



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D. C., veinte (20) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicado: 73001-23-33-000-2023-00466-01
Demandante: JOSÉ BARUTH TAFUR GUTIÉRREZ
Demandada: JOHANA XIMENA ARANDA RIVERA - ALCALDESA DE
IBAGUÉ - TOLIMA (2024-2027)

Temas: Régimen de incompatibilidades de los alcaldes.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por el demandante y el coadyuvante, contra la sentencia del 12 de diciembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El ciudadano José Baruth Tafur Gutiérrez, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 del CPACA, presentó demanda tendiente a obtener la nulidad del formulario E-26 ALC del 14 de noviembre de 2023, que declaró la elección de la señora Johana Ximena Aranda Rivera, como alcaldesa de Ibagué (Tolima), para el periodo 2024-2027.

1.2. Hechos

Mediante el Decreto 0750 del 10 de mayo de 2022, el gobernador del Tolima dio cumplimiento a la medida de suspensión provisional ordenada por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa y Judicial en contra del alcalde de Ibagué, Andrés Fabián Hurtado Barrera, elegido por el Partido Conservador Colombiano, por el término de tres (3) meses, sin derecho a remuneración.

En el artículo segundo del referido acto, se designó a la señora Johana Ximena Aranda Rivera, en su calidad de secretaria de despacho, código 020, grado 19,



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

adscrita a la Secretaría de Salud, como alcaldesa encargada, por el término de la suspensión provisional decretada por el ente investigador.

A través de oficio PCC/PDTE.041-22 del 18 de mayo de 2022, el presidente y representante legal del Partido Conservador Colombiano le remitió al gobernador del departamento del Tolima la terna para la designación de alcalde para el municipio de Ibagué, en reemplazo del mandatario suspendido, señor Andrés Fabián Hurtado Barrera, la cual estuvo conformada por las siguientes personas:

- Johana Ximena Aranda Rivera
- Juan Manuel Rodríguez Acevedo
- Claudia Gisella Rengifo Parra

En virtud de lo anterior, el gobernador del Tolima expidió el Decreto 0772 del 18 de mayo de 2022, por medio del cual designó a la señora Johana Ximena Aranda Rivera como alcaldesa de Ibagué hasta cuando durara la suspensión provisional impuesta al alcalde titular.

Mediante el Decreto 0800 del 31 de mayo de 2022 expedido por el gobernador del Tolima, se levantó la suspensión impuesta al alcalde de Ibagué, señor Andrés Fabián Hurtado Barrera.

A través del Decreto 0301 del 31 de mayo de 2022, el señor Hurtado Barrera, en su calidad de alcalde de Ibagué, ordenó retornar a la señora Johana Ximena Aranda Rivera a su cargo de secretario de despacho, código 020, grado 19, adscrito a la Secretaría de Salud, a partir de esa fecha.

La señora Johana Ximena Aranda Rivera, actuando como alcaldesa encargada, expidió el Decreto 1000 0417 del 18 de julio de 2022, por medio del cual fijó el incremento salarial para los diferentes empleos de la administración central municipal para la vigencia del año 2022; lo anterior, conforme a la atribución conferida en el numeral 7° del artículo 315 de la Constitución Política.

El 2 de mayo de 2023, en la sede del Partido Centro Democrático de la ciudad de Bogotá, se le otorgó a la señora Johana Ximena Aranda Rivera el aval para la alcaldía de Ibagué (Tolima), evento que fue transmitido en vivo por varios medios de comunicación.

Mediante el oficio PCC/SJ152-23 del 26 de mayo de 2023, suscrito por la secretaria jurídica del Partido Conservador, se señaló que Johana Ximena Aranda Rivera había sido incluida en la terna para el encargo de la Alcaldía de Ibagué (Tolima), y que luego de verificar en la oficina de militancia del partido, la información obtenida arrojaba en la base de datos del nivel nacional que no



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

reposaba ninguna renuncia por parte de esta; y que en caso de presentarse debió hacerse ante el Directorio Municipal o Departamental, por lo tanto, se entendía que la demandada no había sido desvinculada de ese movimiento político.

A través del oficio PCC/SJ-158-23 del 30 de mayo de 2024, el Partido Conservador amplió la respuesta emitida con anterioridad y precisó que era posible que la demandada hubiese renunciado ante el Directorio Municipal o Departamental, y en ese sentido, dicha dimisión sería debidamente registrada en el Directorio Nacional Conservador al momento de su llegada; pero que para todos los efectos, se entendería como fecha de presentación la de radicación ante el Directorio Municipal o Departamental, si allí se hubiera remitido.

De la Resolución 13622 del 19 de octubre de 2023¹, emitida por el Consejo Nacional Electoral, se evidencia que la señora Johana Ximena Aranda Rivera, a través de apoderado, aportó un oficio con fecha 31 de mayo de 2023 con sello y radicado 1851, dirigido al secretario general del Partido Conservador, solicitando la renuncia de militancia a esa agrupación.

La señora Johana Ximena Aranda Rivera, fue elegida alcaldesa de Ibagué (Tolima), con el aval otorgado por el Partido Centro Democrático, para el periodo 2024-2027.

1.3. Concepto de la violación

Con base en los anteriores supuestos fácticos, el demandante afirma que el acto acusado infringe el numeral 2° del artículo 37, el numeral 7° del artículo 38 y el artículo 39, todos de la Ley 617 de 2000 y el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, conforme a los siguientes argumentos:

Señaló que la señora Johana Ximena Aranda Rivera fue designada como alcaldesa de Ibagué (Tolima), de la terna enviada por el Partido Conservador Colombiano, lo cual configura la inhabilidad prevista en el numeral 2° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, toda vez que, como tal, ejerció autoridad civil, política y administrativa.

En concordancia con lo anterior, estimó que la demandada se encuentra incurso en la causal de incompatibilidad del numeral 7° del artículo 38 de la norma *ibidem*, la cual prohíbe inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido, pues este se refiere a la duración del periodo constitucional y no a la forma como se accedió al cargo, lo

¹ Por la cual se niega la solicitud de revocatoria de inscripción de la candidatura de la ciudadana Johana Ximena Aranda Rivera a la Alcaldía de Ibagué (Tolima), avalada por la coalición «IBAGUÉ PARA TODOS», para las elecciones territoriales del 29 de octubre de 2023.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

cual no tiene relación con el extremo temporal en que ejerció tal calidad.

Argumenta que el Consejo de Estado² ha advertido sobre el elemento temporal de la prohibición legal que se estableció originalmente en 24 meses, por el legislador del 2000, y que fue reducido a 12 meses en el año 2011, esto con fundamento en dos extremos temporales distintos.

Que un extremo temporal, se refiere al momento a partir del cual se dejó de detentar el cargo; y el otro, hace alusión a la fecha de la nueva inscripción del candidato; sin embargo, el Consejo de Estado ha establecido que la renuncia no es una circunstancia válida para que se entienda modificado el extremo temporal inicial por cuanto se trata de cargos sometidos a periodo constitucional.

Sostuvo que al designarse a la demandada como alcaldesa encargada y emitir el decreto que fijaba el incremento salarial para los diferentes empleados de la administración municipal con vigencia del año 2022, la favoreció en su aspiración a la alcaldía municipal, pues ese encargo generó condiciones ventajosas ante los demás aspirantes a elección popular.

De otro lado, indicó que existen dos oficios emitidos por el Partido Conservador Colombiano, del 26 y 30 de mayo de 2023, donde constan que para ese momento no había registro alguno de la renuncia por parte de la demandada.

Así mismo, señala que de la Resolución 13622 del 19 de octubre de 2023, emitida por el Consejo Nacional Electoral³, se evidencia que la mencionada renuncia solo fue radicada el 31 de mayo de 2023, lo que demuestra que pertenecía simultáneamente a más de un partido o movimiento político, incurriendo en doble militancia.

