que no se encontraba incurso en la causal respectiva, la Sección Quinta del Consejo de Estado ratifica que el entendimiento y aplicación del régimen de inhabilidades debe ser de forma objetiva. Tanto el gobernador como su esposa señalan que él no incurrió en la causal que los demandantes le atribuían, expresando que:

- La señora ostentó la calidad de Secretaria de Hacienda de Manizales por un encargo, resultando que siempre había estado vinculada en cargos de carrera,
- El encargo se debió a la necesidad de garantizar la continuidad del servicio,

- Las funciones ejercidas no generaron impacto alguno en la elección del demandado, puesto que en los resultados electorales obtenidos en las votaciones en la ciudad de Manizales no ocupó el primer puesto,
- El encargo fue ejercido solo por dos días

Obsérvese que todos estos argumentos hacen referencia a situaciones de índole subjetiva, bajo las cuales el demandado buscaba excusarse. Sin embargo, la Sección Quinta de la Corporación advirtió que, en cuanto al elemento temporal del caso concreto, frente al panorama descrito, la Sala considera que *“excede su competencia graduar la aplicación de las causales de inhabilidad, justamente porque, como se explicó, la atribución para fijar los extremos temporales y materiales radica exclusivamente en el legislador, de manera que al juez solo le resta constatar en un caso concreto si este encaja en tales extremos”*³³.

No podría ser otra la decisión cuando, claramente, al intérprete le corresponde observar si existen o no los elementos que originan la causal de inhabilidad, por cuanto se trata de situaciones de carácter objetivo, cuya verificación es suficiente para determinar su configuración, sin que resulte necesario abordar un estudio probatorio o de graduación de sus elementos.

En esta medida, el Consejo de Estado se pregunta si ¿Tuvo vínculo matrimonial o parentesco con un funcionario? ¿Ejerció un cargo similar el año anterior al periodo de elección? La respuesta debe ser taxativa que no dé pie a dudas, en términos de *si / no* evitando de esta forma rasgos subjetivos que lleven a la confusión. La corporación al encontrar que la respuesta a las preguntas anteriores eran afirmativas, establece que existe una causal de inhabilidad y, por ende, se declara la nulidad de la elección.

³³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, mayo 6. Radicación número: 17001-23-31-000-2011-00637-01. Bogotá, D.C. 2013.

Ante esta situación el presidente de la República ordena convocar a elecciones atípicas en Caldas para definir nuevo gobernador, en la cuales se elige para dicho cargo al señor Julián Gutiérrez Botero, sin embargo, su periodo de gobierno es hasta diciembre de 2015, dado que la característica de la elección atípica es que su nombramiento es solo por el periodo electoral en el que fue realizada la elección, es decir, hasta diciembre del 2015.

Debido a lo mencionado anteriormente, se procederá entonces a detallar los acontecimientos ocurridos en el transcurso del año mencionado, así como lo acaecido con posterioridad en lo referente al caso de estudio, para así conocer con mayor profundidad los hechos que dieron lugar al problema jurídico y cuales fueron los argumentos del Consejo de Estado para solucionar el mismo.

B. ¿LA REELECCIÓN DE GUIDO ECHEVERRI?

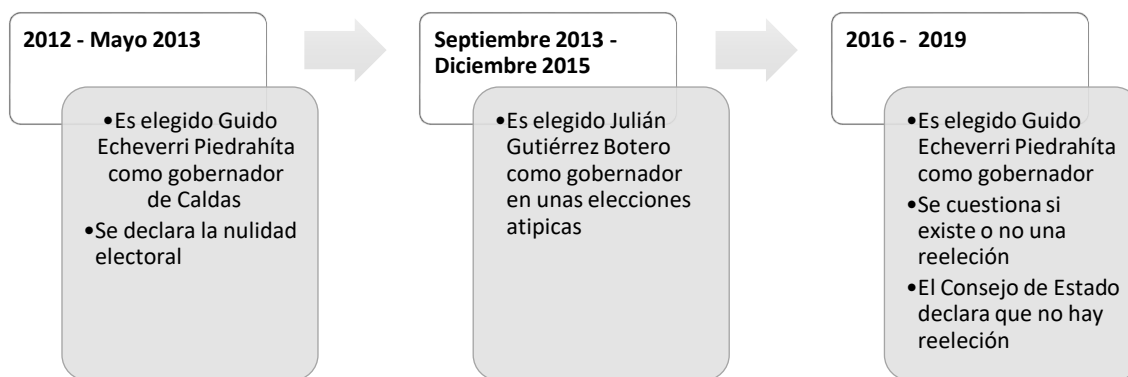
Ahora bien, en el año 2015 el señor Guido Echeverri se postula nuevamente al cargo de gobernador del departamento de Caldas, sin embargo, desde el momento de su postulación ya se vislumbra que de ser elegido se iniciarían demandas de nulidad por considerar que daría lugar a una reelección.

