CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., quince (15) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00075-00

Demandante: JUAN CARLOS CALDERÓN ESPAÑA

Demandado: ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ – Senador de la República -período 2018-2022-.

Asunto: Nulidad Electoral – Sentencia de única instancia- Reitera jurisprudencia[1]

Procede la Sala a dictar sentencia dentro del proceso de nulidad electoral iniciado por el ciudadano Juan Carlos Calderón España contra el acto de elección del señor Antonio Eresmid Sanguino Páez como Senador de la República, período 2018-2022, el cual consta en la Resolución No. 1596 y en el formulario E-26 SEN de 19 de julio de 2018.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El señor Juan Carlos Calderón España obrando en nombre propio, interpuso demanda de nulidad electoral el 23 de julio de 2018[2] contra el acto de elección del señor Antonio Sanguino Páez como Senador de la República, período 2018-2022, el cual consta en la Resolución No. 1596 y el formulario E-26 SEN de 19 de julio de 2018.

---

[1] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de octubre 30 de 2014, expediente 11001-03-28-000-2014-00054-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de septiembre 6 de 2018, expediente 11001-03-28-000-2018-00014-00 C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de septiembre 27 de 2018, expediente 11001-03-28-000-2018-00012-00 C.P. Rocío Araújo Oñate, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia octubre 4 de 2018, C.P Carlos Enrique Moreno Rubio, Radicado No 11001-03-28-000-2018-00011-00 acumulado, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de octubre 18 de 2018, expediente 11001-03-28-000-2018-00016-00, 11001-03-28-000-2018-00020-00, 11001-03-28-000-2018-00045-00 y 11001-03-28-000-2018-00047-00 (acumulados), C.P. Alberto Yepes Barreiro.

[2] Folios 1 a 6 del cuaderno No. 1.

1.1 Hechos

1.1.1 Indicó que el 25 de octubre de 2015, el demandado fue elegido Concejal de Bogotá para el período 2016-2019.

1.1.2. Manifestó que el señor Sanguino Páez renunció a su curul de Concejal de Bogotá el 21 de noviembre de 2017[3] para aspirar al Senado de la República.

1.1.3. Sostuvo que el 11 de marzo de 2018, se realizaron las elecciones de Congreso de la República, en la que resultó electo el señor Antonio Eresmid Sanguino Páez para el período 2018-2022, según consta en la Resolución No. 1596 y el formulario E-26 SEN de 19 de julio de 2018[4].

1.1.4. Señaló que elevó solicitud de revocatoria de la inscripción del ahora demandado ante el Consejo Nacional Electoral, con fundamento en la sentencia de unificación proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, el 7 de junio de 2016, dentro del proceso radicado con el No. 2015-00051, según la cual, a su juicio, se estableció que todo elegido por voto popular debe terminar el período constitucional dada la prohibición existente de renunciar para inscribirse dentro del mismo período a otro cargo de la misma naturaleza.

1.1.5. En tal sentido, indicó que con la sentencia de unificación se amplió la prohibición de renunciar y postularse a otro cargo de elección popular, no solo a los alcaldes y gobernadores, sino también a los concejales, diputados y ediles.

1.2 Señalamiento de las normas violadas y concepto de violación

1.2.1 La parte demandante aseveró que con el acto enjuiciado se desconocieron los siguientes preceptos, a saber:

- Artículo 179.8 de la Constitución Política.

- Artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, que señala que *"Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el*

[3] Folios 396 y vuelto del cuaderno No. 2.
[4] Folios 67 a 95 del cuaderno No. 1.

artículo 137 de este Código y, además, cuando (…) 5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad."

1.2.2 Por otra parte, manifestó que en sentencia de unificación con radicado No. 2015-00051-00, la Sala Electoral del Consejo de Estado hizo un recuento de la evolución jurisprudencial en materia de inhabilidades, para concluir que la renuncia no tiene la entidad suficiente para enervar la causal de inelegibilidad endilgada.

2. Actuaciones procesales

2.1 Admisión de la demanda

2.1.1 Mediante auto de 30 de julio de 2018[5], la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda y le concedió a la parte actora el término de 3 días para su subsanación.

2.1.2 Dentro del término otorgado[6], la demandante corrigió la demanda y en razón a ello el 21 de agosto de 2018[7], luego de realizar el estudio correspondiente, se admitió.

2.2 Contestación de la demanda

2.2.1 Registraduría Nacional del Estado Civil

2.2.1.1 En el escrito radicado el 11 de septiembre de 2018[8], a través de apoderada judicial, la Registraduría Nacional del Estado Civil contestó la demanda, proponiendo como excepción su falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, ésta únicamente verificará el cumplimiento de los requisitos formales en tratándose de la inscripción de candidatos, formalidad que no incluye la verificación de inhabilidades o incompatibilidades de éstos.

---

[5] Folios 48 a 50 del cuaderno No. 1.
[6] Folios 54 a 58 del cuaderno No. 1.
[7] Folios 97 a 99 del cuaderno No. 1.
[8] Folios 112 a 128 del cuaderno No. 1.

