



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**Bogotá D.C., veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-01110-00  
**Demandante:** KEVIN BELEÑO SUÁREZ  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO

**Temas:** Contra sentencias que denegaron pretensiones de demanda de nulidad electoral (autoridad política de familiar). Desconocimiento del precedente.

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por Kevin Beleño Suárez contra el Tribunal Administrativo del Atlántico.

**ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

1.1. El 1° de marzo de 2021, en ejercicio de la acción de tutela y por conducto de apoderado judicial, Kevin Beleño Suárez pidió la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, que estimó vulnerados por la sentencia de única instancia del 18 de diciembre de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico. En consecuencia, propuso, textualmente, las siguientes pretensiones:

1.1 Que se tutele el derecho fundamental del actor al debido proceso, a la eficacia jurídica del derecho a la igualdad, la seguridad jurídica, la confianza legítima y del principio pro electoratem, conculcados por Tribunal Administrativo del Atlántico, con ocasión de la expedición de la sentencia de única instancia de 18 de diciembre de 2020, en el medio de control de nulidad electoral radicado bajo el número 08-001-23-33-000-2019-00789-00.

1.2 Que como consecuencia del amparo solicitado, se ordene a la Sala C del Tribunal Administrativo del Atlántico, proferir nueva sentencia en la que se acate la sentencia de unificación del Consejo de Estado de 7 de junio de 2016 y el precedente jurisprudencial de esa misma Corporación, concerniente a que la Inhabilidad electoral no requiere efectivo ejercicio de funciones sino que puede configurarse sólo por detentar el cargo, por lo que deben declarar la nulidad de la declaratoria de elección contenida en el formato E-27 proferido por la Comisión Escrutadora Municipal el 29 de octubre de 2019, por medio del cual se declaró la elección como Alcalde del Municipio de Luruaco-Atlántico a la señora Marly Inés Gutiérrez Pérez.

**2. Hechos**

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

2.1. Las señoras Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez y Marly Inés Gutiérrez Pérez son hermanas.

2.2. Mediante Decreto 270 de 23 de noviembre de 2016, proferido por el alcalde municipal de Luruaco (Atlántico), la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez fue designada como gerente de la Unidad de Servicios Públicos de Luruaco (UNISPLUR ESP).



2.3. Por Decreto 134 de 13 de marzo de 2018, dictado por el alcalde municipal de Luruaco, la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez fue delegada como gerente liquidadora de UNISPLUR ESP y ocupó el cargo hasta el 25 de enero de 2019.

2.4. Mediante el Decreto 224 de 4 de octubre de 2018, el alcalde municipal de Luruaco revocó la delegación de funciones a la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez, en materia de contratación, nominación y ordenación del gasto.

2.5. El 25 de julio de 2019, la señora Marly Inés Gutiérrez Pérez se inscribió como candidata a la alcaldía municipal de Luruaco y, el 27 de octubre de 2019, resultó electa.

2.6. El 16 de septiembre de 2019, el señor Kevin Beleño Suárez solicitó al Consejo Nacional Electoral la revocatoria de la inscripción de la señora Marly Inés Gutiérrez Pérez.

2.7. Por Resolución 6499 de 23 de octubre de 2019, el Consejo Nacional Electoral denegó la revocatoria de la inscripción, puesto que el Decreto 224 de 04 de octubre de 2018 revocó las funciones que denotaban ejercicio de autoridad administrativa en cabeza de la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez, esto es, las funciones relacionadas con nominación de empleados, contratación y ordenación del gasto.

2.8. El señor Kevin Beleño Suárez interpuso demanda de nulidad electoral contra la señora Marly Inés Gutiérrez Pérez, por estimar que estaba incurso en la inhabilidad prevista en el artículo 95 [8] de la Ley 136 de 1994<sup>1</sup> y en la causal de nulidad electoral establecida en el artículo 275 [5] de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>.