Precisó que existen suficientes pruebas fílmicas y archivos audiovisuales del 2 de mayo de 2023 en donde se registró públicamente la entrega del aval a la señora Johana Ximena Aranda Rivera como candidata a la Alcaldía Municipal de Ibagué por el Partido Centro Democrático.

Conforme a lo anterior, concluyó que, para el 26 de mayo de 2023, la demandada hacía parte del partido Conservador Colombiano según la certificación allegada, por lo que, al recibir el aval para ser candidata a la Alcaldía de Ibagué, por parte del Partido Centro Democrático, el 2 de mayo de 2023, incurrió en doble militancia.

² «Sentencia del 29 de Enero del 2009 con Radicaciones 760012331000200701606 01 y 2007-1658 (acumulados); con Radicación interna No. 2007 – 1606 de la Sección quinta del Consejo de Estado».

³ Por la cual se niega la solicitud de revocatoria de inscripción de la candidatura de la ciudadana Johana Ximena Aranda Rivera a la Alcaldía de Ibagué (Tolima), avalada por la coalición «IBAGUÉ PARA TODOS», para las elecciones territoriales del 29 de octubre de 2023.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

1.4. Contestaciones de la demanda

1.4.1. Johana Ximena Aranda Rivera (demandada)

A través de apoderado, manifestó que se oponía a todas y cada una de las pretensiones y solicitó que se negaran, de acuerdo con los siguientes argumentos:

i) Presunta inhabilidad e incompatibilidad

Sobre la incompatibilidad alegada precisó dos cosas, la primera es que, en principio, la norma consagra esta prohibición para los alcaldes, así como para los que los reemplacen en el ejercicio de tal dignidad, en el sentido que no podrían inscribirse como candidatos a cualquier cargo de elección popular durante el periodo para el cual fueron elegidos. No obstante el carácter de incompatibilidad, el artículo 39 de la misma ley, al extenderla en el tiempo, la convierte en una clara inhabilidad.

El segundo aspecto son los extremos temporales que deben tenerse en cuenta para no incurrir en ella, los cuales empiezan a contarse a partir del momento en que se deja de detentar la calidad de alcalde, bien sea por el cumplimiento del periodo constitucional, o por haber presentado la renuncia al cargo. No ocurre lo mismo con el segundo extremo temporal, esto es, a partir de qué momento se estructura la prohibición, es decir, desde la inscripción o a partir de la elección.

Señaló que, mediante el Decreto 772 de 18 de mayo de 2022, se designó a la señora Aranda Rivera como alcaldesa de Ibagué por el tiempo que durara la suspensión provisional impuesta a su titular, esto es, por tres (3) meses; sin embargo, la medida fue levantada, siendo acatada por el gobernador del Tolima, mediante el Decreto 800 del 31 de mayo del mismo año, motivo por el cual, la demandada retornó al cargo de secretaria de despacho desde esa fecha.

Que, según el numeral 7° del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, los doce (12) meses que generan la prohibición empiezan a contabilizarse desde la fecha en que dejó el cargo de alcaldesa encargada, es decir, el 31 de mayo de 2022; por lo que, hasta ese entonces le estaba prohibido a la demandada inscribirse para cualquier cargo de elección popular de la respectiva circunscripción; sin embargo, en este caso, la inscripción ocurrió el 29 de julio de 2023, es decir, por fuera del periodo inhabilitante.

Que el otro reproche que surge de la demanda es que existe inhabilidad porque dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección, la señora Aranda Rivera ejerció como alcaldesa encargada de Ibagué, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, al expedir el Decreto 1000 0417 de 18 de julio de



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

2022, mediante el cual se fijó un incremento salarial; sin embargo, dicho acto administrativo se profirió por fuera de los límites temporales que prescribe la conducta establecida en el numeral 2° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, pues, las elecciones tuvieron lugar el 29 de octubre de 2023, esto significa que la restricción para ejercer como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio se extendió hasta el 29 de octubre de 2022 y, en el presente asunto, está probado que la demandada presentó renuncia a su cargo de secretaria de despacho y le fue debidamente aceptada el 28 de julio de 2022, mediante el Decreto 448 de la misma fecha.

ii) Sobre la doble militancia

Comentó que la demandada no fue miembro de una corporación pública ni mucho menos directiva de una organización política, para exigirle renunciar al Partido Conservador doce (12) meses antes de la inscripción, y aunque se inscribió como candidata a la Alcaldía de Ibagué por el Partido Centro Democrático, para ese momento no pertenecía simultáneamente a otro partido.

Precisó que, con las pruebas aportadas, se puede demostrar que la demandada, al momento de la inscripción por el Partido Centro Democrático, el 29 de julio de 2023, ya había renunciado como militante del Partido Conservador un año atrás, esto es, desde el 28 de julio de 2022, fecha en la que remitió a la Secretaría General del Partido Conservador Colombiano su renuncia como militante, a través de correo electrónico.

Mencionó que el Estatuto del Partido Conservador Colombiano establece en su artículo 12, que la calidad de militante se pierde por la «renuncia» al partido, sin que se exija ninguna formalidad en su presentación, así como tampoco que la misma deba ser aceptada por el partido.

Concluyó que era evidente que no se configuraba la modalidad de doble militancia por pertenecer de manera simultánea a más de un partido político, por cuanto a la fecha de la inscripción como candidata a la Alcaldía de Ibagué (29 de julio de 2023) ya había presentado renuncia de su militancia al Partido Conservador, siendo inadecuado extender la temporalidad de la renuncia a dicho partido doce (12) meses antes de la inscripción, comoquiera que esa exigencia no se predica para la modalidad que es objeto de estudio y, en todo caso, de pretender inadecuadamente hacerla extensiva, tampoco se configuraría en atención a que fue presentada el 28 de julio de 2022, vía correo electrónico, a la Secretaría General del Partido Conservador.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

1.4.2. Registraduría Nacional del Estado Civil

Solicitó declarar configurada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no es la entidad llamada a intervenir en el asunto de la referencia. Adujo que desarrolla una labor meramente logística tratándose de comicios, pero no verifica inhabilidades ni incompatibilidades, pues su tarea es estrictamente técnica y organizativa.

1.4.3. Consejo Nacional Electoral

Intervino para señalar que tiene competencia administrativa frente a las solicitudes de revocatoria de inscripción de candidaturas por causales de inhabilidad y doble militancia, conforme a lo establecido en el inciso 5 del artículo 108 y el numeral 12 del artículo 265 de la Constitución Política.

Que, en ese sentido, se presentó ante esa corporación solicitud de revocatoria contra la inscripción de la candidata Johana Ximena Aranda Rivera por parte del ciudadano Julián Rocha Aristizábal, siendo radicado bajo el No. CNE-E-DG-2023-036875, y al verificar la plataforma de inscripción de candidatos del año 2023 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se evidenció que la demandada se encontraba inscrita como candidata a la Alcaldía de Ibagué avalada por la Coalición «Ibagué Para Todos» integrada por los partidos Centro Democrático, Cambio Radical, de la U, Colombia Justas Libres, y el Partido Alianza Democrática Amplia «ADA», la cual fue resuelta negativamente, mediante la Resolución 13622 del 19 de octubre de 2023.

Por último, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, debido a que no se está debatiendo una irregularidad o vicio en relación con las funciones del Consejo Nacional Electoral, además de no tener participación en la expedición del acto de declaratoria de la elección censurada.

1.5. Otras actuaciones de la primera instancia

El 23 de abril de 2024, se realizó la audiencia inicial, en la cual se decretaron pruebas y se fijó el litigio en los siguientes términos:

Se concreta en determinar si hay lugar o no a declarar la nulidad electoral de la alcaldesa del Municipio de Ibagué, conforme a las causales alegadas en la demanda.