2.2.1.2 Por lo anterior, al recaer el presente medio de control en el estudio de la posible inhabilidad en que se encuentra inmerso el demandado –artículo 179.8 Superior-, emana clara su falta de legitimación en el presente trámite. Ello sumado al hecho que corresponde al Consejo Nacional Electoral, en virtud del artículo 265 de la Constitución Política, revocar las inscripciones cuando se presente dicho fenómeno.

2.2.2 Demandado

2.2.2.1. En escrito del 14 de septiembre de 2018[9], la parte demandada solicitó se nieguen las pretensiones al considerar, en síntesis, que el señor Antonio Eresmid Sanguino Páez no se encuentra inmerso en causal de la inhabilidad consagrada en el artículo 179.8 Superior, dado que conforme las pruebas que obran en el proceso, se tiene que el demandado renunció a su condición Concejal de Bogotá el 21 de noviembre de 2017 y la misma fue aceptada a partir del día 1º de diciembre del mismo año.

2.2.2.2 Al respecto, adujo que el artículo 44 de la Ley 136 de 1994, determinó que los concejales pueden aspirar a otro cargo de elección popular si previamente media renuncia, lo cual, se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 280.8 de la Ley 5 de 1992, que prevé que la dimisión hecha con anterioridad a la nueva inscripción a otro cargo de elección popular enerva la inhabilidad consagrada en el artículo 179.8 Superior.

2.2.2.3 Para sustentar su defensa, señaló que la Corte Constitucional en sentencia C-093 de 1994, al estudiar la constitucionalidad del artículo 280.8 de la Ley 5 de 1992, decidió que la renuncia legalmente aceptada se constituye en una causal de vacancia absoluta del cargo, con lo cual al dejar de ser servidor público la inhabilidad desaparece.

2.2.2.4. De igual manera, adujo que tal criterio, ha sido respetado por la Sala Electoral del Consejo de Estado, para ello trascribió apartes de varios pronunciamientos en los que se estableció que la renuncia

[9] Folios 357 a 369 del cuaderno No. 2.

aceptada con anterioridad a la inscripción como congresista purgaba la inhabilidad[10].

2.2.2.5. Bajo tal marco, señaló el apoderado del demandado que para la fecha en que inscribió su candidatura como Senador de la República, esto es, el 11 de diciembre de 2017, ya se había materializado su renuncia y se había constituido la vacancia absoluta de su cargo como Concejal de Bogotá, hecho que descarta la posibilidad de configuración de la inhabilidad endilgada.

2.2.2.6. De otra parte, sostuvo que no se puede hacer extensiva la sentencia de unificación de la Sección Quinta del Consejo de Estado con radicado No. 2015-00051-00 al presente caso, pues, su sustento fáctico y normativo se dirige a estudiar la naturaleza de la elección de mandatarios a cargos uninominales situación que difiere de los concejales y diputados que son cargos plurinominales.

2.2.2.7. En consecuencia, conforme con los anteriores argumentos, propuso las excepciones que denominó: i) *"inexistencia de violación al régimen de inhabilidades o prohibiciones para ostentar la calidad de congresista contenida en el numeral 5 del artículo 275 del CPACA y de la prohibición prevista en el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política"*, ii) *"Imposibilidad de dar aplicación a la sentencia de unificación proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado del 7 de junio de 2016"* y, iii) la genérica.

2.2.3 Consejo Nacional Electoral

En escrito del 17 de septiembre de 2018[11], la apoderada judicial de la entidad solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda al considerar, entre otras cosas, que el demandante desconoce la vigencia de lo establecido en el artículo 280.8 de la Ley 5ª de 1992, que exceptúa la ocurrencia de la inhabilidad para ser congresista cuando media renuncia previa a la elección, lo que conlleva a que no se materialice la inhabilidad consagrada en el artículo 179.8 de la Constitución Política.

---

[10] Las decisiones citadas son las siguientes: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 12 de marzo de 2015, Radicado No. 11001-03-28-000-2014-00056-00, C.P: Susana Buitrago Valencia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de abril de 2015, Radicado No. 11001-03-28-000-2014-00059-00, C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 17 de julio de 2015, Radicado No. 11001-03-28-000-2014-00041-00, C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

[11] Folios 478 a 481 vuelto del cuaderno No. 3.

2.3 Audiencia Inicial[12]

2.3.1 En la audiencia inicial[13] celebrada el 17 de octubre de 2018 la magistrada conductora del proceso, luego de constatar la presencia de las partes, reconocer las personerías jurídicas, sanear el proceso, procedió a resolver las excepciones previas[14] propuestas y de manera posterior fijó el litigio y dispuso sobre el decreto de pruebas.

2.3.2 Respecto de la excepción de falta legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil, ésta se declaró probada por cuanto, la labor de la entidad que propone el medio exceptivo en la formación del acto objeto de censura es formal, es decir que dentro de sus funciones no se encuentra la de estudiar la legalidad de una inscripción de candidatura por inhabilidad, y menos aún, revocarla en caso de que se comprueba la materialización de tal irregularidad.