2.9. Mediante sentencia del 18 de diciembre de 2020, el Tribunal Administrativo del Atlántico denegó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral, toda vez que no se evidenció que la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez ejerciera autoridad civil, política o administrativa.

### 3. Argumentos de la acción de tutela

3.1. Preliminarmente, la parte actora explicó que la tutela cumple los requisitos generales de procedibilidad. Que no se cuestiona una sentencia de tutela. Que la tutela fue interpuesta en un término razonable, esto es, en los 6 meses posteriores a la notificación de la providencia cuestionada. Que no existe otro mecanismo de defensa, por cuanto la providencia atacada es de única instancia. Que el asunto tiene relevancia constitucional puesto que se evidencia la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad.

3.2. En cuanto al fondo del asunto, el demandante adujo que la sentencia del 18 de diciembre de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, desconoció el **precedente fijado por la Sección Quinta del Consejo de Estado**, en cuanto a que la «inhabilidad electoral no requiere efectivo ejercicio de funciones sino que puede configurarse sólo por detentar el cargo»<sup>3</sup>. Que se trata de una causal objetiva, puesto que para que se configurara basta con demostrarse el desempeño de un cargo que

<sup>1</sup> No podrá ser elegido ni designado alcalde quien:  
[...]

8. Tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil con funcionarios del respectivo municipio que dentro de los tres (3) meses anteriores a la elección estuvieren ejerciendo autoridad civil, política, administrativa o militar.

<sup>2</sup> **Causales de anulación electoral.** Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el 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.

<sup>3</sup> El demandante citó las sentencias del 15 de febrero de 2011 (expediente 11001-03-15-000-2010-01055-00), del 14 julio de 2005 (expediente 170012331000200301538-01), del 11 de junio de 2009 (expediente 68001-23-15-000-2007-00677-02), del 17 de febrero de 2005 (expediente 27001-23-31-000-2003-00764-02), del 6 de mayo de 2013 (expediente 17001-23-31-000-2011-00637-01) y del 17 de octubre de 2013 (expediente 19001-33-31-006-2011-00442-01).



detenta funciones que denotan el ejercicio de autoridad civil, política o administrativa. Que, justamente, eso ocurre con el cargo de gerente liquidador de UNISPLUR ESP, ocupado por la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez entre el 13 de marzo de 2018 y el 25 de enero de 2019.

3.2.1. Que «*el Consejo de Estado en materia de inhabilidades electorales ha señalado que el elemento referente a la autoridad debe interpretarse de manera objetiva, es decir, que no requiere la verificación efectiva de que el servidor público haya hecho uso de algunas de las atribuciones que le otorga la ley, sino que basta con que aquel tenga la virtualidad o potencialidad de desarrollarlas, para afirmar que ejerció autoridad, esto es, por el sólo hecho de estar en el cargo*».

3.2.2. Que, con independencia de la denominación del cargo ocupado por Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez, lo cierto es que las funciones a su cargo denotaban el ejercicio de autoridad administrativa.

3.3. Que también fue desconocido el precedente fijado en la sentencia de unificación del 7 de junio de 2016, dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>4</sup>, referente al contenido y alcance de los principios *pro homine* y *pro electoratem* en materia electoral.

3.3.1. Que dichos principios fueron indebidamente aplicados, por cuanto lo cierto es que, objetivamente, se configuraron las causales de inhabilidad y de nulidad electoral. Que «*de manera clara se prefirió el favorecimiento del elegido al del electorado a través de interpretaciones extensas y subjetivas que conducen más a la confusión que a la certeza*».

#### 4. Trámite

4.1. Por auto del 25 de marzo de 2021, el Despacho Sustanciador admitió la demanda de tutela y dispuso la notificación, en calidad de demandados, a los magistrados del Tribunal Administrativo del Atlántico, y, en calidad de tercera con interés, a la señora Marly Inés Gutiérrez Pérez y al registrador Nacional del Estado Civil.

4.2. La Secretaría General del Consejo de Estado realizó las notificaciones ordenadas en el auto admisorio, mediante correos electrónicos del 8 de abril de 2021, tal y como consta en el índice número 10 de Samai.