Ante ese panorama los promotores del señor Guido Echeverri piden conceptos a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y al Consejo Nacional Electoral, que aclararon que por efectos de la nulidad podía aspirar.

Ante la seguridad que implica dichos conceptos el señor Guido Echeverri se inscribe en la Registraduría Departamental con aval del Partido de la U, a través del senador Mauricio Lizcano. Dicha aspiración es apoyada por el conservatismo Sierrista, MIRA, Cambio Radical, Movimiento Alternativo Indígena y Social, y el Partido Liberal línea del senador antioqueño Luis Fernando Duque.

En octubre del 2015 logra ser elegido de nuevo gobernador de Caldas, con 198 mil 562 votos para el periodo 2016-2019, quedando entre los gobernadores más votados de Colombia durante esas elecciones.

Se puede representar el proceso como gobernador de Guido Echeverri Piedrahita, de la siguiente forma:



Gráfica 1 Línea de tiempo caso Guido Echeverri. *Elaboración de la autora*

A los dos meses de ejercicio se conocen las demandas de nulidad presentadas por Rafael Calixto Toncel y Miguel Antonio Cuesta, ambos fundamentados en que en el caso específico se dio una segunda elección para un periodo constitucional consecutivo, siendo la reelección de alcaldes y gobernadores prohibida en Colombia.

Tras un largo proceso judicial el 23 de mayo del 2017 la sección Quinta del Consejo de Estado declara que no existen causales para declarar la nulidad de la elección como gobernador del señor Guido Echeverri Piedrahita, pues no se considera que exista una reelección de acuerdo con los efectos derivados de la primera nulidad.

C. LOS FUNDAMENTOS FRENTE A LA DECLARATORIA DE QUE NO EXISTÍA NULIDAD ELECTORAL: La Posición Mayoritaria dentro del Consejo de Estado

El desarrollo realizado en los apartados anteriores con relación a nulidad electoral, frente al caso en discusión, permitieron demostrar las diversas interpretaciones que existen frente a la figura de la nulidad, dejando abierto el espacio para que a través de ésta se generen una serie de discusiones que en un punto pueden llegar a ser “demagógicas”, sin ir en detrimento de los fundamentos tanto doctrinarios como jurisprudenciales.

En este sentido, se vuelve a retomar lo expresado por el artículo 303 de la Constitución Política, bajo el fundamento del valor y fin constitucional del Estado Social de Derecho, en el marco de una República democrática, participativa y pluralista. Norma que se ratifica con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2015 que en el artículo 2 reafirmó la no reelección como un principio, valor y fundamento constitucional.

Este planteamiento de tajo niega los presupuestos normativos que integra el artículo 275³⁴ del CPACA el cual es claro y puntual y que, además, establece que los actos de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 del mismo código. Significa que la nulidad ha sido una figura ampliamente estudiada en la normativa colombiana, que a través del CPACA se buscó afianzar los criterios para no dejar vacíos que lleven a múltiples interpretaciones como el caso en comentó. Fundamentos que tuvieron como base el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado.

³⁴ El artículo se complementa con el artículo 288 que expresa las consecuencias de la sentencia de anulación. Las sentencias que disponen de la nulidad del acto de elección tendrán las siguientes consecuencias: 3. En los casos previstos en los numerales 5 y 8 del artículo 275 de este Código, la nulidad del acto de elección por voto popular implica la cancelación de la respectiva credencial que se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia.