2.3.3 En cuanto al litigio, se centró en determinar si el acto de elección del señor Antonio Eresmid Sanguino Páez como Senador de la República, período 2018-2022, que consta en la Resolución No. 1596 y el formulario E-26 SEN del 19 de julio de 2018, es nulo de manera parcial (únicamente en lo que respecta a la elección de éste) por contrariar lo normado en el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, al haber incurrido el demandado en la inhabilidad consagrada en el artículo 179.8 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 280.8 de la Ley 5 de 1992 y el artículo 44 de la Ley 136 de 1994, así como desconocer la sentencia de unificación de la Sección Quinta del Consejo de Estado con radicado No. 2015-00051-00.

2.3.4 En lo referente a las pruebas, se decretaron los medios allegados con el escrito de demanda y las contestaciones dándoles el valor que les asigna la ley.

---

[12] Mediante auto de 4 de octubre de 2018, la Magistrada Ponente convocó a las partes, con sus respectivos apoderados con el fin de celebrar audiencia inicial el 17 de octubre del año en curso a las 8:00 am (folio 502 del cuaderno No. 3).
[13] Artículo 283 en concordancia con el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, Folios 511 a 514 del cuaderno No. 3.
[14] De conformidad con el aviso de 21 de septiembre de 2018, la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado, corrió traslado a los sujetos procesales de las excepciones propuestas por el término de 3 días contados desde el 24 al 26 de septiembre de 2018.

2.3.5 Para finalizar, la magistrada sustanciadora decidió prescindir de la audiencia de pruebas conforme lo señalan los artículos 179 y 283 de la Ley 1437 de 2011[15], teniendo en cuenta que las decretadas son de carácter documental.

2.4 Alegatos de conclusión

Dentro del término otorgado intervinieron en su orden:

2.4.1 El demandado

2.4.1.1 Por memorial presentado el 31 de octubre de 2018[16] el apoderado del demandado solicitó la denegación de las pretensiones reiterando los argumentos de defensa esbozados en el escrito de contestación de la demanda.

2.4.1.2 Para sustentar su petición, señaló que de conformidad con la regla establecida en los artículos 280.8 de la Ley 5 de 1992 y 44 de la Ley 136 de 1994, lo que genera la inhabilidad que trata el artículo 179.8 de la Constitución Política es que exista simultaneidad en los cargos de elección popular, elemento que se supera cuando el candidato renuncia a su curul previo a la inscripción al nuevo cargo, tal y como ocurrió en el presente caso, a saber: i) renunció el 21 de noviembre de 2017 al Concejo de Bogotá y le fue aceptada el 1º de diciembre de esa misma anualidad, ii) la inscripción como candidato al Senado de la República fue formalizada el 11 de diciembre de 2017, por ende no se dio la concurrencia que prohíbe la normativa superior.

2.4.3 El Consejo Nacional Electoral

El 31 de octubre de 2018[17] la apoderada judicial de la entidad alegó de conclusión solicitando se denieguen las pretensiones de la demanda al considerar que no se presentan los elementos constitutivos de la inhabilidad consagrada en el artículo 179.8 Superior, dado que, en el presente caso el demandado renunció al Concejo de Bogotá con anterioridad a la inscripción como candidato al Senado de la República, lo cual enerva su configuración.

---

[15] Folio 228 del cuaderno No. 3.
[16] Folios 530 a 534 del cuaderno 3.
[17] Folios 536 a 537 vuelto del cuaderno No. 3.

2.5 Concepto del Ministerio Público

La señora agente del Ministerio Público, por escrito enviado a la secretaría de la Sección el 29 de octubre de 2018[18], presentó sus argumentos finales, para lo cual expresó que debían ser negadas las pretensiones al considerar que la renuncia como Concejal de Bogotá del demandado se dio con anterioridad a su inscripción como candidato al Senado de la República.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para conocer y decidir la presente demanda en única instancia, según lo dispuesto en el artículo 149, numeral 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y lo previsto en el artículo 13 del Acuerdo No. 58 del 15 de septiembre de 1999, modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003 –Reglamento del Consejo de Estado–.

1.1. Problema jurídico.

1.1.1 El problema jurídico a ser definido por la Sala consiste en determinar si el acto de elección del señor Antonio Eresmid Sanguino Páez como Senador de la República, período 2018-2022, que consta en la Resolución No. 1596 y el formulario E-26 SEN del 19 de julio de 2018, es nulo de manera parcial (únicamente en lo que respecta a la elección de éste) por contrariar lo normado en el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, al haber incurrido el demandado en la inhabilidad consagrada en el artículo 179.8 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 280.8 de la Ley 5 de 1992 y el artículo 44 de la Ley 136 de 1994, así como desconocer la sentencia de unificación de la Sección Quinta del Consejo de Estado con radicado No. 2015-00051-00.

1.1.2 Por razones de orden metodológico, para dilucidar el problema jurídico planteado, se precisará: i) la inhabilidad para ser congresista consagrada en el artículo 179.8 Superior, ii) análisis de los artículos

[18] Folios 516 a 528 vuelto del cuaderno 3.

280.8 de la Ley 5 de 1992 y 44 de la Ley 136 de 1994, iii) caso en concreto y, vi) la aplicabilidad de la sentencia de unificación proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado No. 2015-00051-00.