#### 5. Intervenciones

5.1. El **Tribunal Administrativo del Atlántico** alegó que el demandante utiliza la acción de tutela como instancia adicional y que, en todo caso, la decisión cuestionada está sustentada en el precedente fijado por la Corte Constitucional y la Sección Quinta del Consejo de Estado.

5.2. La **Registraduría Nacional del Estado Civil** manifestó que «*no tiene competencia para pronunciarse sobre lo pretendido por el actor, pues la providencia que motivó la presente solicitud de amparo constitucional fue proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico -juez natural de la causa-, dentro de su autonomía e independencia judicial y en ejercicio de sus competencias*».

5.3. La señora **Marly Inés Gutiérrez Pérez** no intervino, pese a que, como se vio, fue notificada de la admisión de la demanda de tutela.

### CONSIDERACIONES

#### 1. De la acción de tutela contra providencias judiciales

<sup>4</sup> Expediente 11001-03-28-000-2015-00051-00.



1.1. A partir del año 2012<sup>5</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De hecho, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014<sup>6</sup>, se precisó que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública.

1.2. Para tal efecto, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005. Esto es, la relevancia constitucional, el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, la inmediatez y que no se esté cuestionando una sentencia de tutela.

1.3. Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo, que miran más hacia la prosperidad de la tutela: **(i)** defecto sustantivo, **(ii)** defecto fáctico, **(iii)** defecto procedimental absoluto, **(iv)** defecto orgánico, **(v)** error inducido, **(vi)** decisión sin motivación, **(vii)** desconocimiento del precedente, y **(viii)** violación directa de la Constitución.

1.4. Las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones jurídicas que son propias de los procesos ordinarios o expongan los argumentos que, por negligencia o decisión propia, dejaron de proponer oportunamente.

1.5. Ahora, tratándose de tutela contra providencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado o por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercen funciones de órganos de cierre en las respectivas jurisdicciones, la Corte Constitucional ha establecido un requisito adicional, consistente en «*la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional*»<sup>7</sup>.

## 2. Planteamiento del problema jurídico

2.1. En el *sub lite*, previo a cualquier consideración sobre el fondo del asunto, la Sala verificará si la tutela cumple el requisito de relevancia constitucional, en los términos propuestos por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

2.1.1. A juicio de la Sala, sí está cumplido el requisito de relevancia constitucional, toda vez que la parte actora propone un supuesto desconocimiento del precedente judicial fijado por la Sección Quinta del Consejo de Estado. Como garantía del principio de igualdad, el juez de tutela debe determinar si la sentencia cuestionada está acorde con el precedente vinculante.

2.1.2. Además, la Sala no encuentra que la tutela sea utilizada como una instancia adicional, por cuanto, para justificar la demanda de tutela, la parte actora no reitera los argumentos expuestos en la demanda de nulidad electoral. La demanda de nulidad electoral se sustenta en la supuesta configuración de una inhabilidad asociada al ejercicio de autoridad administrativa de familiar en segundo grado de consanguinidad, mientras que la demanda de tutela se sustenta en el supuesto desconocimiento del precedente fijado en cuanto al contenido y alcance de esa inhabilidad. En estricto sentido, es claro que se trata de supuestos diferentes, por cuanto la demanda de nulidad electoral propone una discusión legal y la demanda de tutela se refiere a cuestionamientos sobre la aplicación del precedente.

<sup>5</sup> Ver sentencia del 31 de julio de 2012.

<sup>6</sup> Expediente (IJ) 11001-03-15-000-2012-02201-01.

<sup>7</sup> SU-573 de 2017.



2.1.3. Por consiguiente, la Sala tiene por cumplido el requisito de relevancia constitucional, y como también están cumplidos los otros requisitos generales de procedibilidad, procede a formular el problema jurídico de fondo, en los términos propuestos en la demanda de tutela.