El 19 de junio siguiente se llevó a cabo la audiencia de pruebas y, mediante auto del 25 de octubre de 2024, se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran los alegatos de conclusión y al agente del Ministerio Público, a fin de que rindiera concepto.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

1.6. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Tolima, a través de sentencia del 12 de diciembre de 2024, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

Frente a la inhabilidad para ser alcalde, establecida en el numeral 2° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, adujo que el periodo que la generaría sería entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de octubre de 2023, teniendo en cuenta que el límite final de los doce (12) meses se consolida en la fecha de la elección.

Precisó que se encuentra acreditado que esta causal no se encuentra configurada, toda vez que, dentro del periodo inhabilitante (29 de octubre de 2022 hasta el 29 de octubre de 2023) la demandada ya no tenía la condición de secretaria de despacho y tampoco la de alcaldesa encargada, pues, esas designaciones terminaron el 28 de julio de 2023 y el 31 de mayo de 2022, respectivamente.

Advirtió que al proceso se aportó copia del Decreto 1000 0417 del 18 de julio de 2022, mediante el cual la demandada, en calidad de alcaldesa encargada, fijó el incremento salarial total con relación a la vigencia del año 2022, en un 7.26% para el nivel directivo y 8.26% para los niveles asesor, profesional, técnico y asistencial para quienes conforman la planta de personal de la administración municipal, nivel central; sin embargo, de acuerdo a la fecha de su expedición (18 de julio de 2022), se entendía que esa actuación se desplegó por fuera del término del periodo inhabilitante.

De otro lado, en relación con la vulneración del régimen de incompatibilidades de los alcaldes, señaló que el numeral 7° del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, establece como prohibición para optar a ese cargo, inscribirse como candidato de elección popular dentro del periodo para el que fue elegido.

Al respecto, precisó que el periodo en el que se configura la incompatibilidad es de doce (12) meses, con un límite temporal final que corresponde a la fecha de la inscripción.

Explicó, que para que se configure dicha incompatibilidad se requiere: i) ser alcalde o tener esa calidad a cualquier título; ii) inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el periodo por el que fue elegido; y iii) que se configure el elemento temporal para la prohibición (artículo 39 de la Ley 617 de 2000, modificado por el parágrafo 3° del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011) que corresponde a la vigencia del periodo constitucional y hasta doce (12) meses después del vencimiento de este o de la aceptación de la renuncia.

Indicó que, en el caso concreto, se acreditó que Johanna Ximena Aranda



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

Rivera, fue designada como alcaldesa encargada, mediante Decreto 0772 del 18 de mayo de 2022 y dicha designación duró hasta el momento en que se cumplió la medida provisional de suspensión impuesta al titular, como lo dispuso este último acto administrativo.

Igualmente, señaló que, mediante el Decreto 0301 del 31 de mayo de 2022, se levantó la medida provisional y se ordenó que la demandada retornara a su cargo como secretaria de despacho, por lo tanto, se entendía que se desempeñó como alcaldesa encargada de Ibagué entre el 18 y el 31 de mayo de 2022, precisando que la incompatibilidad consagrada en el artículo 38.7 de la Ley 617 de 2000, aplica no solo para el alcalde elegido popularmente, sino para quienes lo reemplazan a cualquier título.

Aclaró que el artículo 39 de la Ley 617 de 2000 dispone frente al límite temporal para la configuración de esa prohibición que, si bien, este se da durante el periodo constitucional y hasta los doce (12) meses después del vencimiento de este, también contempla otra opción del límite y es a partir de la «aceptación de la renuncia»; es decir que no siempre el periodo inhabilitante corresponde al periodo constitucional.

Sobre el tema, argumentó que en la sentencia de unificación del Consejo de Estado⁴ se analizó el concepto de periodo constitucional, y concluyó que si bien es cierto el elegido tiene derecho a renunciar a un cargo que ha obtenido por mandato popular, ese mismo mandato, le impone que, mientras dure el período para el cual fue electo, no puede buscar el favor del electorado para acceder a otros de mayor jerarquía en la estructura estatal; sin embargo, esa premisa no era viable aplicarla en este caso, porque la designación de la demandada como alcaldesa fue en encargo y no por elección popular.

Es decir, que, en este caso, el elemento temporal para que se configure la incompatibilidad, consagrada en el numeral 7° del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, tiene un límite inicial que correspondería a la fecha en que finalizó el encargo y un límite final que sería la fecha de inscripción a la candidatura como alcaldesa de Ibagué, esto es, 31 de mayo de 2022 (fecha de terminación del encargo) y 29 de julio de 2023 (fecha de la inscripción – Formulario E-6) por lo que se encuentra fuera del límite temporal de la prohibición.

Frente a la doble militancia, adujo que existe un escrito de renuncia, presentada ante el Partido Conservador Colombiano por la demandada del 28 de julio de 2022, con un «pantallazo» de envío al correo JURIDICA@PARTIDOCONSERVADOR.ORG; sin embargo, en contraposición a

⁴ «CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro Bogotá D.C., siete (07) de junio dos mil dieciséis (2016) Radicación: 11001-03-28-000-2015-00051-00».



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

ello, se aportaron dos (2) oficios de fechas 26 de mayo y 30 de mayo de 2023 de esa colectividad, en donde se indicó que en su registro no figuraba la renuncia de Johanna Ximena Aranda Rivera.

Teniendo en cuenta que, para el 2 de mayo de 2023, la demandada contaba con el aval del Partido Centro Democrático, consideró necesario decretar prueba pericial, porque en la contestación de la demanda se indicó que para el 28 de julio de 2022, se presentó la renuncia y se aportó dicho escrito.

Señaló que el Grupo de Informática Forense – Sección de Criminalística – Sección de Policía Judicial CTI – TOLIMA, mediante el Informe 73-316362 del 15 de agosto de 2024 y complemento, advirtió que, efectivamente, la demandada, a través de su correo electrónico jarandax17@gmail.com, remitió escrito de renuncia el 28 de julio de 2022, al correo del Partido Conservador Colombiano JURIDICA@PARTIDOCONSERVADOR.ORG.

Así mismo, mencionó que el tercero interviniente que coadyuva al demandante indicó en sus alegatos de conclusión que el dictamen presentaba irregularidades como extemporaneidad y que la visita fue atendida por persona diferente a la demandada al momento de la inspección de su correo electrónico; sin embargo, no logró controvertir los resultados que arrojó con otras pruebas, y además, si bien, la demandada no atendió la visita de los peritos, autorizó a otra persona para ello, como consta en el acta de inspección del lugar.

Frente a la extemporaneidad de la prueba pericial allegada, precisó que es claro que pese a que esta se decretó en audiencia inicial del 23 de abril de 2024, y se otorgaron treinta (30) días, mediante auto del 10 de septiembre de 2024 fue necesario complementarlo y cada uno de los informes se presentaron el 16 de agosto de 2024 y el 24 de septiembre de 2024; sin embargo, aunque el primero no fue allegado dentro del término, la prueba fue pedida y decretada en término y tal falencia no impidió valorar la prueba.

Del mismo modo, la prueba contaba con las respectivas actas de consentimiento de las personas que recibieron la visita de los peritos, quienes lograron el acceso a cada uno de los correos electrónicos, sin que el Partido Conservador Colombiano o la demandada hubieran desvirtuado el consentimiento otorgado.

Así mismo, explicó que no se allegó prueba que lograra desvirtuar el dictamen pericial aportado por el Grupo de Delitos Informáticos de la Fiscalía General de la Nación – CTI y aunado a ello, tanto la parte demandante como la demandada reconocieron, en los alegatos de conclusión, que el 28 de julio de 2022 fue presentada la renuncia por parte de Johana Ximena Aranda Rivera ante el Partido Conservador Colombiano.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

Es decir, que la demandada, para el 28 de julio de 2022, presentó la renuncia de su militancia al Partido Conservador Colombiano, lo cual, según los estatutos de dicha colectividad, significa que perdió dicha calidad.