2. Análisis para resolver el problema jurídico planteado

2.1. Inhabilidad para ser congresista consagrada en el artículo 179.8 de la Constitución Política.

2.1.1 La parte actora presenta como eje fundamental de su demanda, el hecho de que el acto enjuiciado (E-26 SEN de 19 de julio de 2018), se encuentra viciado de nulidad de manera parcial, en lo que respecta al señor Antonio Eresmid Sanguino Páez, por cuanto éste se encuentra inmerso en la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 179.8 de la Constitución Política de 1991.

2.1.2 La norma que alega el demandante se desconoció en el presente caso es la siguiente:

> *"**ARTICULO 179.** No podrán ser congresistas: /.../*
>
> *8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente."*

2.1.3 Esta norma contiene un reproche consistente en que no podrán ser congresistas, quienes resulten elegidos para más de una corporación o cargo público, cuando los períodos de uno y otro coincidan en el tiempo total o parcialmente, es decir, esta norma se erige como una causal de inelegibilidad que vicia de nulidad el acto electoral expedido con desconocimiento de dicho reproche de carácter constitucional.

2.1.4 Respecto de la inhabilidad de coincidencia de períodos prevista en el artículo 179.8 de la Constitución Política, como en otras ocasiones se ha precisado[19], la disposición constitucional en comento

---

[19] Entre otras ver, Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 10 de marzo de 2011. M.P. Susana Buitrago Valencia. Exp. 11001-03-28-000-2010-00020-00 y Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 21 de marzo de 2015. M.P. Susana Buitrago Valencia. Exp. 11001-03-28-000-2010-00050-00

fue objeto de modificaciones a través de los Actos Legislativos N° 01 de 2003[20] y 01 de 2009[21].

2.1.5 La primera surgió con la expedición del artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003, el cual consignaba:

> *"Artículo 10. El numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política quedará así:*
>
> *8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, sí los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.*
>
> *Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8° del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo".*

2.1.6 Es pertinente mencionar que mediante providencia C-332 de 2005, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del precepto normativo lo declaró inexequible, al encontrar que existieron vicios en su formación, bajo los siguientes argumentos:

> *"(...) es claro que el artículo 10 del Acto Legislativo de 2003 en ningún momento derogó el numeral 8° del artículo 179 de la CP, tan sólo reiteró el texto constitucional por razones de claridad en el trámite legislativo. La norma del Acto Legislativo no alteró la vigencia del numeral 8°, únicamente adicionó una frase final y un parágrafo.*
>
> *En conclusión, el numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política se encuentra vigente desde el momento en que fue expedido por la Asamblea Nacional Constituyente hasta el día de hoy, sin solución de continuidad.*
> *Finalmente, como la presente sentencia se limitó analizar los cargos formulados por la demanda presentada contra el artículo 10 del Acto Legislativo de 2003, en razón a las violaciones por vicios de procedimiento, no implica un pronunciamiento sobre si la renuncia*

---

[20] Texto modificado por el Acto Legislativo 1 de 2009. Inexequible: 8. Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia un (1) año antes de la elección al cargo al que se aspire elimina la inhabilidad. Parágrafo transitorio. La inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará para quienes hayan renunciado al menos seis (6) meses antes del último día de inscripciones para la realización de las elecciones al Congreso de la República en el año 2010.

[21] Texto modificado por el Acto Legislativo 1 de 2003. Inexequible: 8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad. Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo.

elimina la inhabilidad. La jurisprudencia que ha interpretado los alcances del numeral 8º, se ha encargado de abordar la cuestión".

2.1.7 En tratándose de la segunda modificación la cual resultó de la expedición del artículo 13 del Acto Legislativo No. 01 de 2009 se señaló que *"la renuncia un año antes de la elección al cargo al que se aspire elimina la inhabilidad"* y que tal inhabilidad "*no aplicará para quienes hayan renunciado al menos 6 meses antes del último día de inscripciones para la realización de las elecciones al Congreso de la República en el año 2010".*

2.1.8 La anterior regulación a su vez corrió la misma suerte de su antecesora pues fue declarada inexequible por vicios en su formación mediante sentencia C-040 de 2010. Sobre la vigencia del numeral 8º del artículo 179 de la Carta Política de 1991 expresó la Corte Constitucional:

"(….) En consecuencia, deberá declararse la inconstitucionalidad de la totalidad del artículo 13. Así, en virtud de la declaratoria de inexequibilidad de aquella disposición y de manera análoga a como lo decidió esta Corporación en la sentencia C-332/05, ***la Corte advierte que el numeral octavo del artículo 179 de la Constitución Política se encuentra vigente desde la fecha de promulgación de la Carta y hasta el día de hoy, sin solución de continuidad****."* (Negrillas propias).

2.1.9 En ese orden de ideas, es claro que al haber sido las reformas arriba referidas declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el texto primigenio del artículo 179.8 se mantiene intacto desde la promulgación de la Constitución de 1991 hasta la actualidad.