Acorde a lo anterior y lo expresado en la sentencia de estudio, las consideraciones del Consejo de Estado incluyeron un estudio jurisprudencial de las diferentes decisiones proferidas por las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, siendo la posición jurisprudencial frente al carácter retroactivo de los efectos de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos una constante, que confirma la tesis sostenida por el Pleno de la corporación en el año de 1915, siguiendo lo expuesto en su momento en los siguientes términos:

“(…) la nulidad (…) produce el resultado de que las relaciones jurídicas de las partes vuelvan al estado que tenían antes del acto o contrato nulo. (…) Por tanto, declara la nulidad de una ordenanza por la autoridad de lo contencioso administrativo (…) necesariamente deben reestablecerse las cosas, en lo que sea físicamente posible, al estado que tenían antes de la vigencia de la ordenanza, esto es, se consideran inválidos los efectos producidos por ella.”³⁵

En ese orden de ideas, el Consejo de Estado llegó al supuesto de que existe un vacío legislativo relacionado con los efectos de las declaratorias de nulidad de los actos administrativos y que este fue solucionado a través de jurisprudencias, ello bajo el entendido de que son retroactivos.

Así mismo, la Corte Constitucional también ha seguido la mencionada hipótesis en sus fallos referentes a la aplicación de la figura de la nulidad, lo que respalda la posición del Consejo de Estado frente al carácter retroactivo de sus efectos.

³⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 14 de junio de 1915. Sin número de radicación. Demandante: Compañía del puente de Portillo y otro. En: Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana. Universidad Externado de Colombia. Pág. 429

Bajo el entendido anterior, es entonces que se llega a la conclusión de que para que se aplique la prohibición de reelección es necesario que se presenten dos supuestos: El primero que una persona sea elegida para el cargo de Gobernador en un determinado período institucional y segundo que esa misma persona sea elegida para el período institucional inmediatamente siguiente; Es entonces claro que, una vez que por causa de una sentencia judicial la primera elección dejó de existir, desaparece el primer supuesto de la prohibición, por ende, no hay infracción de la regla constitucional, por lo cual no hay lugar a una reelección y bajo ese entendido se negaron las pretensiones de las demandas de nulidad electoral presentadas en contra del señor Guido Echeverry.

**D. ARGUMENTOS SOBRE “LA REELECCIÓN” DE GUIDO ECHEVERRY:
La Postura de la Minoría.**

Como parte de lo planteado por las diferentes posiciones expuestas por los magistrados que no estuvieron de acuerdo con lo fallado por el Consejo de Estado, se tiene el carácter retroactivo de la ley, el efecto *ex tunc* que dan como consecuencia la inexistencia del acto administrativo, el cual también resulta contrario al tema de la alternancia del poder conforme el artículo 303 de la Constitución Política lo establece.

Según lo expresa la Magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez en su salvamento de voto *“la prohibición de la reelección se constituye en uno de los principios, valores y fines constitucionales del Estado Social de derecho y de la República democrática, participativa y pluralista colombianos”*³⁶ lo que la condujo a concluir que independientemente de la situación de nulidad declarada con anterioridad, se presentaba una reelección inmediata en el caso de estudio por lo cual no estuvo de acuerdo con la decisión adoptada por la sala.

³⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil, diciembre 6. Radicación No.: 11001-03-06-000-2016-00209-00. Bogotá, D.C. 2016.

Asimismo, el magistrado Ramiro Pazos Guerrero apoyo la postura al establecer que “No se tuvo en cuenta que el periodo cumplido por el mandatario seccional fue institucional”³⁷ por lo cual no responde a la persona que lo ejerce sino a la figura ya que el régimen de inhabilidades para efectos de la nulidad electoral era objetivo y no subjetivo.

De igual manera considera la consejera Rocío Araujo que “la prohibición entendida de manera objetiva es la única forma en la que se materializa el principal fin funcional del derecho, este es, el de otorgar certeza y seguridad. Cualquier otra interpretación, generaría para el régimen de prohibiciones electorales una incertidumbre en cuanto a las situaciones de hecho que materializan cada causal, al mismo tiempo que daría cabida a la posibilidad de que el juez se alejara de su investidura para fungir como legislador aplicando excepciones frente a hechos respecto de los cuales no se dio tal efecto”³⁸

Por su parte el magistrado Hernando Sánchez determinó que a la luz del artículo 303 de la CP, *“por cómo se encuentra redactado dicho el precepto, atendiendo a una interpretación histórica, sistemática y armónica, que, una vez elegido un gobernador popularmente para un periodo institucional no podrá ser reelegido para el periodo siguiente, sin establecer excepciones, limitaciones, restricciones o situaciones particulares que conduzcan a una interpretación diferente. En este entendido de cosas, para que la disposición objeto de hermenéutica jurídica constitucional pudiese ser interpretada de otra forma, hubiese sido necesario que la interpretación hubiera sido proporcionada por el sujeto que participó en la adopción de dicha regla de derecho.”*³⁹