2.2. En los términos de la demanda de tutela, corresponde a la Sala decidir si la sentencia del 18 de diciembre de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, desconoció el precedente fijado por la Sección Quinta del Consejo de Estado en cuanto a la causal de inhabilidad asociada al ejercicio de autoridad administrativa y al contenido y alcance de los principios *pro homine* y *pro electoratem* en materia electoral.

### 3. Solución del problema jurídico planteado

3.1. Lo primero que conviene decir es que, en sentencia del 18 de diciembre de 2020, el Tribunal Administrativo del Atlántico tuvo por demostrado lo siguiente: (i) que las señoras Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez y Marly Inés Gutiérrez Pérez son hermanas y, por ende, se encuentran en segundo grado de consanguinidad, y (ii) que la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez ejerció el cargo de gerente de la Unidad de Servicios Públicos de Luruaco desde el 23 de noviembre de 2016 y, posteriormente, con ocasión del proceso liquidatorio, fue encargada como gerente liquidadora, entre el 13 de marzo de 2018 y el 25 de enero de 2019.

3.1.1. El tribunal advirtió que están demostrados los elementos subjetivo (parentesco) y temporal (año anterior a la elección), esto es, «*se demostró la calidad de hermanas entre la alcaldesa electa y la Gerente Liquidadora de la Unidad de Servicios Públicos de Luruaco, en Liquidación; que esta última prestó sus servicios en el municipio donde su hermana resultó electa y que desempeñó sus funciones dentro del año anterior a la elección, esto es, dentro del periodo del 27 de octubre de 2018, al 27 de octubre de 2019*».

3.1.2. En cuanto al elemento material u objetivo (ejercicio de la autoridad administrativa), el tribunal advirtió que el demandante señaló «*que bastaba con que la hermana de la señora Marly Inés Gutiérrez Pérez, ocupara el cargo de Gerente Liquidadora de la Unidad de Servicios Públicos de Luruaco, en Liquidación, para demostrar que se configuró la causal de inhabilidad alegada, no pudiendo hacerse interpretaciones a favor de la elegida*».

3.1.2.1. No obstante, el tribunal demandado advirtió que, mediante Decreto 224 del 4 de octubre de 2018, el alcalde municipal de Luruaco revocó la delegación de funciones en materia de contratación, nominación y ordenación del gasto, toda vez que se habían cumplido con las funciones propias del proceso liquidatorio, tales como la supresión de la planta de personal, la elaboración del inventario de bienes muebles e inmuebles y el reconocimiento, calificación, graduación y pago de créditos. Asimismo, el tribunal señaló que, para ese momento, únicamente quedó pendiente la función de efectuar los pagos derivados de las obligaciones que surgieran en el proceso de liquidación.

3.1.2.2. El tribunal demandado advirtió que «*es del caso analizar si por emplearse el nomen juris de Gerente Liquidadora, en vez de liquidadora (como lo disponen el Decreto 254 de 2000 y Ley 1105 de 2006), se encuentra dentro de los cargos de dirección administrativa que prevé el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, esto es, gerente de entidad descentralizada [...] se debe determinar si a pesar de que el alcalde del municipio de Luruaco, empleó el término de gerente liquidadora, para designar las funciones de liquidador, convertía a la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez, por el criterio orgánico, en autoridad administrativa*».

3.1.2.3. En ese sentido, el tribunal señaló que, de conformidad con el Decreto Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006, la expedición del acto de liquidación conlleva la prohibición expresa al representante legal de la entidad de realizar cualquier tipo de

actividades que impliquen la celebración de pactos o convenciones colectivas o cualquier otro acto que no esté dirigido a la liquidación de la entidad. Que, para el caso concreto, *«el Decreto 0134 del 13 de marzo de 2018, ordenó la apertura del proceso liquidatorio de ese ente, delegando a la persona que venía desempeñándose como gerente encargada, señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez, para que llevara a cabo tal liquidación y fijó como plazo para culminar ese proceso, un lapso de seis (06) meses»*.