En relación con la renuncia a movimientos políticos, señaló que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática en sostener que un ciudadano deja de ser militante con la sola manifestación expresa, clara e inequívoca de su deseo de retirarse del mismo, sin que sus efectos queden condicionados a trámites administrativos internos de la respectiva agrupación o a la aceptación de la renuncia⁵.

Concluyó que «la demandada para el 28 de julio de 2022, dejó de militar en el Partido Conservador Colombiano, al presentar la renuncia, sin que para el momento del otorgamiento del aval por parte del Partido Centro Democrático (2 de mayo de 2023) y mucho menos para la inscripción de su candidatura para la Alcaldía Municipal de Ibagué, estuviera vinculada con el Partido Conservador».

Por último, declaró no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

1.7. Los recursos de apelación

1.7.1. José Baruth Tafur Gutiérrez (demandante)

Inconforme con la anterior decisión, formuló recurso de apelación, en síntesis, con los siguientes argumentos:

- i) Incompatibilidad del numeral 7° del artículo 38 de la Ley 617 de 2000

Mencionó que la señora Johana Ximena Aranda Rivera no fungió en un simple encargo, sino que fue alcaldesa designada por el gobernador del Tolima, mediante el Decreto 0772 del 18 de mayo de 2022, de la terna enviada por el Partido Conservador Colombiano, «porque el titular fue removido completamente de sus funciones debido a la suspensión por parte de la Procuraduría General de la Nación, haciendo el trámite dispuesto por el art 106 ley 136 del 94, situaciones a los que ni siquiera se refirió el Tribunal» (sic).

Sostuvo que dicha circunstancia invistió con todas las características de alcalde a la demandada, por lo tanto, no podía inscribirse como candidata a cualquier cargo de elección popular durante el periodo constitucional en el que ejerció como alcaldesa designada (2019-2023).

⁵ «Consejo De Estado-Sala De Lo Contencioso Administrativo-Sección Quinta; Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá, D.C., Seis (6) De Mayo Dos Mil Veintiuno (2021), Radicación Número: 08001-23-33-000-2019-00820- 01».



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

Explicó que la designación de la señora Aranda Rivera deja clara la vulneración al régimen de incompatibilidades, toda vez que el numeral 7° del artículo 38 de la Ley 617 de 2000 establece que los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo, no podrán inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el periodo para el cual fue elegido, lo cual encuadra en la situación de la demandada, por cuanto «fue elegida DESIGNADA alcaldesa durante la suspensión emitida por la Procuraduría General de la Nación al Ing Hurtado» (sic).

Adujo que el tiempo de la designación no es una circunstancia válida para que se entienda modificado el extremo temporal inicial, pues se trata de cargos sometidos a periodos constitucionales, toda vez que la señora Johana Ximena Aranda Rivera fue primera autoridad del municipio de Ibagué al ser designada como alcaldesa.

ii) Doble militancia

Resaltó que existen cinco (5) modalidades o causales que se encuentran establecidas en la Constitución Política y en la Ley 1475 de 2011, las cuales han sido recopiladas e identificadas por la jurisprudencia del Consejo de Estado y debieron ser argumentadas en el fallo de primera instancia, pero simplemente fue encuadrada en la primera como una simple ciudadana.

Afirmó que la demandada no es una simple ciudadana como la cataloga el *a quo*, puesto que accedió al cargo de alcaldesa de Ibagué de la terna enviada por el Partido Conservador Colombiano, mediante oficio PCC/PDTE 041-22 del 18 de mayo de 2022, postulación que fue aceptada por la demandada, quedando clara su pertenencia al Partido Conservador Colombiano.

Precisó que la señora Aranda Rivera fue designada alcaldesa de Ibagué mediante el Decreto 0772 del 18 de mayo de 2022, emitido por el gobernador del Tolima, el cual de manera clara y expresa dispuso «DESIGNAR de la terna presentada por el Partido Conservador Colombiano, como alcaldesa del municipio de Ibagué (Tol) a JOHANA XIMENA ARANDA RIVERA», lo anterior, porque el titular fue removido de sus funciones debido a la suspensión provisional por parte de la Procuraduría General de la Nación, haciendo el trámite dispuesto por el artículo 106 de la Ley 136 del 1994.

Mencionó que la situación de la demandada sí encuadra en la causal 4ª del inciso 2, del artículo 2, de la Ley 1475 2011, y si bien se podría plantear que no fue electa sino designada, lo cierto es que accedió al cargo de elección popular con el aval del Partido Conservador Colombiano, quedando descartado el planteamiento de simple ciudadana, pues hizo parte de una terna enviada por dicho partido, por lo que no podía abandonar la agrupación política que la



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

postuló o avaló con la exigencia especial de que si en la siguiente elección se fuera a presentar por otro partido (se presentó por el Centro Democrático) debía renunciar doce (12) meses antes del primer día de las inscripciones, es decir antes del 29 de junio 2022, por lo que sí está probado que la renuncia al Partido Conservador Colombiano fue el 28 de julio del 2022, es decir, que fue extemporánea.

Concluyó señalando que, mediante el Decreto 0301 del 31 de mayo 2022 se terminó la suspensión del titular y la demandada retornó a su cargo de secretaria de despacho, es decir que se posesionó para ejercer sus funciones como alcaldesa en el periodo de la suspensión, de manera que incurrió en doble militancia, por lo tanto, solicitó revocar la sentencia de primer grado y acceder a las pretensiones de la demanda.

1.7.2. Gustavo Adolfo Osorio Reyes (coadyuvante)

En desacuerdo con la anterior decisión, el interviniente Gustavo Adolfo Osorio Reyes formuló recurso de apelación, con fundamento en lo siguiente:

Trajo a colación la tesis abordada por el Consejo de Estado, Sección Quinta, respecto de la doble militancia, radicado: 11001-03-28-000-2023-00056-00, la cual señala que dicha prohibición se materializa en cinco (5) modalidades.

Sostuvo que el *a quo* no hizo un análisis de fondo respecto de la prohibición de la doble militancia como una causal subjetiva en el caso en concreto, toda vez que se han planteado diferentes conductas que la configuran, de este modo, el objeto de estudio debió partir de un estudio más complejo que permitiese dilucidar de forma objetiva las hipótesis planteadas en la jurisprudencia.

Indicó que, una persona se puede encontrar incurso en una o varias de las causales de doble militancia, por lo tanto, el análisis fijado por el tribunal en el sentido de encauzar la conducta de la señora Johana Ximena Aranda dentro del inciso primero del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, desconoce los aspectos relevantes como la designación de la demandada como alcaldesa encargada del municipio de Ibagué mediante el Decreto 0772 del 18 de mayo de 2022, expedido por el gobernador del Tolima.

Igualmente, mencionó que dentro del desarrollo del dictamen pericial, el cual fue realizado por funcionarios de policía judicial, no se aprecia el registro ni evaluación de receptor del mensaje de datos dentro de la práctica señalada en el informe 73-3166362, lo cual era el mínimo indispensable para lograr acreditar la dimisión por parte de la señora Johana Ximena Aranda Rivera, es decir correspondía a la demandada el deber de informar, al Partido Conservador Colombiano, la intencionalidad de renunciar a este. Así las cosas, se logra



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

identificar que no es posible conectar que la información y la apreciación propia del medio probatorio resultara relevante en el presente proceso.

En este orden, concluyó que la demandada concurrió simultáneamente en ambos partidos y no presentó renuncia en el tiempo establecido en la norma, acreditándose así las circunstancias de modo, tiempo y lugar necesarias para incurrir en las prohibiciones objeto de estudio del medio de control de nulidad electoral de la referencia.