³⁷ Ibídem

³⁸ Ibídem

³⁹ Ibidem

El magistrado Carlos zambrano también alego que se debió fallar a favor del demandante y declarar nula la elección del señor Guido Echeverri Piedrahita, debido a que fue elegido como Gobernador del Departamento de Caldas para los años 2012-2015 y 2016-2019, de forma consecutiva, quebrantando lo determinado en el artículo 303 de la Constitución Política, disposición superior cuyo cumplimiento no es omisible por vía de interpretación jurisprudencial, en razón de que ninguna excepción es entonces aplicable. En ese orden de ideas, el magistrado Rafael Suarez explicó que la inhabilidad impuesta por la constituyente busca salvaguardar la transparencia, equidad e imparcialidad del proceso electoral y dichos principios se rompen al permitir que quien ha sido escogido para un período institucional logre ser reelegido para el período siguiente, aunque la primera elección haya sido declarada nula.

En ese mismo orden de ideas, argumentaron los consejeros Carlos Moreno y Alberto Yepes, quienes en el mismo escrito definieron que *“Cualquier otra interpretación, generaría para el régimen de prohibiciones electorales una incertidumbre en cuanto a las situaciones de hecho que materializan cada causal, al mismo tiempo que daría cabida a la posibilidad de que el juez se alejara de su investidura para fungir como legislador aplicando excepciones frente a hechos respecto de los cuales no se dio tal efecto”*⁴⁰.

Asimismo, Jaime Santofimio manifestó que *“En el caso específico colombiano, es claro que en una lectura de la Constitución Política a partir del preámbulo y los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución, se verifica el deseo de constituir una sociedad dentro de un “marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”, instituido a partir de un Estado social de derecho, pluralista, dado a la prevalencia del interés general y con respeto y sujeción a la dignidad inherente al ser humano; precisamente el*

⁴⁰ Ibidem

artículo 3º sujeta la actuación de los poderes públicos al cumplimiento de esos principios de suerte que su ejercicio solo se justifica y puede calificarse como jurídicamente válido y legítimo cuando se encamina a hacerlos efectivos. Esto último es una muestra evidente de que tales referentes valorativos y de principios tienen plena vinculatoriedad en todo el sistema jurídico”⁴¹

Frente a esta postura, se vuelve a recaer en argumentaciones que borran o hacen a un lado toda la fundamentación que la figura de la nulidad ha tenido. Además, dejan de lado lo dispuesto por el Consejo de Estado frente a la tesis que expresa que *“la anulación de los actos administrativos produce efectos ex tunc lo cual se interpreta como si el acto no hubiera existido jamás; es así como, declarada la nulidad de la elección, el acto administrativo respectivo desaparece de la vida jurídica y las cosas vuelven al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto afectado de nulidad”⁴²*, siendo un efecto lógico, claro y consecuente de una acción de nulidad⁴³.

La tesis planteada por el Consejo de Estado en las sentencias antes citadas y muchas otras, no puede estar sujeta al debate, cuando inextenso se ha demostrado que la nulidad, atendiendo al significado propio del término deja invalidado un acto jurídico, administrativo o procesal, es decir, sin efectos jurídicos, entonces ¿por qué se continúa en discusiones bizantinas, que solamente dan como resultado que la Administración de Justicia, siga erogando recursos?

Frente a lo planteado, no se puede dejar de lado que también existen varios pronunciamientos que se afianzan en los efectos *ex nunc* como se expuso en los

⁴¹ Ibidem

⁴² CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil, abril 30. Radicación No.: 11001-03-06-000-2014-00043-00. Bogotá, D.C. 2015.

⁴³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil, diciembre 6. Radicación No.: 11001-03-06-000-2016-00209-00. Bogotá, D.C. 2016

apartados precedentes, que en suma establecen que la regla se debe invertir, es decir, los efectos de la nulidad deben ser hacia el futuro favoreciendo la verdad material y cierta; pero, cómo se puede dar un efecto hacia el futuro, frente a una nulidad, cuándo la acción es concreta en su quehacer, al tener como objeto dejar sin validez un acto jurídico.

