



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D. C., febrero veintisiete (27) de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN NÚMERO: 11001031500020170055800
ACTOR: CARLOS NERY LÓPEZ CARBONO Y EDUARDO ENRIQUE LLANES SILVERA
DEMANDADO: ISSA ELJADUE GUTIÉRREZ
PÉRDIDA DE INVESTIDURA
RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN

Procede la Sala a resolver el recurso extraordinario especial de revisión interpuesto contra la sentencia de julio diecisiete (17) de 2012, mediante la cual la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decretó la pérdida de investidura de congresista que ostentaba el señor Issa Eljadue Gutiérrez.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Por intermedio de apoderado judicial y con base en el artículo diecisiete (17) de la Ley 144 de 1994, el señor Issa Eljadue Gutiérrez presentó recurso extraordinario especial de revisión para que se hicieran las siguientes declaraciones:

“Primero: Que se REVISE, por violación al debido proceso, la sentencia del 17 de Julio de 2012 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el proceso de Pérdida de Investidura números de radicado 11001031500020110043800 y 11001031500020110035700.



Expediente No. 11001-03-15-000-2017-00558-00
Actor: Carlos Nery López Carbonó y otro
Demandado: Issa Eljadue Gutiérrez
Recurso extraordinario especial de revisión

Segundo: Como consecuencia de lo anterior se DICTE SENTENCIA DE reemplazo, mediante la cual no se decrete la pérdida de investidura de ISSA ELJADUE GUTIÉRREZ.

Tercero: En firme la sentencia de reemplazo, que se comuniqué ésta a la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República, a la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Representantes, al Procurador General de la Nación, al Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil". (Mayúsculas del texto original).

En resumen, la solicitud tuvo como fundamento los siguientes

2. Hechos

El recurrente manifestó que es hermano del señor Antonio Eljadue Gutiérrez, quien fue elegido alcalde del municipio de Pijiño del Carmen, en el departamento del Magdalena, para el periodo 2008-2011.

Agregó que el catorce (14) de marzo de 2010 fueron realizadas las elecciones para el Congreso de la República para el periodo 2010-2014, en las cuales el señor Issa Eljadue Gutiérrez resultó elegido representante a la Cámara por el Magdalena.

Aseguró que para ese momento, la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado venía sosteniendo en forma pacífica y uniforme que la circunscripción municipal no coincidía con la departamental cuando se trataba de la configuración de la inhabilidad contemplada en el numeral 5º del artículo 179 de la Constitución.

Señaló que en marzo de 2011 fue presentada demanda de pérdida de investidura contra el señor Eljadue Gutiérrez basada en el argumento según el cual estaba inhabilitado, para ser congresista, porque para la época de la elección su hermano era alcalde de Pijiño del Carmen.



Expediente No. 11001-03-15-000-2017-00558-00

Actor: Carlos Nery López Carbonó y otro

Demandado: Issa Eljadue Gutiérrez

Recurso extraordinario especial de revisión

Concluyó que en la sentencia objeto del recurso, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo declaró la pérdida de investidura debido a que *“[p]ara la Alta Corporación, que su hermano fungiera como Alcalde del municipio de Pijiño del Carmen – Magdalena para el momento en que se realizaron las elecciones, hacía que se encontrara incurso en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 5º del artículo 179 C.N., pues al estar el municipio en cuestión ubicado geográficamente dentro del departamento del Magdalena, circunscripción en la cual se elige a los Representantes a la Cámara, el hermano (...) ejerció autoridad civil y política en la misma”*.

3. La sentencia objeto del recurso

La Sala Plena señaló que el alcalde del municipio de Pijiño del Carmen, hermano del representante a la Cámara Eljadue Gutiérrez, ejercía autoridad civil porque sus funciones están enmarcadas en la definición del artículo 188 de la Ley 136 de 1994, cuya aplicación es directa.

Agregó que los alcaldes también están investidos de autoridad política, dada la autonomía de la cual gozan, en los términos de la definición expresamente contenida en el artículo 189 de la misma Ley.