2.2. Análisis de los artículos 280.8 de la Ley 5 de 1992 y 44 de la Ley 136 de 1994.

2.2.1 Emana como necesario analizar en el presente caso, la regla establecida en el artículo 280.8 de la Ley 5 de 1992, que establece una excepción a la inhabilidad consagrada en el artículo 179.8 Superior y que ha sido entendida por la Sala Electoral como una norma que debe ser integrada al texto superior[22]. Dicha normativa a la letra reza:

---

[22] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de octubre 30 de 2014, expediente 11001-03-28-000-2014-00054-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de septiembre 6 de 2018, expediente 11001-03-28-000-2018-00014-00 C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Consejo de

ARTÍCULO 280. CASOS DE INHABILIDAD. *No podrán ser elegidos Congresistas: /…/*

8. Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente. ***Salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente.***" (Negrilla fuera de texto).

2.2.2 Dicho precepto normativo fue objeto de control de constitucionalidad por vía de acción[23], decisión en la que se declaró su exequibilidad y se determinó los alcances de la renuncia del cargo con miras a aspirar a ser congresista, así:

"(…) En efecto, la coincidencia de períodos, señalada en el canon constitucional como factor decisivo en la configuración de la inhabilidad, no puede entenderse sino con referencia ***a una persona en concreto que actúe simultáneamente en dos corporaciones, en dos cargos o en una corporación y un cargo.***

Un período puede concebirse, en términos abstractos, como el lapso que la Constitución o la ley contemplan para el desempeño de cierta función pública. Pero tal concepto no puede ser tenido en cuenta para efectos de inhabilidades sino cuando en realidad un individuo específicamente desarrolla, dentro del tiempo respectivo, las actividades propias de la función. Vale decir al respecto, que los períodos no tienen entidad jurídica propia y autónoma, sino que dependen del acto condición en cuya virtud alguien entra en ejercicio de funciones. Se convierten entonces en límites temporales de éstas.
/…/
Lo anterior implica, no solamente la imposibilidad de ejercer simultáneamente dos cargos, para más de una corporación o empleo público, sino también, la prohibición previa de la elección como congresista en las circunstancias anotadas, ***lo que equivale a entender que quien aspire a esta dignidad, no podrá encontrarse como Concejal o Diputado, ni tampoco tener la calidad de servidor público, en el momento de la inscripción como candidato al Congreso****, salvo la de Senador o Representante a esa corporación.*

En dicho caso, se requiere haberse formalizado la renuncia correspondiente en ese momento, a fin de evitar que el Concejal o Diputado o Servidor Público candidato a Congresista pudiese estar dentro de la prohibición de que trata el numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política.

Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de septiembre 27 de 2018, expediente 11001-03-28-000-2018-00012-00 C.P. Rocío Araújo Oñate, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia octubre 4 de 2018, C.P Carlos Enrique Moreno Rubio, Radicado No 11001-03-28-000-2018-00011-00 acumulado.

[23] Corte Constitucional, sentencia C-093 del 4 de marzo de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara, radicados No. D-448 y D-468 acumulados.

Ya esta Corporación ha admitido que la renuncia aceptada constituye vacancia absoluta y por consiguiente, es aplicable lo dispuesto en el artículo 261 de la Carta Política según el cual "ningún cargo de elección popular tendrá suplente. Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción", sucesivo y descendente. (Sentencia D-236. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

Lo anterior indica que si se configuró una falta absoluta en presencia de la renuncia formalmente aceptada a un concejal o diputado, ***antes de la inscripción como candidato al Congreso, no rige para ellos la prohibición consagrada en el artículo 179, numeral 8°, toda vez que su período para esas corporaciones se extinguió en virtud de su dimisión formal****, ….".* (Negrillas propias).

2.2.3 Teniendo en cuenta lo anterior, se puede colegir, que quien aspire a una nueva dignidad no podrá encontrarse en el ejercicio como concejal, en el momento de la inscripción como candidato al Congreso de la República.

2.2.4 De otra parte, tratándose de concejales, la Ley 136 de 1994 en su artículo 44 estableció lo siguiente:

"Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público ni para una corporación y un cargo, si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

Los concejales en ejercicio que aspiren a ser congresistas deben renunciar a su investidura antes de la fecha de la inscripción de su candidatura"*.* (Negrillas fuera del texto).

2.2.5 Desde este punto de vista, se tiene que el artículo 44 de la Ley 136 de 1994 estableció que antes de la fecha de la inscripción los concejales deben renunciar a su investidura, para evitar la configuración de la inhabilidad por coincidencia de períodos, consagrada en el artículo 179.8 Superior.

2.2.6 En conclusión, la inhabilidad consagrada en el artículo 179.8 de la Constitución Política, se materializa en el caso que un ciudadano resulte electo para más de una corporación o cargo público, cuando los respectivos períodos coincidan en el tiempo, *así sea parcialmente* y no obre renuncia previa, que en este caso en concreto, debe ser con anterioridad *a la inscripción de la candidatura.*

2.2.7 Conforme con lo anterior, se analizará de manera armónica la norma constitucional, lo consagrado en los artículos 280.8 de la Ley 5

de 1992 y 44 de la Ley 136 de 1994 y lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-093 de 1994, para determinar si conforme con el material probatorio que obra en el proceso, el demandado desconoció el precepto contenido en el artículo 179.8 constitucional y por ende se impone decretar la nulidad del acto enjuiciado en lo que a éste respecta.