3.1.2.4. El tribunal demandado consideró que, si bien la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez fue designada como gerente liquidadora, lo cierto es que eso no significa que sea gerente de una entidad descentralizada. Que, en realidad, fue designada como liquidadora, en los términos de Decreto Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006. Que *«aún cuando se empleó un nomen juris equivocado, ello no situó a la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez, como gerente de una entidad descentralizada, sino, se reitera, a una liquidadora»*. Así, la autoridad judicial demandada concluyó lo siguiente:

51.- La situación fuera pacífica, si la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez, hubiera sido la Gerente de la Unidad de Servicios Públicos de Luruaco, en el periodo inhabilitante, sin que se afectaran las funciones asignadas por delegación del Alcalde de ese municipio, pero, al ser desprovista de las funciones de nominación, contratación y ordenación del gasto, su cargo mutó, al convertirse únicamente en pagadora de las obligaciones derivadas de la liquidación de dicho ente.

52.- Para la Sala resulta plausible sostener que la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez, al ser desprovista de las funciones en mención, y a pesar de tener la condición de Gerente Liquidadora, era una empleada pública, pero sin tener la condición de autoridad administrativa, ya que no tenía la virtualidad o potencialidad de desarrollarla.

[...]

55.- Considera la Sala que en el periodo comprendido del 13 de marzo de 2018, al 03 de octubre de ese año, la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez, habría sido una autoridad administrativa en el municipio de Luruaco, sin importar si ejerció o no las funciones inherentes para hacer que la administración funcionara, ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando o removiendo sus agentes, celebrando contratos, supervigilando la prestación de servicios, etc., pues bastaba tener la virtualidad o potencialidad de desarrollar alguna o algunas de las funciones antes mencionadas.

56.- Pero, no puede desconocerse, que a partir del 04 de octubre de 2018, esto es, antes del periodo inhabilitante, la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez, fue desprovista de las anteriores funciones, sin que a partir de dicha fecha, pudiera tener la virtualidad o potencialidad de ejercer mando o poder en los órganos del aparato administrativo.

[...]

61.- De acuerdo con lo anterior, se deben garantizar los principios antes mencionados, bajo estrictos criterios de ponderación de los derechos de las partes involucradas, sin olvidarse que en función del principio hermenéutico pro libertate, entre dos interpretaciones alternativas posibles de una norma que regula una inhabilidad, se debe preferir aquella que menos limita el derecho de las personas a acceder igualmente a los cargos públicos.

62.- En este escenario, se ha escogido la interpretación o solución plausible que menos limita el derecho de la señora Marly Inés Gutiérrez Pérez, de acceder al cargo público respecto del cual resultó electa, ya que la causal de inhabilidad invocada, no resulta acreditada, o cuando menos refleja un manto de duda de si su hermana detentó o no autoridad administrativa.

63.- Cosa distinta ocurriría, se reitera, si a la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez, no se le hubieran revocado las funciones de nominación, ordenación del gasto y contratación, pues no habría lugar a equívocos para sostener que era autoridad administrativa en el municipio de Luruaco, poniendo en desbalance la contienda electoral, por lo que no cabría realizar interpretaciones que favorecieran a la elegida, sino al electorado, aplicándose la norma que establece la causal de inhabilidad como su tenor literal contempla.

3.1.3. En términos generales, la razón de la decisión puede resumirse en que no se evidenció que la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez ejerciera autoridad administrativa, por cuanto, para el momento del periodo inhabilitante, no contaba con las funciones de las que podría predicarse el ejercicio de ese tipo de autoridad. El tribunal resaltó que, mediante el Decreto 224 del 04 de octubre de 2018, el alcalde municipal de Luruaco revocó la delegación de funciones en materia de contratación, nominación y ordenación del gasto.



3.2. Ahora, como se vio en los antecedentes, la parte actora adujo que el tribunal demandado desconoció el precedente fijado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en cuanto a la causal de inhabilidad asociada al ejercicio de autoridad administrativa y al contenido y alcance de los principios *pro homine* y *pro electoratem* en materia electoral. A continuación, la Sala analizará cada sentencia que la parte actora identificó como constitutivas del precedente desconocido y las contrastará con los razonamientos expuestos en la providencia objeto de tutela.