Resaltó que la licencia no remunerada concedida por el gobernador del Magdalena al señor Antonio Eljadue Gutiérrez, para la fecha de elección de su hermano, no lo separó del cargo como alcalde de Pijiño del Carmen ni evitó que el parentesco fuera tenido en cuenta para la inhabilidad.

Precisó que según el artículo 179 de la Constitución, para efectos de las inhabilidades de los congresistas la circunscripción nacional coincide con cada una de las circunscripciones territoriales con excepción de aquella prevista en el numeral 5º.

Subrayó que en cuanto a la elección de representantes a la Cámara, la circunscripción correspondiente al Magdalena está conformada



por todo el departamento, incluyendo el municipio de Pijiño del Carmen.

Enfaticó que los municipios que integran un departamento hacen parte de la misma circunscripción territorial, por lo que está inhabilitado para inscribirse como candidato a la Cámara de Representantes quien tenga vínculos por matrimonio, unión permanente o parentesco, en los grados que establece la Constitución y en los términos señalados por la Ley, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política en los municipios del departamento.

Reiteró el criterio expuesto por la Sala Plena según el cual no existe norma que defina desde cuándo opera dicha prohibición, razón por la que debe entenderse que la misma se configura si se acredita que el pariente del congresista ejerció autoridad civil o política el día de las elecciones.

Destacó que los principios de la buena fe y la confianza legítima alegados por la parte demandada, no resultaban aplicables, en tanto que la finalidad constitucional de la causal contemplada en el artículo 183-1 Superior, no es otra que hacer efectivo el principio de libertad e igualdad electoral, siendo evidente que según lo afirmado por la Sala Plena de la Corporación, un candidato, pariente de quien ejerce autoridad civil o política, en la misma circunscripción electoral donde se inscribe, goza de una ventaja mayor respecto de los demás competidores.

4. El recurso extraordinario especial de revisión

El señor Eljadue Gutiérrez consideró que la sentencia recurrida decretó la pérdida de investidura de congresista con violación del debido proceso, ya que omitió realizar el análisis del elemento subjetivo de la responsabilidad que es característico de todo juicio sancionatorio.

Explicó que en sentencia SU-424 de 2016, la Corte Constitucional dejó sin efectos dos (2) sanciones de pérdida de investidura que



había impuesto la Sala Plena del Consejo de Estado sin tener en cuenta el elemento subjetivo de la falta.

Añadió que en esa decisión, la corporación consideró que dichas sentencias incurrieron en defecto sustantivo al soslayar el elemento subjetivo de la responsabilidad, pues los afectados actuaron con la convicción de no encontrarse inhabilitados en virtud del precedente vigente y vinculante de la Sección Quinta sobre la situación que les fue endilgada.

Destacó que la situación de los actores de las tutelas que originaron la sentencia de la Corte SU-424 de 2016 es similar a la suya, dado que eran representantes a la Cámara elegidos en el año 2010 y se les decretó la pérdida de investidura por tener un familiar que ejercía autoridad civil y política en un municipio que integra la circunscripción por la cual fueron elegidos, pero agregó que actuaron de buena fe exenta de culpa y amparados en la confianza generada por los conceptos del Consejo Nacional Electoral y por la jurisprudencia de la Sección Quinta, que indicaban que no estaban inhabilitados porque la circunscripción departamental no coincidía con la municipal.

Aseguró que en sentencia de septiembre veintisiete (27) de 2016, la Sala Plena del Consejo de Estado unificó el criterio sobre el carácter sancionatorio que ostenta el proceso de pérdida de investidura, por lo cual indicó que en este tipo de juicios siempre debe comprobarse la culpabilidad como elemento de la falta que genera la sanción de pérdida de investidura.

Después de citar varios apartes de la sentencia SU-424 de 2016, concluyó que la Corte estimó que cuando fueron realizadas las elecciones para el Congreso de la República para el periodo 2010-2014, la Sección Quinta había sido reiterativa en sostener que la circunscripción departamental no coincidía con la municipal para la ocurrencia de la inhabilidad prevista en el numeral 5º del artículo 179 de la Constitución.