2.3 Caso en concreto, presupuestos de la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 179.8 de la Constitución Política.

A continuación se estudiarán los presupuestos que configuran la causal de inhabilidad alegada con el fin de establecer si el acto enjuiciado se encuentra viciado de nulidad, a saber:

2.3.1 Que resulte electo para más de una corporación.

2.3.1.1 Con la demanda la parte actora aportó elementos probatorios que demuestran que el demandado resultó electo para más de una corporación a saber:

Concejal de Bogotá D.C	Senador de la República
Acta de la sesión plenaria No. 082 de 2017, por medio de la cual se observa la intervención del señor Sanguino Páez como Concejal de Bogotá.	-Aval otorgado al demandado por el Partido Alianza Verde, de 11 de diciembre de 2017. (Folios 139 a 141 del cuaderno No. 1). - Formulario E-6 SN de 11 de diciembre de 2017, en el que consta la inscripción y la aceptación de la candidatura del señor Antonio Sanguino Páez como Senador de la República para el período 2018-2022. (Folios 242 a 247 del cuaderno No. 2). - Resolución No. 1596 de 19 de julio de 2018 y formulario E-26 SEN de la misma fecha, en los que consta la declaratoria de elección del señor Antonio Eresmid Sanguino Páez como Senador de la República para el período 2018-2022. (Folios 59 a 95 del cuaderno No. 1).

2.3.1.2 De cara a lo expuesto, se tiene que en este caso en concreto, se cumple el presente requisito.

2.3.2 Que los respectivos períodos coincidan en el tiempo, así sea parcialmente y,

Concejal de Bogotá D.C	Senador de la República
Como Concejal de Bogotá D.C, resultó electo para el período 2016-2019.	Como Senador de la República, resultó electo para el período 2018-2022.

2.3.2.1 Es decir, existe coincidencia parcial de períodos, dado que se traslaparían en el ejercicio de Concejal de Bogotá y Senador de la República en los años 2018 y 2019, lo que demuestra la concurrencia parcial en el tiempo.

2.3.3 Que no obre renuncia previa a la inscripción.

2.3.3.1 En este caso, se aportaron documentos en los cuales se encuentra:

- Renuncia del señor Sanguino Páez a su condición de Concejal de Bogotá, de 21 de noviembre de 2017 con efectos a partir del 1º de diciembre de 2017. (Folios 396 a 396 vuelto del cuaderno No. 1).

- Acta de sesión plenaria de 23 de noviembre de 2017, por medio de la cual la Plenaria del Concejo de Bogotá acepta la renuncia del demandado. (Folios 397 a 400 del cuaderno No. 2 y 401 a 465 del cuaderno No. 3).

- Resolución No. 0002 de 1º de diciembre de 2017, por medio de la cual el Presidente del Concejo de Bogotá hizo un llamamiento a ocupar una curul en la duma distrital por vacancia absoluta de la curul del señor Antonio Eresmid Sanguino Páez (Folios 466 a 467 del cuaderno No. 3).

2.3.3.2 De dichos documentos se puede extraer, que existe renuncia por parte del demandado a su condición de Concejal de Bogotá a partir del 1º de diciembre de 2017.

2.3.3.3 Corresponde ahora determinar, si la dimisión como concejal fue presentada en término, esto es, antes de su inscripción como candidato al Senado de la República.

2.3.3.4 De conformidad con la información que reposa en el formulario E-6 SN[24], en el que consta la inscripción de los candidatos al Senado de la República por el Partido Alianza Verde, período 2018-2022, se tiene que éste fue expedido el 11 de diciembre de 2017. En este caso, el formulario E-6 SN se encuentra suscrito por el demandado, con lo cual se tiene plena certeza que a dicha data aceptó su candidatura al Congreso.

2.3.3.5 Por manera que, al haberse inscrito y aceptado el demandado su candidatura al Congreso el 11 de diciembre de 2017, se tiene que la renuncia a la duma distrital se hizo en término, dado que la misma fue aceptada el 23 de noviembre de 2017 con efectos a partir del 1º de diciembre del mismo año, dado que la locución preposicional "*a partir*", quiere decir "*desde*", lo que significa que el 1º de diciembre de 2017 dejó de ser Concejal de Bogotá D.C[25].

2.3.3.6 Es decir, aun cuando se trata de períodos institucionales, los artículos 280.8 de la Ley 5 de 1992 y 44 de la Ley 136 de 1994 para el caso en concreto, crearon una excepción al régimen de inhabilidades por la coincidencia de períodos de que trata el artículo 178.9 de la Constitución Política y es que si se presenta la renuncia *previo a la inscripción* para el nuevo cargo de elección popular desaparece la inhabilidad, lo anterior al configurarse una falta absoluta en presencia de la renuncia formalmente aceptada a un concejal, antes de la inscripción como candidato al Congreso, toda vez que su período para esas corporaciones se extinguió en virtud de su dimisión formal[26].

2.3.3.7 Así las cosas, queda demostrado que al momento de su inscripción como Senador de la República por el Partido Alianza Verde, el señor Antonio Eresmid Sanguino Páez, no era miembro del Concejo Distrital de Bogotá, conllevando a que no se observe vulneración de las normas invocadas tal y como lo ha establecido esta corporación en múltiples pronunciamientos[27] y por tanto se imponga denegar las pretensiones de la demanda.