En suma, una de las mayores riquezas que tiene el derecho es que a través de la argumentación y de las diferentes figuras existentes, se pueden debatir temas de toda índole como el que se está tratando en el presente artículo; situación que solamente deja en claro, que a la final todo depende de la postura del juez o magistrado que esté llevando el caso y los intereses que sobre éste tenga.

CONCLUSIONES

- La reelección inmediata si bien todavía se encuentra prohibida en el ordenamiento jurídico colombiano, de presentarse nuevamente un proyecto de reforma legal sería necesaria la adopción simultánea de dispositivos especiales que prevean las particularidades de nuestro sistema político, garanticen las ventajas de la figura, y reduzcan los riesgos por el mal empleo de esta, puesto que, como cualquier otra institución de nuestro sistema democrático, la reelección puede ser mal empleada yendo incluso en contra de los fines positivos que se persiguen con ella.
- Cada municipio y departamento es un sistema político propio y para que en ellos operen las ventajas de la reelección se requiere de la concurrencia de la agencia política positiva de los actores respectivos, y de instituciones formales e informales adecuadas.
- Una de las ventajas que conllevaría la reelección inmediata es que favorece la consolidación de la democracia local por cuatro razones: amplía al elector su derecho a escoger gobernantes, fomenta la consolidación de nuevos

partidos o movimientos políticos, estimula el ejercicio de la oposición y confiere mayor legitimidad al gobernante reelegido para la toma de decisiones.

- Uno de los riesgos de implementar la reelección de alcaldes y gobernadores en nuestro país es precisamente ayudar a que se perpetúen en el poder gobernantes y grupos sociales, que utilicen los recursos públicos para favorecer intereses personales ajenos a lo colectivo.
- Los efectos *ex tunc* atribuidos a la declaratoria de nulidad de la elección no desconocen la prohibición de reelección de autoridades locales, puesto que al declararse la nulidad se está retrotrayendo el acto hasta antes de su emisión por lo cual se entiende como si este no se hubiera presentado.
- La nulidad electoral no se constituye como un mecanismo legitimador de la reelección inmediata de autoridades locales puesto que los efectos de esta conllevan a que no hubo una elección válida en primer lugar, por lo cual, no se incurre en una reelección.
- Aplica el precedente judicial en el caso del gobernador de Caldas Guido Echeverri Piedrahita, teniendo en cuenta que desde 1915 cuando se anula una elección se entiende que el acto mismo de elección de esa persona nunca existió.
- Se podría establecer que la primera decisión del Consejo de Estado fue clara por la respuesta ofrecida a la Sala de Consulta y Servicio Civil de la misma corporación, la cual estableció sobre la anulación de la primera elección – 2011 – 2015 – que no había impedimento alguno para presentarse a las nuevas elecciones 2016 – 2019.
- Según las jurisprudencias de las altas cortes para presentarse un caso de Reección inmediata se requieren de dos supuestos facticos (I) Que una persona sea elegida para un Cargo público que tenga la prohibición de

reelección y (II) que ese individuo sea elegido nuevamente para el mismo cargo público en el período siguiente.

- En el caso de Estudio, atendiendo a lo establecido por las Cortes es evidente que No se presentó un caso de reelección, puesto que al proceder la Nulidad electoral en le primer período del señor Guido Echeverry este se considera como inexistente ante el ordenamiento jurídico colombiano, por ende, se considera que su período 2016-2019 es el primero y único ostentando el cargo de Gobernador del departamento de Caldas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO OÑATE, Rocío. Retos y tendencias del Derecho Electoral. Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario. 2014. p. 170.

BENAVIDEZ, José Luís. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y Concordado. 2ª ed. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2016. p. 687.