Expediente No. 11001-03-15-000-2017-00558-00
Actor: Carlos Nery López Carbonó y otro
Demandado: Issa Eljadue Gutiérrez
Recurso extraordinario especial de revisión

5. Intervención de los actores de la pérdida de investidura

Los demandantes del proceso de pérdida de investidura que culminó con la sentencia recurrida no intervinieron en el trámite del recurso extraordinario de revisión.

6. Concepto del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer el recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de julio diecisiete (17) de 2012, mediante la cual decretó la pérdida de la investidura que ostentaba el señor Issa Eljadue Gutiérrez como representante a la Cámara por el departamento del Magdalena, según lo dispuesto en el artículo 111 numeral 7º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

2. Oportunidad del recurso

En el artículo diecisiete (17), la Ley 144 de 1994 dispuso que el recurso extraordinario especial de revisión contra la sentencia que haya declarado la pérdida de investidura de un congresista deberá ser interpuesto dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la misma.

El fallo objeto del recurso fue notificado a través de edicto desfijado el veintiséis (26) de julio de 2012 y cobró ejecutoria el treinta y uno (31) del mismo mes y año en virtud de lo previsto en el artículo 331 del Código de Procedimiento Civil¹, que era la disposición aplicable y vigente en aquella época (fls. 278 y 279 cdno 1).

¹ **Artículo 331. Ejecutoria.** Las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse



El recurso extraordinario fue radicado por el apoderado judicial del señor Eljadue Gutiérrez en esta corporación el veintiocho (28) de febrero de 2017, lo cual permite concluir que está dentro del término establecido en el artículo diecisiete (17) de la Ley 144 de 1994 (fl. 1 cdno ppal).

3. La regulación general del recurso extraordinario especial

En las normas de la Ley 144 de 1994, el recurso extraordinario especial de revisión es el único medio de impugnación procedente contra las sentencias del Consejo de Estado que decretan la pérdida de la investidura de los congresistas.

Está previsto en el artículo diecisiete (17) en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 17. RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN. *Son susceptibles del Recurso Especial de Revisión, interpuesto dentro de los cinco (5) años siguientes a su ejecutoria las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes:*

a) Falta del debido proceso;

b) Violación del derecho de defensa;”.

Desde el punto de vista de la legislación actual, es claro que este medio excepcional de impugnación procede únicamente por las causales señaladas en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y además por desconocimiento del debido proceso y del derecho de defensa del demandado.

Entonces opera en esta materia la aplicación del principio de taxatividad, ya que la regulación legal dispuso expresamente las situaciones específicas que pueden invocarse contra la decisión

interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos. [...]”.



judicial que accede a las pretensiones en este tipo de procesos especiales.

Al tratarse de un mecanismo excepcional contra una sentencia que está revestida de la prerrogativa de la cosa juzgada, la interpretación de tales causales debe ser precisa en sus alcances puesto que, como lo tiene reconocido la Sala, la revisión que corresponde hacer a esta corporación no puede entenderse como una facultad sin límites².

4. El caso concreto

El recurso extraordinario especial de revisión está sustentado en la causal consistente en la presunta violación del debido proceso, como único cargo, según lo dispuesto en el artículo diecisiete (17) de la Ley 144 de 1994.

La formulación general de este importante derecho fundamental está contemplada en el artículo 29 de la Constitución, el cual extiende su ámbito de aplicación a todas las actuaciones judiciales y administrativas.

Desde la perspectiva amplia de sus diferentes manifestaciones, la Corte Constitucional mantiene un criterio reiterado a partir del cual el debido proceso puede ser definido como “[...] *el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o*

² Al respecto puede consultarse Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de febrero veintitrés (23) de 2016, expediente 11001-03-15-000-2006-00821-00 (REV-PI), C.P. Gerardo Arenas Monsalve.



aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas”³.