---

[24] Folios 242 a 247 del cuaderno No. 2.
[25] Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 3 de mayo de 2018, C.P: Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00010-00.
[26] Corte Constitucional, sentencia C-093 del 4 de marzo de 1994, M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara, radicados No. D-448 y D-468 acumulados.
[27] Sobre el tema en cuestión, se pueden consultar entre muchas, las sentencias de 24 de noviembre de 1999, Exp. 1891, M.P. Darío Quiñónez Pinilla; de 3 de mayo de 2002, Exp. 2000-0880-02, M.P. Mario Alario Méndez; de 25 de agosto de 2005, Exp. 2003-01418-01, M.P. Darío

2.4 Aplicación de la sentencia de unificación de la Sección Quinta del Consejo de Estado con radicado No. 2015-00051-00

Es imperioso precisar que, la sentencia de unificación cuya aplicación se pretende en el asunto objeto de debate, resulta improcedente, por las circunstancias que pasarán a explicarse:

2.4.1 Debe tenerse en cuenta que en el caso de la sentencia de unificación se determinó la materialización de la causal de nulidad del artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, por la supuesta transgresión del régimen de inhabilidades e incompatibilidades debido a que la demandada, previo a su elección como gobernadora del Departamento de la Guajira (2016-2019), se desempeñó como alcaldesa del Municipio de Albania (Guajira) en el período 2012-2015.

2.4.2 Ahora bien, en este caso la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia de unificación, accedió a la pretensión de nulidad de la demanda, por cuanto, *"entre el **21 de julio de 2014** -extremo temporal inicial aplicable al caso concreto- y el **25 de junio de 2015** -extremo temporal final aplicable al caso concreto-, ciertamente, transcurrieron menos de los 12 meses que exigen los artículos 38.7 y 39 de la Ley 617 de 2000, en consonancia con la modificación de la Ley 1475 de 2011"*.

2.4.3 Como primera medida la sentencia de unificación precisó que su aplicación, era *para los alcaldes y gobernadores* es decir las máximas autoridades del orden territorial, que son elegidos por los ciudadanos por un mandato democrático, por cuanto la Carta Política en su artículo 260, dispuso:

> *"...que los ciudadanos eligen **en forma directa,** entre otros, **a los alcaldes y gobernadores**. Es decir, el fundamento de estos cargos está en el **mandato democrático** que surge entre el elegido y el elector, el cual impone un compromiso para ejercer las atribuciones de aquel, en los términos del programa de gobierno puesto a consideración del cuerpo electoral y durante el espacio temporal en que aquel se debe desarrollar.*
>
> *En su acepción moderna, la democracia implica la asunción por parte de la ciudadanía del ejercicio del poder a través de sus representantes, a quienes elige a través del sufragio popular que implica un mandato para actuar en el caso de los cargos unipersonales, mediante el programa de gobierno, que le*

Quiñónez Pinilla; de 19 de julio de 2007, Exp. 2002-3991-00; de 10 de marzo de 2011, Exp. 2010-00020-oo, M.P. Susana Buitrago Valencia; de 8 de octubre de 2014, Exp. 2014-00032-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro; de 30 de octubre de 2014, Exp. 2014-00054-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro, de 12 de marzo de 2015, Exp. 2014-00050-00, M.P. Susana Buitrago Valencia y de 15 de abril de 2015, Exp. 2014-00059-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

permite al elector seguir su desarrollo y cumplimiento, so pena de revocarlo antes de la terminación del respectivo período, como lo determina el artículo 259 constitucional, para alcaldes y gobernadores. La democracia, en suma, materializa los derechos políticos de los electores[28].

2.4.4 Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, la aplicación se hace aún más precisa cuando se menciona, que el mandato se origina para quienes resulten favorecidos en una contienda electoral para un cargo **uninominal** y no **plurinominal.**

2.4.5 En ese orden de ideas, es claro que en los cargos uninominales (alcaldes y gobernadores), la elección obliga a quien resulta favorecido al acatamiento del mandato popular otorgado, más específicamente, a cumplir su programa de gobierno en el tiempo constitucional para el cual resultó elegido, conforme a los principios que regulan el asunto, esto con fundamento en que con ello se busca evitar anteponer derechos personales del elegido sobre la voluntad popular (*pro electoratem*).

2.4.6 Por contera, esto no ocurre en los cargos plurinominales, dando que por una parte, a estos se les aplica un régimen jurídico distinto, y por otra, sin lugar a dubitaciones, los miembros de una corporación pública de elección popular, no resultan elegidos con fundamento en el voto programático que les genere una obligación de cumplimiento de un programa y en un tiempo determinado.