3.2.1. En sentencia del 15 de febrero de 2011 (expediente 11001-03-15-000-2010-01055-00), la Sala Plena del Consejo de Estado definió los conceptos de autoridad civil, administrativa y política. En cuanto a la autoridad administrativa, sostuvo que *«es aquella que ejercen quienes desempeñan cargos de la administración nacional, departamental y municipal o de los órganos electorales y de control que impliquen poderes decisorios de mando o imposición sobre los subordinados o la sociedad. La autoridad administrativa, comprende, entonces, las funciones administrativas de una connotación como la descrita y excluye las demás que no alcanzan a tener esa importancia»*.

3.2.2. La sentencia del 14 julio de 2005 (expediente 17001-23-31-000-2003-01538-01), dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en lo que interesa, indica que *«Evidentemente si solo se configura la inhabilidad con la prueba del ejercicio real de tales funciones resulta contrario a la garantía constitucional de la igualdad de trato que la ley debe a los ciudadanos que ejercen su derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pues permitiría que algunas personas hagan uso de su autoridad a través de la abstención en el ejercicio de sus competencias, del otorgamiento de promesas, o la generación de expectativas, induciendo o imponiendo determinados comportamientos a los electores, influencia que los demás candidatos no tienen»*.

3.2.3. Las sentencias del 11 de junio de 2009 (expediente 68001-23-15-000-2007-00677-02), del 17 de febrero de 2005 (expediente 27001-23-31-000-2003-00764-02), del 6 de mayo de 2013 (expediente 17001-23-31-000-2011-00637-01) y del 17 de octubre de 2013 (expediente 19001-33-31-006-2011-00442-01) reiteran lo expuesto en la sentencia del 14 de julio de 2005.

3.2.4. La sentencia de unificación del 7 de junio de 2016 (expediente 11001-03-28-000-2015-00051-00), por su parte, indica que *«para la efectiva realización de la democracia, se requiere que, con fundamento en los parámetros constitucionales, el Estado y los individuos cumplan y observen sus presupuestos -entendidos como esos requisitos formales y materiales para el acceso a un cargo o función pública que la norma fundamental ha fijado-, razón por la que no es posible subordinar sus fundamentos a la realización exclusiva de los derechos fundamentales del elegido, pues estos solo se pueden satisfacer cuando previamente se han observado los supuestos para la realización de la democracia, entendida esta como principio y valor fundante del Estado colombiano. Por ello es que no puede perderse de vista que, el acto electoral antes que el derecho del elegido, es el derecho del elector y que, por ende, en esta materia el principio pro homine opera a favor del segundo y no del primero, lo que se traduce en pro hominum (humanidad), pro electoratem (electorado) o pro sufragium (electores)»*.

3.3. A juicio de la Sala, no se evidencia el desconocimiento del precedente, pues, según pasa a exponerse, la decisión de denegar las pretensiones de nulidad electoral resulta acorde con los precedentes identificados por la parte actora.

3.3.1. Del precedente identificado por la parte actora pueden extraerse las siguientes *sub reglas*: (i) que la autoridad administrativa implica poderes decisorios de mando o imposición sobre los subordinados o la sociedad; (ii) que para que surja la inhabilidad por el ejercicio de autoridad administrativa basta con tener la posibilidad de ejercer dichos poderes decisorios de mando o imposición, esto es, que no es necesario demostrar que la autoridad fue efectivamente ejercida, y (iii) que el acto electoral es



primordialmente un derecho del elector y que, por ende, en esta materia el principio *pro homine* opera a favor del elector y no del elegido.

3.3.2. La sentencia cuestionada reconoce que la autoridad administrativa supone un poder decisorio de mando o imposición y, en ese sentido, acude a la definición prevista en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994, que dice lo siguiente:

Artículo 190. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA. Esta facultad además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales.