4.1. La reiteración de los argumentos sobre la inhabilidad

En esencia, el señor Eljadue Gutiérrez indicó que la sentencia de julio diecisiete (17) de 2012 decretó la pérdida de su investidura de congresista sin llevar a cabo el análisis del elemento subjetivo de la falta imputada en su contra.

Agregó que su situación es similar a la descrita en la sentencia SU-424 de 2016, en la que fueron amparados los derechos de dos (2) exrepresentantes que perdieron la investidura a pesar de haber actuado de buena fe exenta de culpa y amparados en los conceptos del Consejo Nacional Electoral y la jurisprudencia de la Sección Quinta, según los cuales, a su juicio, no estaban inhabilitados porque la circunscripción departamental no coincidía con la municipal para

³ Cfr., entre otras, Corte Constitucional, sentencia C-341 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.



efectos de la restricción prevista en el numeral 5º del artículo 179 de la Carta.

Advierte la Sala que el argumento principal expuesto por el recurrente constituye la reiteración de las razones esgrimidas en el trámite de instancia ante la Sala Plena, donde la defensa del señor Eljadue Gutiérrez estuvo basada en la falta de coincidencia de las circunscripciones departamental y municipal.

En la parte final de la contestación de la demanda de pérdida de investidura, el entonces congresista resaltó que *“[...] aceptando solo en gracia de discusión que el señor Antonio Eljaude (sic) Gutiérrez ejerció como alcalde de Pijiño del Carmen (Magdalena) el domingo 14 de marzo del cursante año, sin duda que no puede darse la causal de inhabilidad invocada, por cuanto la elección del (sic) Representantes a la Cámara se efectúa por circunscripciones electorales departamentales”*.

Añadió que *“Asimilar una circunscripción municipal a lo que debe ocurrir a nivel departamental, como al parecer lo hizo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en fallo de febrero 15 de este año, equivale a desconocer el principio legal consagrado en el artículo 1º, numeral 4 del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), en cuanto prescribe que “las causales de inhabilidad y de incompatibilidad son de interpretación restringida [...]”*. Concluyó que los derechos políticos *“[...] no pueden ser desconocidos por la rigurosidad de un criterio de interpretación por extensión, que tome como de la circunscripción departamental la autoridad que se ejerce en uno de los municipios del respectivo ente territorial”*. (fls. 59 a 70 cdno 1 expediente PI).

Es claro que corresponde al mismo asunto alrededor de los alcances de la inhabilidad surgida por el parentesco con funcionarios que ejercían autoridad en la circunscripción por la que fue elegido, que ya fue objeto de análisis y decisión en la sentencia de julio diecisiete (17) de 2012.



En este sentido, un nuevo examen sobre la aplicación de los efectos de la inhabilidad contemplada en el numeral 5º del artículo 179 de la Constitución, en la forma en que fue planteada nuevamente en el recurso, implicaría revivir el juicio de instancia sobre dicha controversia ya resuelta.

El mecanismo excepcional de impugnación al cual acudió el señor Eljadue Gutiérrez, en virtud de lo dispuesto en el artículo diecisiete (17) de la Ley 144 de 1994, no tiene la virtud de prolongar el debate jurídico con el mismo argumento hasta convertirse en instancia adicional en el proceso⁴.

La reiterada exposición hecha por el excongresista acerca de la falta de coincidencia entre las circunscripciones del departamento y del municipio, para la elección de los representantes a la Cámara, es demostrativa del desacuerdo que tiene frente a la interpretación que hizo la Sala Plena sobre los alcances de la inhabilidad que originó la pérdida de la investidura.

Al tratarse del mismo asunto de fondo analizado en la sentencia recurrida, como fue la configuración de la inhabilidad por el ejercicio de autoridad por uno de sus familiares en la circunscripción del Magdalena, la situación no puede ser objeto de nuevo debate jurídico mediante el recurso especial de revisión en busca de reevaluar la posición asumida por la Sala Plena sobre los alcances de la prohibición.

Así, este mecanismo excepcional de impugnación no es procedente para la apertura de un nuevo juicio de instancia para la discusión de hechos que ya fueron resueltos en la sentencia con fuerza de cosa juzgada.