2.4.7 De otro lado, las circunstancias antes explicadas no impiden que el elegido a una alcaldía o gobernación pueda renunciar, por el contrario es un derecho que naturalmente le asiste, sin embargo, no puede presentarse para acceder a otro cargo de elección popular, pues iría en contra de voluntad popular que inicialmente lo eligió, en ese orden de ideas:

---

[28] Sobre este aspecto consultar Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta Auto de 3 de junio de 2016, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2016-00070: *"Por otra parte, el procedimiento electoral también responde a la obligación de respetar y garantizar los derechos que se derivan de un sistema democrático, es decir los derechos políticos. Este tipo de derechos se halla consagrado en el artículo 40*[28] *de la Constitución Política, pero a su vez es reconocido por varios tratados internacionales de derechos humanos*[28] *de los cuales Colombia es Parte. La importancia de estos derechos radica, como lo ha establecido la Corte Constitucional, en que:*
"Los derechos políticos son los instrumentos de los ciudadanos para participar en la construcción colectiva del Estado. Surgen en cabeza de quien es parte de una comunidad política organizada, que se determina de forma autónoma y colectiva, a partir de las decisiones de cada uno de sus miembros. Por lo tanto, su concepción, se alimenta del principio de soberanía popular. En general, los asuntos de interés que reúnen a la comunidad política, y hacia donde se proyectan los derechos políticos, tienen que ver con el ejercicio del poder público y la toma de decisiones colectivas, aspectos que exigen "reglas dentro de las cuales se desarrolla la relación gobernantes gobernados (…) donde la definición de los derechos políticos configura los límites y garantías que tienen los ciudadanos, frente a las formas o instituciones de gobierno".

Así, la renuncia a un cargo en donde ha mediado el querer popular, por ejemplo, para acceder a otras dignidades, implica, en sí mismo, la defraudación de ese mandato y, por tanto, ha de entenderse que la misma debe tener consecuencias como aquella según la cual, la renuncia no puede enervar la prohibición que contemplan los artículos 31.7, 32, 38.7 y 39 de la Ley 617 de 2000.

El carácter democrático y pluralista del Estado colombiano, a partir del principio de soberanía popular, en los términos del preámbulo y el artículo 3 de la Carta, necesariamente ***imponen al intérprete hacer pronunciamientos que tiendan a favorecer al cuerpo electoral antes que al elegido****, en tanto el mismo sistema democrático se funda en el respeto de esa voluntad popular, la que se ve frustrada cuando aquel, en uso del poder conferido, decide renunciar a su mandato, entre otras razones, para buscar el acceso a otras dignidades.*

2.4.8 Por último, la parte resolutiva de la providencia es precisa en ordenar en su numeral segundo: *"**UNIFICAR JURISPRUDENCIA** en los términos del artículo 270 del CPACA, en relación con: (i) la definición del extremo temporal inicial de la incompatibilidad prevista, **para alcaldes y gobernadores**, en los artículos 31.7 y 32 y.7 y 39 de la Ley 617 de 2000…"*, por lo que se puede denotar, que circunscribe su aplicación sin lugar a dubitación alguna a las máximas dignidades de orden departamental o municipal, por lo que se reafirma que no se observa su desconocimiento.

2.4.9 Por ende, el cargo referente al desconocimiento de la sentencia de unificación con radicado No. 2015-00051-00 de esta Sala Electoral, no tiene vocación de prosperidad dado que la unificación de jurisprudencia que se hizo en esa ocasión *solo es aplicable para alcaldes y gobernadores*, tal como se estableció en su parte resolutiva[29], lo que conlleva a inferir sin lugar a dudas que al no ser aplicable al caso en concreto no se observa su desconocimiento[30].

3. Conclusión

La Sala considera que los actos acusados en los que consta la elección del señor Antonio Eresmid Sanguino Páez como Senador de la República, contenido en la Resolución No. 1596 y el formulario E-26

---

[29] *"Unificar jurisprudencia en los términos del artículo 270 del CPACA, en relación con: (i) la definición del extremo temporal inicial de la incompatibilidad prevista, para alcaldes y gobernadores, en los artículos 31.7 y 32 y.7 y 39 de la Ley 617 de 2000, (ii) el alcance de la aplicación de los principios pro homine y pro electoratem en materia electoral y (iii) los efectos de la declaratoria de nulidades electorales por vicios subjetivos."*

[30] Esto mismo se señaló en las sentencias: Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, sentencia de 4 de octubre de 2018, C.P: Carlos Enrique Moreno Rubio, Radicado No. 11001-03-28-000-2018-00011-00 acumulado, Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, sentencia de 27 de septiembre de 2018, C.P: Rocío Araújo Oñate, Radicado No. 11001-03-28-000-2018-00012-00.

SE del 19 de julio de 2018, no se encuentran viciados en su legalidad por la causal de nulidad contemplada en el numeral 5° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con el artículo 179.8 Superior.

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de nulidad electoral instaurada contra la Resolución No. 1596 y el formulario E-26 SE del 19 de julio de 2018, a través de las cuales se declaró la elección del señor **Antonio Eresmid Sanguino Páez** como Senador de la República para el período constitucional 2018-2022.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Ausente con excusa

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero Aclara Voto

ACLARO VOTO.

RECIBIDO EN SECRETARIA HOY 16 NOV 2018
BLANCA CECILIA SÁNCHEZ NIETO
Escribiente

ISO 9001 icontec SC5780-6-1 IQNet NTCGP 1000 icontec GP059-6-1