También comprende a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias”.

3.3.3. La providencia cuestionada sí reconoce el contenido y alcance de lo que la jurisprudencia y la ley han definido como autoridad administrativa. Justamente, como se vio, la discusión abordada en la sentencia objeto de tutela se centró en determinar si la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez ejerció autoridad administrativa en el municipio de Luruaco en el año anterior a la elección de la señora Marly Inés Gutiérrez Pérez como alcaldesa de Luruaco.

3.3.4. La Sala tampoco advierte que haya sido desconocida la subregla referida a que la causal se configura con el simple hecho de existir la posibilidad de ejercer la autoridad administrativa. La razón fundamental de la decisión cuestionada fue que la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez, en el periodo inhabilitante, no tuvo la posibilidad de ejercer autoridad administrativa, por cuanto, mediante el Decreto 224 del 04 de octubre de 2018, el alcalde municipal de Luruaco revocó la delegación de funciones en materia de contratación, nominación y ordenación del gasto.

3.3.5. En criterio de la Sala, la discusión propuesta por la parte actora sobre la denominación del cargo ocupado por la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez resulta irrelevante, pues lo cierto es que en el proceso de nulidad electoral no se evidenció que durante el periodo inhabilitante ejerciera alguna función asociada al ejercicio de autoridad administrativa. Se reitera, si bien la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez fue gerente liquidadora, lo cierto es que, por virtud del Decreto 224 del 04 de octubre de 2018, dejó de ejercer las funciones de la que podría derivarse autoridad administrativa, tales como contratación, nominación y ordenación del gasto.

3.3.6. La Sala considera razonable la conclusión del tribunal demandado de que la simple denominación de un cargo no es suficiente para concluir que existe autoridad administrativa en cabeza de quien lo ocupa. El precedente es claro en que, de conformidad con las funciones asignadas, debe determinarse si la persona tenía la posibilidad o potencialidad de desarrollar actividades de las que pudiera derivarse autoridad administrativa. La sentencia del 15 de febrero de 2011, dictada por la Sala Plena del Consejo de Estado y citada por la parte actora, es clara en indicar que la autoridad administrativa comprende las funciones que impliquen poderes decisorios de mando o imposición sobre los subordinados o la sociedad, poderes que no se probaron en el proceso ordinario.

3.3.7. Tampoco se evidencia el desconocimiento del precedente que reconoce que el acto electoral es primordialmente un derecho del electorado, por cuanto, en criterio de la Sala, ni siquiera se advierte un conflicto entre los derechos del elegido y del electorado, si se tiene en cuenta que no quedó demostrada la causal de inhabilidad. Sobre el particular, textualmente, la sentencia cuestionada dijo: «*si a la señora Mónica del Carmen Gutiérrez Pérez, no se le hubieran revocado las funciones de nominación,*





*ordenación del gasto y contratación, pues no habría lugar a equívocos para sostener que era autoridad administrativa en el municipio de Luruaco, poniendo en desbalance la contienda electoral, por lo que no cabría realizar interpretaciones que favorecieran a la elegida, sino al electorado, aplicándose la norma que establece la causal de inhabilidad como su tenor literal contempla».*

3.4. Se resuelve, entonces, el problema jurídico planteado: la sentencia del 18 de diciembre de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, no desconoció el precedente fijado por la Sección Quinta del Consejo de Estado en cuanto a la causal de inhabilidad asociada al ejercicio de autoridad administrativa y al contenido y alcance de los principios *pro homine* y *pro electoratem* en materia electoral. Por consiguiente, será denegada la tutela.

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

### FALLA

1. **Denegar** las pretensiones de la acción de tutela de la referencia, por las razones expuestas.
2. **Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
3. **Publicar** esta providencia en la página web del Consejo de Estado.
4. Si no se impugna, **enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente de la Sección

(Firmado electrónicamente)  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Magistrada

(Firmado electrónicamente)  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Magistrada

(Firmado electrónicamente)  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Magistrado