⁴ Esta posición fue reiterada, entre otras, en Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de febrero veintitrés (23) de 2016, expediente 11001-03-15-000 2006-00821-00 (REV-PI), C.P. Gerardo Arenas Monsalve, ya citada.



4.2. Sentencias que adoptaron la nueva perspectiva de análisis

Ahora, la Sala no desconoce que en las altas corporaciones judiciales fueron dictadas recientemente dos (2) decisiones que contienen importantes criterios sobre la naturaleza de la pérdida de investidura y la necesidad de garantizar el debido proceso en dichos juicios.

En la sentencia SU-424 de 2016 invocada por el actor para sustentar el recurso extraordinario, la Corte Constitucional reafirmó el carácter sancionatorio de la pérdida de investidura y admitió la alternativa de estudiar el elemento subjetivo de la conducta del demandado en este tipo de procesos⁵.

Como parte de sus argumentos, la corporación resaltó que “[...] en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 Superior, por regla general, los procesos sancionadores proscriben la responsabilidad objetiva. En efecto, salvo algunos casos propios del derecho administrativo sancionador en los que aún se ha admitido la responsabilidad únicamente por el resultado, en los procesos que tienen por objeto reprochar y castigar la realización de una conducta prohibida o restringida, la valoración de la culpa es determinante e ineludible, pues no hay pena ni sanción sin culpa. En consecuencia, si el proceso de pérdida de investidura impone la sanción más gravosa para el ejercicio del derecho a ser elegido de un ciudadano y el derecho a elegir al candidato del electorado, tal es la prohibición vitalicia a aspirar a cargos de elección popular, es lógico entender que las garantías del debido proceso sancionador también deben ser aplicadas al proceso de pérdida de investidura. Luego, el principio de culpabilidad en el proceso de pérdida de investidura constituye una norma aplicable, de inevitable observancia”.

Posteriormente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta corporación en sentencia de septiembre veintisiete (27) de

⁵ Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-424 del 11 de agosto de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



2016⁶ también insistió en la naturaleza subjetiva del juicio de pérdida de investidura y subrayó que el análisis sobre la responsabilidad del demandado debe hacerse con base en la culpabilidad y en la determinación del elemento subjetivo de la conducta imputada en su contra.

Enfatizó que el proceso de “[...] *la pérdida de la investidura es de naturaleza sancionatoria de régimen subjetivo y, por ende, regulado bajo un régimen de responsabilidad basado en la culpa [...]*”. Agregó que por esta razón “[...] *corresponderá al juez de la pérdida de investidura hacer el análisis de la conducta del demandado para determinar si, pese a que se recorrió la descripción del supuesto descrito por el Constituyente –configuración de la causal de inhabilidad que es objetivo- existe una razón que permita concluir que no se lesionó la dignidad del cargo y el principio de representación que el Constituyente buscó proteger con la estructuración de la causal como constitutiva de la pérdida [...]*”, lo que significa, además, que “[...] *en cada caso, deberá comprobarse la existencia del elemento de culpabilidad, por tratarse de un régimen sancionatorio de tipo subjetivo*”.

Sin embargo, advierte la Sala que la supuesta omisión de dicho criterio en la sentencia que decretó la pérdida de investidura, no constituye una circunstancia que haya afectado el debido proceso del señor Eljadue Gutiérrez en el curso del proceso en el Consejo de Estado, en tanto que, pese a que no se rotuló un acápite específico sobre el análisis del elemento subjetivo de la culpabilidad, lo cierto es que, los argumentos ofrecidos por el demandado, que justificaban su conducta con fundamento en los principios de la buena fe y la confianza legítima, de cara a los pronunciamientos del Consejo Nacional Electoral y la Sección Quinta sobre dicha inhabilidad, sí fueron estudiados en la sentencia objeto del presente recurso, tanto así que se precisaron las razones por las cuales tales principios no excluían la responsabilidad del demandado:

⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de septiembre veintisiete (27) de 2016, expediente (SU) 11001-03-15-000-2014-03886-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro.