CASTELLANOS BETANCOURT, Katherine. Nulidad electoral. En: NOTINET soluciones Jurídicas. Disponible en: <https://fenix.notinet.com.co/valoresagregados/ver-descargar/1638> [Consultado, abril 11 de 2019]

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil, abril 30. Radicación No.: 11001-03-06-000-2014-00043-00. Bogotá, D.C. 2015.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil, diciembre 6. Radicación No.: 11001-03-06-000-2016-00209-00. Bogotá, D.C. 2016

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, mayo 6. Radicación número: 17001-23-31-000-2011-00637-01. Bogotá, D.C. 2013.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, agosto 30. Radicación No.: 25000-23-41-000-2018-00165-01. Bogotá, D.C. 2018.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, septiembre 26. Radicación número: 11001-03-26-000-2017-00087-00. Bogotá, D.C. 2017.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, marzo 26. Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00034-00. Bogotá, D.C. 2015

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, mayo 23. Radicación número: 11001-03-28-000-206-00025-00 (IJ) Acumulado 1100103-03-28-000-2016-00024-00. Bogotá, D.C. 2017.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, mayo 30. Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00601-00). Bogotá, D.C. 2019

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera – Subsección A, febrero 12. Radicación número: 130012331000199712755-01 (26.926). Bogotá, D.C. 2014.

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, marzo 14. Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00603-00. Bogotá, D.C. 2019

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 14 de junio de 1915. Sin número de radicación. Demandante: Compañía del puente de Portillo y otro. En: Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana. Universidad Externado de Colombia. Pág. 429

Corporación Centro de Estudios Constitucionales PLURAL. La Constitución del 91 y el Referendo. Abril 2009.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 1040 de 2005. Bogotá, D.C

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU – 264 de 2015. Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 283 de 2017. Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T – 472 de 2009. Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T – 945 de 2008. Bogotá, D.C.

GARCÍA SERRANO, María. *Acción de nulidad electoral. Principio democrático vs. derechos del elegido*. (Tesis de grado). Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. 2014. p. 7.

GIL OÑATE, Diego. Violación de los principios de *Non Bis In Idem* y confianza legítima en los procesos de nulidad electoral frente a procedimientos de revocatoria de inscripción de candidaturas por causales de inhabilidad. (Tesis de grado). Bogotá, D.C. Universidad Santo Tomás. 2018. p. 42.

GÓMEZ, Martha. Así fue el vaivén jurídico de Guido Echeverri, mayo 25 de 2017. Disponible en: Lapatria.com: http://www.lapatria.com/caldas/asi-fue-el-vaiven-juridico-de-guido-echeverri-366857?qt-qt_3_lomas=0 [Consultado, febrero 27 de 2019]

GUARÍN CUBILLOS, Mayra. Eficiencia de la acción electoral en Colombia desde un análisis económico del Derecho. (Tesis de Grado). Bogotá, D.C.: Universidad Católica de Colombia. 2015. p. 34.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. La Reforma Política: Superávit Constitucional y déficit legislativo. En: Revista Derecho del Estado. Vol. 1., No. 9, julio – diciembre. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2000. pp. 31 – 39.

LA PATRIA. Ponencia en el Consejo de Estado favorece a Guido Echeverri. Disponible en: <http://www.lapatria.com/manizales/ponencia-en-el-consejo-de-estado-favorece-guido-echeverri-365546> [Consultado, febrero 27 de 2019]

MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina. El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. En: Pensamiento & Gestión, núm. 20, julio, 2006, pp. 165-193 Universidad del Norte.

PERÉZ ESCOBAR, Jacobo. Metodología y Técnica de la Investigación Jurídica. 2011. Bogotá D.C. Editorial Temis S.A.

RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. El principio general del derecho de confianza legítima. En: Ciencia jurídica. No. 4, agosto 20. Guadalajara: Universidad de Guadalajara. 2013. pp. 59 – 70.

SANABRIA SANTOS, Henry. Nulidades en el proceso civil. 2ª ed. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2011. p. 255.

VANEGAS GIL, Pedro Pablo. Estudios de Derecho Electoral. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2008. p.215

VÉLEZ GALLEGO, Gabriela. La reelección: no es opción para la democracia. Caso Colombia. En: Justicia, No. 32, julio – diciembre. Colombia: Universidad Simón Bolívar. 2016. pp. 243 – 258.

VÉLEZ LÓPEZ, Ana; Análisis de una postura editorial: El caso de la reelección del presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez. En: CONfines de relaciones internacionales y ciencia política. vol.3 no.5 Monterrey; 2007.

VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl; GARCÍA RUIZ, María Andrea; y ARJONA PACHÓN, Gabriel Enrique. Reelección inmediata de alcaldes y gobernadores: Ventajas, riesgos y recomendaciones de política. En: Revista Universitas, No. 109. Bogotá, D.C: Pontificia Universidad Javeriana. 2005. pp. 533-582.