1.8. Actuaciones de segunda instancia

1.8.1. Alegatos de conclusión

1.8.1.1. José Baruth Tafur Gutiérrez (demandante)

Reiteró todos los argumentos esbozados en la demanda y en el recurso de apelación y recalcó que, en el presente caso, se vulneró el régimen de incompatibilidades de los alcaldes, específicamente, el artículo 38.7 de la Ley 617 de 2000 e hizo énfasis en que se configuró la doble militancia, toda vez que la demandada debía renunciar al Partido Conservador Colombiano doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

1.8.1.2. Johana Ximena Aranda Rivera (demandada)

La demandada, a través de apoderado, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y precisó lo siguiente:

- i) De la incompatibilidad del numeral 7°, del artículo 38 de la Ley 617 de 2000

Mencionó que, en el presente caso, los doce (12) meses que generan la prohibición empiezan a contabilizarse desde la fecha en que la demandada dejó el cargo de alcaldesa encargada, esto es, el 31 de mayo de 2022, de manera que, hasta el 31 de mayo de 2023 le estaba prohibido inscribirse para cualquier cargo de elección popular de la respectiva circunscripción. Recordó que la alcaldesa accionada se inscribió como candidata a la Alcaldía de Ibagué el 29 de julio de 2023, es decir, por fuera del término que establece la inhabilidad. Lo mismo ocurrió con el encargo realizado por parte del alcalde titular, el cual se enmarcó por fuera del inicio del periodo inhabilitante, esto es, antes del 29 de julio de 2022.

- ii) De la inhabilidad del numeral 2, del artículo 37 de la Ley 617 de 2000

Manifestó que, en el *sub examine* no se estructura la causal endilgada a la



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

demandada, toda vez que el Decreto 1000 0417 del 18 de julio del 2022 se expidió por fuera de los límites temporales que prescribe la norma. Al respecto, precisó que las elecciones se realizaron el 29 de octubre de 2023, de manera que la restricción para ejercer como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio se extendió hasta el 29 de octubre de 2022 y, en el presente asunto, está probado que la señora Aranda Rivera presentó renuncia a su cargo de secretaria de despacho el 28 de julio de 2022, la cual le fue aceptada mediante Decreto 448 de la misma fecha.

iii) Doble militancia

Indicó que, de manera perspicaz, el actor pretende incluir en el recurso de apelación una nueva causal de nulidad electoral que no planteó en la demanda ni en la subsanación, por lo tanto, solicitó rechazar este argumento.

Explicó que el reproche planteado en el libelo y en el escrito mediante el cual lo corrigió, se refería a la presunta ausencia de renuncia al aval del Partido Conservador Colombiano y, para ello, le impuso al *a quo* la excesiva e inútil carga de decretar la prueba pericial para supuestamente probar que los correos aportados eran falsos y que en verdad la demandada no había renunciado al Partido Centro Democrático, encuadrando esta circunstancia en la causal primera del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, esto es, la prohibición de los ciudadanos de pertenecer a más de un partido o movimiento político.

Ahora, en el recurso de apelación este planteamiento es abandonado, para señalar que, debido a la designación de la demandada como alcaldesa de Ibagué, por virtud de la terna enviada por el Partido Conservador Colombiano, se encontraba incurso en otra causal de doble militancia, esto es, en la modalidad de elegida, razón por la cual, debía renunciar al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Sobre el particular, adujo que, si en gracia de discusión se admitiera el debate sobre esta causal, lo cierto es que no tiene vocación de prosperidad, en razón a que esta solo aplica a candidatos elegidos, más no designados.

1.8.1.3. Gustavo Adolfo Osorio Reyes (coadyuvante)

Reiteró los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación, concretamente, que la demandada incurrió en la prohibición de doble militancia, porque no renunció al Partido Conservador Colombiano al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

1.8.1.4. Registraduría Nacional del Estado Civil

Insistió en la configuración de la excepción de la falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.8.1.5. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, argumentando que, contrario a lo considerado por los recurrentes, del material probatorio allegado al plenario se logra establecer que: (i) la demandada no incurrió en la causal de incompatibilidad e inhabilidad establecida en los artículos 38.7 y 39 de la Ley 617 de 2000, por cuanto además de no haber sido electa popularmente a la Alcaldía de Ibagué, la designación para ejercer ese cargo fue transitoria, producto de la suspensión provisional impuesta al titular, culminando con más de doce (12) meses de antelación a la fecha de inscripción; (ii) logró demostrarse que renunció al Partido Conservador Colombiano previo a inscribir su candidatura, por una colectividad distinta, no acreditándose el elemento objetivo de la conducta; es decir, que aquella hubiere militado simultáneamente en dos agrupaciones políticas.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 150 inciso 1 y 152⁶ numeral 7 literal a) del CPACA y el Acuerdo 080 de 2019⁷, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos por el demandante y el coadyuvante contra la sentencia del 12 de diciembre de 2024, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Tolima negó las pretensiones de la demanda.

2.2. Cuestión previa

Antes de entrar al fondo del asunto, la Sala observa que, en los recursos de apelación el demandante y su coadyuvante afirman que la demandada incurrió en la prohibición de doble militancia conforme al artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, en cuanto dispone que «[l]os candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto,

⁶ Artículo 152. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia... 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: a) De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso (...) de los miembros de corporaciones públicas de los municipios (...).

⁷ Modificado por el Acuerdo 434 del 10 de diciembre de 2024.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones».

Sobre el particular, el actor manifestó⁸ que si la demandada «quería presentarse en un proceso electoral como candidato por otro partido (Aranda se presentó como candidata del partido CENTRO DEMOCRÁTICO) debía renunciar al partido conservador al menos DOCE MESES antes del primer día de inscripciones, lo cual no hizo pues su renuncia fue el 28 de JULIO 2022 como está probado y corroborado por el peritazgo, siendo esta renuncia EXTEMPORÁNEA porque debió hacerla el 29 de JUNIO del 2022; De tal manera que la Dra Johana Ximena Aranda incumplió la ley estatutaria 1475 2011 sobre DOBLE MILITANCIA».

Por su parte, el coadyuvante indicó⁹ que «el ad quo, no tuvo en cuenta un análisis de fondo respecto de la prohibición de doble militancia como una causal subjetiva en el caso en concreto, toda vez que (...) se han plateado diferentes conductas que conllevan a la prohibición de la doble militancia, de este modo el (...) estudio debió partir de una análisis más complejo» y agregó que «correspondía, dentro del presente proceso resolver las cualidades específicas de las cuales (sic) ostentaba la señora Johana Aranda, y encuadrar la prohibición de la doble militancia», por lo tanto, considera que la demandada «debió renunciar (...) 12 meses antes del día de la inscripción, siendo este el día 29 de junio de 2023».

Al respecto, la Sección Quinta evidencia que dichos planteamientos no devienen del texto de la demanda, por lo que resultan sorprendidos en esta fase del proceso.

Lo anterior, amerita recordar el principio de congruencia que «se erige como una verdadera garantía del derecho fundamental al debido proceso a las partes en el proceso judicial (...)»¹⁰ y que se materializa en la debida coherencia que debe existir entre las diferentes actuaciones que emanan de los sujetos procesales y el marco jurídico-fáctico que se estructuró en torno a los planteamientos de la demanda y su contestación. Así mismo, dicho postulado se predica de las actuaciones judiciales, en cuanto deben guardar la debida conformidad, inicialmente, con lo solicitado en el libelo inicial y, durante el *iter* procesal, frente a las diferentes solicitudes que se interponen.

Es conforme a dicho postulado que se exige congruencia, a modo de ejemplo, entre: i) la sentencia de primera instancia y los hechos y pretensiones de la

⁸ Transcripción fiel, incluso con errores.

⁹ Transcripción fiel, incluso con errores.