“En relación con el principio de buena fe, y de confianza legítima planteada por el apoderado del demandado y el Ministerio Público en la audiencia practicada, al considerar que la orden impartida por el Consejo Nacional Electoral a los Gobernadores de nombrar Alcaldes ad-hoc, para darle transparencia al proceso electoral, está (sic) Corporación ha manifestado que:

“En relación con la teoría de la confianza legítima, pues de entrada se aprecia que no aplica, sencillamente porque los conceptos jurídicos en los que el demandado se apoya para aducir que confiaba en su contenido, y que por eso le produjeron seguridad jurídica y tranquilidad personal, no provienen de esta Corporación sino del Consejo Nacional Electoral. Y es sabido que los actos de confianza deben proceder de la entidad de quien se reclama su respeto y observación, lo que no ocurre aquí.

Ahora, si se alega que el Consejo Nacional Electoral emitió su concepto fundamentado en una providencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado – que resolvió un caso similar-, y que por ende esta Corporación indirectamente debe respetar su criterio, entonces se requiere precisar lo siguiente:

- i) Que el principio de confianza legítima no se creó para mantener los precedentes judiciales, sobre los cuales se conserva en el ordenamiento el criterio de que es posible variarlos, previa fundamentación de las razones para ello.*
- ii) Que en gracia de discusión cuando existen criterios divergentes al interior de una misma entidad, no es posible encasillarse en uno de ellos y desconocer los otros, para alegar la confianza legítima, ya que a todas luces se trata de una lectura parcial de la filosofía de una institución alrededor de un mismo tema. Esto es lo que acontecería en este caso, dado que el Consejo Nacional Electoral habría omitido tener en cuenta que la misma Sección Quinta del Consejo de Estado ha decidido casos similares de manera distinta a la que conceptuó, sencillamente porque no estudió esos otros conceptos.*

Inclusive, no tuvo en cuenta la posición de la Sala Plena en este mismo asunto, que es a quien le corresponde resolver los procesos de pérdida de investidura, en cuyo evento habría



encontrado providencias –citadas atrás- que estiman lo contrario al concepto emitido.”

En conclusión, el principio de la confianza legítima no es aplicable al asunto sub lite, pues la finalidad constitucional de la causal contemplada en el artículo 183-1 Superior, no es otra que hacer efectivo el principio de libertad e igualdad electoral, siendo evidente que según lo afirmado por la Sala Plena de esta Corporación un candidato, pariente de quien ejerce autoridad civil o política, en la misma circunscripción electoral donde se inscribe, goza de una ventaja mayor respecto de los demás competidores”.

Si bien la posibilidad de abordar el estudio del elemento subjetivo de la conducta del congresista frente a ciertas causales de pérdida de investidura, según la tesis anteriormente mencionada, surgió en el año 2016 con ocasión de la sentencia de unificación de la Corte, en este preciso caso se encuentra que, la decisión que se revisa sí tuvo en cuenta, para efectos de declarar la pérdida de investidura del recurrente, los argumentos que nuevamente opone como justificantes o excluyentes de su responsabilidad por ausencia de culpabilidad.

De otro lado, las razones que la Corte Constitucional tuvo en cuenta para entender vulnerados los derechos fundamentales de aquellos congresistas a los que se les declaró la pérdida de investidura, sin considerar la confianza legítima y la buena fe que les generó las decisiones que, sobre la inhabilidad en cuestión, había proferido la Sección Quinta, constituyen argumentos de fondo frente a los cuales necesariamente se tendría que abrir nuevamente el debate de instancia, lo cual dista diametralmente de la finalidad de este recurso extraordinario, como se advirtió en líneas precedentes.

En todo caso, no puede perderse de vista que, aun cuando dicho estudio de fondo estuviera autorizado, la decisión de la Corte fue proferida cuatro (4) años después de haberse adoptado la providencia que ahora es objeto de revisión.