¹⁰ Consejo de Estado, sentencia del 26 de octubre de 2017, MP César Palomino Cortés, Rad. 25000-23-42-000-2014-01139-01(2458-15)



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

demanda y excepciones probadas dentro del proceso¹¹; **ii)** la sentencia de segunda instancia y el recurso de apelación¹²; **iii)** el recurso de apelación y la providencia objeto de censura¹³; **iv)** el recurso de apelación y la demanda. En suma, corresponde a los jueces y sujetos procesales atender el criterio de conexidad que impone que todas las actuaciones que se desplieguen a lo largo del proceso garanticen la debida coherencia con lo allí debatido.

En el *sub examine*, se tiene que en la demanda se señaló que la accionada incurrió en doble militancia, pues «[e]n ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político», de ahí que el recurso de apelación no sea una oportunidad para exponer aspectos nuevos que desbordan la fijación del litigio.

En este orden, los argumentos formulados por el actor relacionados con la presunta doble militancia en la modalidad de elegida no serán estudiados.

Tampoco se resolverán las censuras del coadyuvante, de un lado, porque fundamentó la apelación en una causal de doble militancia que no se invocó en la demanda ni en la subsanación y, de otro, por cuanto el reproche en contra del desarrollo del dictamen pericial no fue abordado por el actor en la alzada¹⁴.

Finalmente, se observa que, en la apelación el accionante únicamente censuró el análisis del tribunal de instancia relacionado con la incompatibilidad del numeral 7° del artículo 38 de la Ley 617 de 2000, por ende, considera que la demandada no podía inscribirse como candidata a cualquier cargo de elección popular durante el periodo para el que fue elegida, en consecuencia, será sobre este cargo que se pronunciará la Sala de decisión.

2.3. Problema jurídico

De acuerdo con el fallo de primera instancia y los argumentos expuestos en el recurso de apelación formulado por el demandante, corresponde a esta sección determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia de primera instancia.

Sobre el punto, se tendrán en cuenta los límites de la competencia del juez *ad quem*, a partir de la fijación del litigio señalada por el tribunal, la providencia de primer grado y los reparos del recurrente.

Se advierte que, al tenor de lo previsto en el artículo 320 del Código General del

¹¹ Al respecto, véase sentencia T-455 de 25 de agosto de 2016, MP Alejandro Linares Cantillo.

¹² Artículo 328 del Código General del Proceso.

¹³ Artículo 322 del Código General del Proceso (inciso 9°).

¹⁴ Recuérdesse que los terceros únicamente pueden realizar los actos procesales de apoyo a la parte que se adhiere, a saber, del demandante (coadyuvante) o del demandado (impugnador), con dos condiciones: i) que no estén en oposición con las de éste y ii) que no conlleven disposición del derecho en litigio.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

Proceso¹⁵, «[e]l recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión», disposición que debe interpretarse en concordancia con lo señalado en el artículo 328 *Ibidem*, según el cual «[e]l juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley».

Por lo tanto, la competencia del superior para pronunciarse sobre el fundamento de las apelaciones está circunscrita a los motivos de inconformidad expuestos por los recurrentes, lo que descarta el análisis de cualquier otro aspecto que no haya sido materia de alzada¹⁶.

2.4. De las incompatibilidades de los alcaldes

Sobre el particular, es necesario precisar que las incompatibilidades son aquellas actuaciones que no pueden realizarse durante el desempeño de un cargo, por resultar contrarias al deber de dedicación exclusiva que exige el desempeño de la función pública. En otros términos, son circunstancias taxativamente señaladas en la constitución o la ley, que ocurren con posterioridad al nombramiento o elección, que restringen la posibilidad de ejercer coetáneamente tareas públicas o privadas en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o confluencia de tareas no conciliables. La Sección Quinta ha sostenido, insistentemente, que las incompatibilidades no pueden aducirse como fundamento de la nulidad de una elección, sin que haya una norma que así lo señale¹⁷.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el principio de interpretación restrictiva que rige en materia electoral, según el cual las inhabilidades e incompatibilidades no pueden aplicarse de manera genérica por extensión ni analogía, toda vez que implican la restricción de derechos fundamentales y políticos.

¹⁵ Aplicable al trámite del recurso de apelación en los aspectos no regulados en la Ley 1437 de 2011, por la remisión prevista en su artículo 306.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de junio de 2021, expediente: 68001-23-33-000-2019-00896-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP Luis Alberto Álvarez Parra, sentencia del 12 de agosto de 2021, Rad. 54001-23-33-000-2020-00506-02, Demandantes: Procuradores 98 Judicial I y 24 Judicial II para asuntos Administrativos de Cúcuta, Demandado: Martín Eduardo Herrera León- Personero Municipal transitorio de San José de Cúcuta.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

Sobre la materia, la Sección Quinta, de manera reiterada, ha sostenido¹⁸:

Por lo anterior, la Sala considera que, en atención con las limitaciones a los derechos políticos que se derivan de las inhabilidades e incompatibilidades, se ha establecido que, respecto de su aplicación, es necesario observar los criterios de interpretación restrictiva y no la analógica o extensiva.

Este criterio fue reiterado, en la sentencia del 11 de julio del 2019¹⁹ y retomado, entre otros, en los fallos de 22 de abril y 5 de agosto de 2021²⁰, al indicar que *“[l]a Sección Quinta ha sido constante en reiterar que en la medida en que las inhabilidades implican la afectación del derecho fundamental a la participación política, en sus modalidades de ser elegido y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, la interpretación de su alcance es restrictiva”*²¹.

Así, entendiendo el criterio de interpretación restrictiva como aquel que busca la aplicación de la norma a casos concretos²², los jueces, al momento de determinar la ocurrencia de una inhabilidad o incompatibilidad respecto de quien pretende ocupar un cargo público, deben limitarse al alcance de los verbos rectores empleados por el legislador *“-por ejemplo, la gestión de negocios-, a las situaciones de orden jurídico que la originan y su prueba plena -v. gr. el parentesco-, así como a los límites de orden temporal -ejemplo, durante el año anterior a la elección-, espacial -v.gr. a la jurisdicción donde se llevará a cabo la elección- y a las calidades respecto de quienes se predicán”*²³.

Esta línea de interpretación conlleva a que dichos condicionamientos se apliquen de forma concreta a las situaciones o eventos que el constituyente y en su desarrollo el legislador, según el caso, determinaron como circunstancias de inelegibilidad, sin que para el efecto puedan considerarse otros distintos.

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 30 de septiembre de 2021. Expediente: 66001233300020200049903. M.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P. Rocío Araújo Oñate. Sentencia de 11 de julio de 2019. radicación número 54001-23-33-000-2018-00220-02.

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P. Rocío Araújo Oñate. Sentencia del 22 de abril de 2021. Radicación Número 15001-23-33-000-2020-00120-01 y Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 5 de agosto de 2021. Rad. 70001-23-33-000-2020-00035-02, M.P. Rocío Araújo Oñate.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 30 de mayo de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Radicado No. 18001-23-33-000-2018-00194-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 14 de marzo de 2019, Radicación 11001 - 03-28-000-2018-00603-00, M.P. Rocío Araújo Oñate. En cuanto a las condiciones que se deben verificar cuando una persona pretenda el acceso a un cargo o empleo y su relación con las causales de inhabilidad, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2016-00001-00 (Acumulado), M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. con respecto a la distinción entre las calidades para acceder a un cargo y las causas de inhabilidad, consultar entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 11 de marzo de 1999, Radicado 1847, M.P. Mario Alario Méndez. Acerca del otorgamiento del aval como requisito formal para la inscripción de candidatos, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 9 de diciembre de 2013, Radicación 11001-03-28-000-2013-00037-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro. En cuanto al principio democrático, Ver: Corte Constitucional, Sentencia de 3 de marzo de 1994, Exp. C-089, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. acerca de la triple finalidad que cumple el requisito del aval, consultar entre otros: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 11 de julio de 2013, Rad. 60001-23-31-000-2012-00004-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro. En cuanto al otorgamiento del aval y el responsable de ello, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 13 de agosto de 2009, Radicación 11001-03-28-000-2006-00011-00(3944-3957), M.P. Filemón Jiménez Ochoa.

²² Criterio acogido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en: Sentencia del 29 de enero del 2019. M.P. Rocío Araújo Oñate. Radicación 11001-03-28-000-2018-00031-00(SU).

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P. Rocío Araújo Oñate. Radicación número 15001-23-33-000-2020-00120-01, Sentencia de 22 de abril de 2021.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

Así entonces, al momento de establecer la configuración de una inhabilidad, prima el criterio interpretativo restrictivo, entendido en la forma como se señaló en precedencia y, de ninguna manera, el estudio que emprenda el operador judicial puede conllevar extensiones, analogías o interpretaciones amplias, que conlleven a la aplicación del presupuesto normativo a situaciones diversas a las previstas por el constituyente y/o el legislador, o a vaciar de contenido las mismas en detrimento de su eficacia.

Criterio de interpretación que se predica respecto de inhabilidades e incompatibilidades y que busca entonces, aumentar la eficacia y vigencia de las garantías constitucionales respecto de quienes aspiran a ocupar cargos públicos, pues solamente en los eventos y bajo las condiciones que ellas consagran, es procedente predicar su configuración, máxime si se tiene en cuenta que, en todo caso, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades ha sido concebido como un límite legítimo y válido a los derechos políticos, conforme al cual, si se advierte la configuración de alguna causal, ello no conlleva a que de allí se predique la vulneración de estas prerrogativas superiores, sino que, por el contrario, evita el desconocimiento de los intereses superiores respecto de quienes ocupan cargos públicos.

Así las cosas, es claro que no resulta conforme con el ordenamiento jurídico electoral dejar abierta y general una limitación de acceso a cargos públicos.

En punto de las incompatibilidades, esta Sala ha explicado lo siguiente²⁴:

Son aquellas prohibiciones que aplican a quienes han sido elegidos o nombrados, o a quienes en el pasado lo fueron, y que, por mandato constitucional o legal, no pueden incurrir en ciertas actuaciones mientras ejerzan el cargo para el cual fueron electos, y en muchas oportunidades incluso cobijan un tiempo adicional.

Además, se ha precisado que²⁵:

Se trata de una limitación para desplegar una actividad por el hecho de ocupar un cargo, circunstancia que no genera la nulidad del acto electoral, pues a diferencia de las inhabilidades, que constituyen impedimentos para el ejercicio de un empleo, las incompatibilidades son circunstancias que ocurren con posterioridad a la elección, el nombramiento o la posesión.

Pues bien, en el *sub examine*, la incompatibilidad invocada por la parte actora es la consagrada en el numeral 7° del artículo 38 de la Ley 617 de 2000 que señala:

ARTÍCULO 38.- INCOMPATIBILIDADES DE LOS ALCALDES. Los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán:

(...)

7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido.

²⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 11001032800020120005500. Providencia del 19 de septiembre de 2013. M.P. Alberto Yepes Barreiro.

²⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 4 de diciembre de 2014. Expediente 11001-03- 28-000-2014-00006-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

De la lectura de esta norma, se desprende que se refiere a cargos de elección popular, es decir, lo que limita es que alguien que ha sido elegido popularmente para una determinada dignidad renuncie para aspirar a otra posición de la misma naturaleza.

Este precepto debe leerse en conjunto con el artículo subsiguiente, el cual dispone:

ARTICULO 39. DURACION DE LAS INCOMPATIBILIDADES DEL ALCALDE MUNICIPAL DISTRITAL. Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE. Las incompatibilidades de los alcaldes municipales y distritales a que se refieren los numerales 1 y 4, tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de veinticuatro (24)²⁶ meses en la respectiva circunscripción.

El mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades regirá para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, D.C.

PARAGRAFO. Para estos efectos la circunscripción nacional, coincide con cada una de las circunscripciones territoriales.

Al respecto, resulta del caso recordar que la Sección Quinta del Consejo de Estado²⁷, ha precisado que si bien dicha incompatibilidad puede tornar en una inhabilidad, tampoco resulta aplicable a todos los casos, sino a aquellos cargos uninominales de elección popular frente a los cuales los electores votan por un programa de gobierno (voto programático) y, por ende, el elegido queda vinculado y comprometido a cumplir ese mandato popular, sin que le sea posible «mientras dure el período para el cual fue electo, [] buscar el favor del electorado para acceder a otros [cargos] de mayor jerarquía en la estructura estatal».

Con estas precisiones, se encuentra que, mediante el Decreto 0750 del 10 de mayo de 2022, el alcalde de Ibagué (Tolima), Andrés Fabián Hurtado Barrera, fue suspendido provisionalmente por orden de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa y Judicial, por el término de tres (3) meses, sin derecho a remuneración, es decir, se trató de una falta temporal.

En punto de las faltas temporales de los alcaldes, el artículo 99 de la Ley 136 de 1994 establece como tales las siguientes:

²⁶ Al respecto, la Ley 1475 del 2011, en su artículo 29, parágrafo 3º, precisó que «[n]ingún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política», es decir, redujo el período por el cual se extiende la causal de inelegibilidad bajo estudio, toda vez que el estatuto aplicable a los senadores y representantes a la Cámara consagra una duración igual a doce (12) meses, razón por la cual, en la actualidad, es este último plazo el que se aplica para este caso.

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 11001032800020150005100. Providencia del 7 de junio de 2016. M.P. Alberto Yepes Barreiro.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

- a) Las vacaciones
- b) Los permisos para separarse del cargo
- c) Las licencias
- d) La incapacidad física transitoria
- e) La suspensión provisional en el desempeño de sus funciones dentro de un proceso disciplinario, fiscal o penal
- f) La suspensión provisional de la elección, dispuesta por la Jurisdicción Contencioso Administrativa
- g) La ausencia forzada e involuntaria (Subrayado fuera de texto).

A su turno, el artículo 106 *ibidem* señala quién es el competente para suplir estas faltas, según el hecho que las genere. En unos casos corresponderá al presidente de la República o a los gobernadores y, en otros, el propio alcalde. Así lo dispone la mencionada norma:

“ARTÍCULO 106. DESIGNACIÓN. El Presidente de la República, en relación con el Distrito Capital de Santafé de Bogotá y los gobernadores con respecto a los demás municipios, para los casos de falta absoluta o suspensión, designarán alcalde del mismo movimiento y filiación política del titular, de terna que para el efecto presente el movimiento al cual pertenezca en el momento de la elección.

Si la falta fuere temporal, excepto la suspensión, el alcalde encargará de sus funciones a uno de los secretarios o quien haga sus veces. Si no pudiere hacerlo, el Secretario de Gobierno o único del lugar asumirá las funciones mientras el titular se reintegra o encarga a uno de sus secretarios.

El alcalde designado o encargado deberá adelantar su gestión de acuerdo con el programa del Alcalde elegido por voto popular y quedará sujeto a la ley estatutaria del voto programático”.

Así las cosas, se tiene que, con ocasión a la falta temporal generada por la suspensión provisional imputada al alcalde de Ibagué y en atención a la terna remitida por el Partido Conservador Colombiano, al que pertenecía el mandatario titular, el gobernador del Tolima expidió el Decreto 0772 del 18 de mayo de 2022, a través del cual designó a la señora Johana Ximena Aranda Rivera como alcaldesa, por el término de la medida.

Mediante el Decreto 0800 del 31 de mayo de 2022 emitido por el gobernador del Tolima, se levantó la medida impuesta al alcalde de Ibagué, Andrés Fabián Hurtado Barrera.

En consecuencia, el señor Hurtado Barrera, en su calidad de alcalde de Ibagué, expidió el Decreto 0301 del 31 de mayo de 2022, a través del cual le ordenó a Johana Ximena Aranda Rivera retornar a su cargo de secretario de despacho, código 020, grado 19, adscrito a la Secretaría de Salud, a partir de esa fecha.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

Con este panorama, se impone traer a colación la sentencia de unificación del 27 de julio de 2021 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado²⁸, la cual, en relación con el supuesto inhabilitante invocado por el actor, explicó lo siguiente:

139. (...) al fijarse que la prohibición de inscribirse se predica “*durante el período para el cual fue elegido*”, es claro que en su redacción se pretende establecer un condicionamiento particular respecto de los destinatarios de la norma, pues es necesario entonces determinar, en qué eventos, en particular, el designado en reemplazo tiene, desde el punto de vista legal, un período. Los vocablos que se resaltan -en negrilla- de la expresión, son relevantes en esta línea argumentativa, porque es posible concluir de ellos y respecto de los destinatarios de la norma, lo siguiente:

140. **El reemplazante** es aquel que constitucional y legalmente es designado como **titular del cargo** de gobernador, en tanto sólo en este evento se presenta un cambio respecto de quien ostenta la calidad originalmente, lo que claramente excluye los eventos en que se presenta el encargo de funciones. Pero adicionalmente, es aquel respecto de quien sea posible **predicar la existencia de un período**.

(...)

143. Ahora bien, entendiendo que el gobernador no es nominador de su propio empleo pues se trata de un cargo de elección popular, para determinar la materialización del encargo del cargo respecto de dicho funcionario, se debe entonces efectuar la correspondiente integración normativa y tener en cuenta los escenarios que plantea el artículo 303 constitucional en su inciso tercero²⁹, **en los cuales se presenta la designación presidencial para suplir las faltas absolutas del mismo**, por lo que serán estos, y no otros, los que tienen la entidad suficiente para entender el alcance de la expresión “reemplazo” dispuesta en el inciso único del artículo 31 de la Ley 617 del 2000.

(...)

144. De suyo, conforme con la jurisprudencia de esta Corporación y la lectura sistemática y armónica de las normas antes citadas, el reemplazo del gobernador ocurre cuando hay falta absoluta de este, de manera que sólo se predica la calidad de reemplazante de quien lo suple totalmente en la titularidad de su cargo, mediante la correspondiente decisión del Presidente de la República para dichos efectos. Lo anterior, se reitera, sólo se presenta en los estrictos eventos descritos en el artículo 303 Constitucional, toda vez que únicamente en estos el elegido de forma democrática ha perdido su calidad de gobernador, mientras que en otra (sic) situaciones administrativas, que ocurren en forma temporal y por razones del servicio, quien resultó electo como primer mandatario departamental, no pierde tal condición.

(...)

147. Conforme con lo anterior, el “designado en reemplazo”, para efectos de la configuración de la causal de inelegibilidad, es aquel señalado por el Presidente de la República para ocupar el cargo por el período constitucional antes señalado -en los términos del inciso final del artículo 303 del texto superior- para cubrir las faltas absolutas (...).

²⁸ MP Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2020-00004-00(SU), demandante: Gina Marcela Sánchez Camargo, demandado: Ramiro Barragán Adame - gobernador de Boyacá.

²⁹ "ARTÍCULO 303. (...) Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido."



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

148. En adición a lo expuesto, es claro que la acepción “período” no puede ser utilizada para otras situaciones administrativas que se presenten respecto del cargo del gobernador, como sucede, por ejemplo, con el encargo de funciones. Si bien es cierto que respecto de este último -encargo de funciones- es posible predicar la existencia de un tiempo o duración, ese espacio temporal no puede entenderse en los mismos términos que el periodo constitucional para el ejercicio del cargo de gobernador por elección popular o por designación presidencial (...).

(...)

152. Por lo dicho, el específico presupuesto normativo consagrado en el artículo 31 de la Ley 617 del 2000, implica entonces un cambio respecto del titular del cargo, entendiendo que el reemplazo se hace por el “*período para el cual fue elegido*” -o designado, conforme a los eventos del 303 constitucional inciso 3º-, requiriéndose del trámite de la posesión.

153. Bajo este panorama, desde el punto de vista constitucional y legal, no se puede entender que el “reemplazo” se presente cuando quien fue elegido como gobernador continúa siéndolo, pero por alguna razón o situación administrativa no puede ejercer total o parcialmente las funciones propias de su cargo, pues ello desconocería el claro alcance semántico de esa palabra e implicaría aceptar, en forma contraria a la Constitución, que es posible contar en un mismo tiempo con dos empleados públicos que ejercen un mismo cargo y posición, con idénticas competencias y funciones, respecto de la misma entidad territorial.

(...)

162. Conclusión:

El entendimiento literal, razonable, sistemático y proporcional de la expresión “reemplazo” consignada en el inciso único del artículo 31 de la Ley 617 del 2000, conlleva a que, de manera concurrente i) se materialice una situación de cambio, pleno y absoluto³⁰, del titular de la función -encargo del cargo ante una falta absoluta- ii) situación en la cual es posible hablar de un período determinado y específico; y iii) que el reemplazante tome posesión del cargo, pues se trata de un elemento normativo-descriptivo exigido por la literalidad de la norma bajo estudio.

(...)

185. Respecto de los destinatarios de la inhabilidad consagrada en el numeral 7º del artículo 31 de la Ley 617 del 2000, la Sala entiende lo siguiente:

- (i) Son los gobernadores elegidos en el certamen democrático correspondiente, trátese de elecciones típicas o atípicas.
- (ii) También lo son “quienes sean designados en su reemplazo”, entendiendo que ellos son a quienes el Presidente de la República designa, en los casos en que se presenta falta absoluta del titular y bajo los eventos descritos en el inciso 3º artículo 303 constitucional.

(...)

188. Ahora bien, como se observa de lo descrito con anterioridad, es claro que la situación del aquí demandado no se enmarca dentro de los parámetros de la regla de interpretación fijada en la presente providencia, en tanto no fue elegido popularmente ni designado por el Presidente de la República, por lo que no puede concluirse que tenga la calidad de reemplazante de titular del despacho del gobernador de Boyacá. Adicional a ello, se demostró que la situación de encargo que se efectuó mediante el Decreto No. 442 del 2018, fue una

³⁰ Esto quiere decir que el reemplazo no es posible en términos relativos, por lo que el encargo de una o varias funciones no conlleva el ejercicio del cargo en sí mismo.



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

delegación de algunas funciones, incluso, sólo para asuntos urgentes, dado que se fundamentó en el contenido del artículo 93 del Decreto Ley 1222 de 1986. (Negrillas propias).

En tales condiciones, es claro para la Sala que la incompatibilidad endilgada por el recurrente no resulta aplicable en este caso concreto, toda vez que la señora Johana Ximena Aranda Rivera no fue elegida popularmente, ni por voto programático, sino que, debido a la suspensión provisional impuesta al alcalde titular (falta temporal), fue **designada** por el gobernador del Tolima de la terna enviada por el Partido Conservador Colombiano, como alcaldesa de Ibagué por el término de la medida, periodo comprendido entre el 18 y el 30 de mayo de 2022.

En este orden, se concluye que la alcaldesa demandada no incurrió en la prohibición objeto de estudio, pues, durante la referida designación no fungió como titular del cargo de alcalde de Ibagué (Tolima).

En este caso, el señor Andrés Fabián Hurtado Barrera continuó siendo el alcalde de Ibagué, solo que, Johana Ximena Aranda Rivera fue designada entre el 18 y el 30 de mayo de 2022 para atender una situación administrativa que no implicó un cambio del titular del cargo, lo cual, a todas luces, resulta contrario a lo manifestado por el actor.

En consecuencia, se impone confirmar la sentencia del 12 de diciembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Con fundamento en 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. FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 12 de diciembre de 2024, que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al tribunal de origen.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Demandante: José Baruth Tafur Gutiérrez
Demandada: Johana Ximena Aranda Rivera
Rad.: 73001-23-33-000-2023-00466-01

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>»