De manera que, el surgimiento de un nuevo criterio no puede prolongar la controversia sobre los alcances de la inhabilidad que la



Sala Plena encontró configurada en el año 2012, pues, se insiste, esto desbordaría el ámbito específico del recurso extraordinario especial cuyo carácter excepcional, frente a la cosa juzgada que ampara a la sentencia, impone claras restricciones para la revisión de la decisión que decretó la pérdida de investidura.

Lejos de desconocer el debido proceso del señor Eljadue Gutiérrez en la sentencia recurrida, la demanda se resolvió bajo los postulados de dicha garantía constitucional, tanto así, que se indicó expresamente que el principio de la confianza legítima no era aplicable o, al menos no se podía predicar de ese cuerpo colegiado, en tanto que, las posturas de la Sección Quinta aun cuando vinculantes no eran pacíficas y, de cualquier forma, no se ajustaban a los precedentes que la Sala Plena había proferido hasta el momento.

Entonces no puede considerarse vulnerado el derecho fundamental deprecado por el exrepresentante a la Cámara por el hecho de no haber asumido una postura que, para ese momento, no tenía la Sala Plena sobre la forma de abordar la estructuración de la conducta que sustentaba la demanda.

Reitera la Sala que con base en la sentencia SU-424 de 2016, el señor Eljadue Gutiérrez pretende cuestionar el aspecto de fondo resuelto en la sentencia de julio diecisiete (17) de 2012, como es la interpretación hecha por la Sala Plena sobre los alcances de la inhabilidad, lo cual solo era procedente en el trámite de la instancia que ya fue agotado y por lo mismo no puede ser extendido en sede de revisión.

Igualmente, considera la Sala que el criterio expuesto en la citada sentencia de unificación que admitió la aplicación del principio de culpabilidad en los procesos de pérdida de investidura, tiene aplicación concreta en los casos posteriores a la decisión de la Corte y cuando la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo asuma el estudio de las respectivas causales invocadas en el curso de la instancia. Con todo, se insiste, en este preciso caso sí puede advertirse el análisis de tal elemento subjetivo.



Expediente No. 11001-03-15-000-2017-00558-00
Actor: Carlos Nery López Carbonó y otro
Demandado: Issa Eljadue Gutiérrez
Recurso extraordinario especial de revisión

Lo mismo puede concluirse respecto de la sentencia dictada por esta corporación, dado que la nueva tesis, adoptada por la Corte, fue acogida por la Sala Plena en fallo de septiembre veintisiete (27) de 2016. Esta decisión fue enfática al señalarse que esa regla habrá de aplicarse a partir de la ejecutoria de dicha providencia.

Al quedar descartada la supuesta violación del debido proceso alegada por el recurrente, la Sala declarará infundado el recurso de revisión.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

F A L L A

PRIMERO: Declárase infundado el recurso extraordinario especial de revisión interpuesto por el señor Issa Eljadue Gutiérrez contra la sentencia de julio diecisiete (17) de 2012, que decretó la pérdida de su investidura de congresista.

SEGUNDO: En firme esta providencia, por secretaría devuélvase al archivo de la corporación el expediente de la pérdida de investidura y archívese esta actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Presidente
Aclara voto

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Aclara voto

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ
BERMÚDEZ**

Salva voto



Expediente No. 11001-03-15-000-2017-00558-00
Actor: Carlos Nery López Carbonó y otro
Demandado: Issa Eljadue Gutiérrez
Recurso extraordinario especial de revisión

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

MILTON CHAVES GARCÍA

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Aclara voto

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Ausente

MARÍA ADRIANA MARÍN

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CUÉTER

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Aclara voto

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Aclara voto

Cfr. #2 de la AV Rad. 11001-03-15-000-2014-03886-00/2016



Expediente No. 11001-03-15-000-2017-00558-00
Actor: Carlos Nery López Carbonó y otro
Demandado: Issa Eljadue Gutiérrez
Recurso extraordinario especial de revisión

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

JAIMER ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Ausente

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

ALBERTO YEPES BARREIRO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA