

**Sentencia SU264/15**

Referencia: Expediente T-3.211.089

Acción de tutela presentada por el señor Saúl Villar Jiménez contra el Consejo de Estado

Asuntos: Debido proceso; aplicación del precedente judicial.

Procedencia: Consejo de Estado (Sección Quinta)

Magistrada Ponente:  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, quien la preside, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio, Jorge Ignacio Pretelet Chaljub, Martha Victoria Sáchica Méndez y Luis Ernesto Vargas, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

**SENTENCIA**

En la revisión de las sentencias del 19 de agosto de 2010, proferida por la Sección Cuarta (sala de conjueces) del Consejo de Estado, y del 8 de agosto de 2011, expedida por la Sección Quinta (sala de conjueces) del Consejo de Estado, dentro del proceso de acción tutela promovida por el señor Saúl Villar Jiménez en contra de la Sala Plena de la misma Corporación.

El presente asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión de la Secretaría General del Consejo de Estado en cumplimiento de los artículos 86 de la Constitución Política y 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991. En auto del 29 de

septiembre de 2011, la Sala Novena de Selección de esta Corporación la seleccionó para su revisión.

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano Saúl Villar Jiménez presentó acción de tutela el 17 de febrero de 2010 en contra del Consejo de Estado, por considerar que la decisión de este Tribunal del 19 de enero de 2010 de no decretar la pérdida de investidura de la exsenadora Martha Lucía Ramírez Cardona, vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso.

### 1. Hechos relevantes

1. El 12 de marzo de 2006 se realizaron las elecciones para Congreso para el periodo constitucional 2006-2010. En dicha elección Martha Lucía Ramírez Cardona fue elegida como senadora de la República mientras que el señor Juan Gabriel Díaz Bernal fue elegido Representante a la Cámara por el Departamento del Guaviare.

2. El 2 de noviembre de 2006, el accionante presentó ante el Consejo de Estado una demanda de pérdida de investidura contra el señor Díaz Bernal por la violación del régimen de inhabilidades consagrado en el artículo 179.3 de la Constitución <sup>1</sup>. Aunque el actor no aportó la sentencia <sup>2</sup> contra el exrepresentante Díaz Bernal, la Sala considera importante presentar en la siguiente tabla los hechos que el Consejo de Estado consideró como probados<sup>3</sup> en dicho proceso:

-Tabla 1-

<b>Hechos tomados como ciertos en la sentencia de pérdida de investidura contra el exrepresentante Juan Gabriel Díaz Bernal</b>
1. El 12 de marzo de 2006 el señor Juan Gabriel Díaz Bernal fue elegido como Representante a la Cámara por el Guaviare.
2. El 22 de noviembre de 2005 el señor Díaz Bernal presentó a la <i>ESE Red de Servicios de Salud del Guaviare</i> una cotización para “transportar personal médico y auxiliar de enfermería por un valor de un millón setecientos treinta mil pesos mcte (\$1.730.000)”.
3. El 1 de diciembre del mismo año la <i>ESE Red de Servicios de Salud</i>

<sup>1</sup> Constitución Política. Artículo 179.3. No podrán ser congresistas (...) 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

<sup>2</sup> La sentencia se obtuvo después de realizar una consulta virtual en la relatoría del Consejo de Estado el día 10 de diciembre de 2014.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de diciembre de 2007 (expediente: 2006-1308). Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Capítulo 2.4.6. (Hechos probados)

expidió un certificado de disponibilidad presupuestal para respaldar la cotización presentada por el exrepresentante.

4. El 23 de diciembre de 2005 el señor Dagoberto Suárez Melo, supervisor de la *ESE Red de Servicios de Salud*, informó por escrito que el servicio contratado con el señor Juan Gabriel Díaz Bernal se cumplió satisfactoriamente.

5. El 27 de diciembre de 2005, mediante cheque No. 28330264 del Banco Popular, la *ESE Red de Servicios de Salud* canceló el valor pactado en favor del señor Díaz Bernal.

3. Mediante sentencia del 11 de diciembre de 2007 el Consejo de Estado decretó la pérdida de investidura del exrepresentante Díaz Bernal por las siguientes razones: i) los contratos realizados con las Empresas Sociales del Estado -como los contratos de transporte- se rigen por el derecho privado por lo que los mismos, a menos que exista una disposición especial en contrario, no requieren de solemnidad alguna para su perfeccionamiento; ii) en el caso concreto las pruebas presentadas por el demandante acreditaron plenamente que el vínculo contractual entre el exrepresentante Díaz Bernal y la *ESE Red de Servicios de Salud* se celebró el 22 de septiembre del 2005 y se ejecutó el 1 de diciembre del mismo año, además el demandado aceptó haber presentado una orden de servicios y recibido un pago por los mismos en las fechas señaladas; y iii) por lo tanto la causal de pérdida de investidura se configuró, pues el contrato se celebró en interés propio del exrepresentante dentro de los seis meses anteriores a las elecciones legislativas del 2006.

4. Mediante sentencia del 6 de julio de 2009, la Sección Quinta del Consejo de Estado, resolvió la demanda interpuesta por el señor Manuel Raúl Castillo Gutiérrez y anuló la elección de la señora Ramírez Cardona como senadora por considerar que estaba incurso en la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 179.3<sup>4</sup> de la Constitución.

5. Por los mismos hechos, el 13 de julio de 2009 el accionante presentó una acción de pérdida de investidura contra la exsenadora Ramírez Cardona. Para mayor claridad, a manera de cuadro, se transcriben los hechos relevantes del caso como fueron presentados por cada una de las partes en el proceso.

-Tabla 2-

**Hechos presentados por el demandante en la demanda de pérdida de investidura contra la exsenadora Martha Lucía Ramírez Cardona**

<sup>4</sup> Constitución Política. Artículo 179.3. No podrán ser congresistas (...) 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

1. La señora Ramírez Cardona ocupó el cargo de Ministra de Defensa entre los años 2002 y 2003. Una vez se retiró del ministerio ejerció sus actividades profesionales y particulares desde la sociedad *Ramírez Cardona & Orozco International Strategy Consultants Ltda*, empresa que constituyó en compañía de la señora Ángela María Orozco Gómez.
2. Como socia y representante legal de dicha sociedad, la señora Ramírez Cardona gestionó y celebró ante Bancoldex *“la orden de servicios No. 4492 del 30 de septiembre de 2005 con Bancoldex por valor de \$10,103,400”*.
3. Para el demandante esta orden de servicios probó que la exsenadora Ramírez Cardona intervino en la celebración de un contrato a favor de un tercero dentro de los seis meses anteriores a la elección al Congreso (que se realizó el 12 de marzo de 2006). Por ello le solicitó entonces al Consejo de Estado aplicar la sanción de pérdida de investidura por violación al artículo 179.3 de la Constitución.

-Tabla 3-

**Hechos presentados por la demandada en la pérdida de investidura  
contra la exsenadora Martha Lucía Ramírez Cardona**

1. Aunque la Sección Quinta del Consejo de Estado decretó la nulidad de la elección de la señora Ramírez Cardona *“no es cierto en absoluto que se comprobó que efectivamente se encontraba incurso en la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 179.3 de la Constitución Política”*.
2. A finales del 2004, Martha Lucía Ramírez Cardona, en su condición de representante legal de la sociedad *Ramírez Cardona & Orozco International Strategy Consultants Ltda* le propuso al presidente de Bancoldex *“unir esfuerzos para realizar conjuntamente una labor de pedagogía sobre las oportunidades del mercado de Estados Unidos para las exportaciones colombianas, y la consiguiente generación de empleos en Colombia, que surgirían en cuanto se concluyera la negociación del TLC”*
3. Esa propuesta se presentó durante un desayuno organizado por la señora Martha Lucía Ramírez Cardona a principios de agosto del 2006. Posteriormente, las partes acordaron que el acuerdo mencionado se iba a concretar con la realización de cuatro eventos organizados en las ciudades de Cartagena, Cali, Medellín y Bogotá los días 22, 28, 29 y 30 de septiembre de 2005 respectivamente
4. Al concluir el último de los desayunos *“el presidente de Bancoldex le informó verbalmente a la señora Ramírez Cardona que para formalizar el pago correspondiente (...) era necesario que ella les remitiera una comunicación que sirviera de soporte del mismo y de base para la emisión de la correspondiente orden de servicios”*. Algunas horas más tarde, *“Bancoldex expidió la orden de servicios No. 4492 ordenando el pago (...)”*

*por un valor total de diez millones de pesos mcte (\$10.000.000), más IVA”.*

6 El 19 de enero de 2010, el Consejo de Estado<sup>5</sup> denegó la solicitud de perdida de investidura presentada por el accionante contra la exsenadora Ramírez Cardona. Para llegar a dicha decisión el Tribunal consideró que: i) aunque resultó plenamente acreditado que la señora Ramírez Cardona celebró un contrato con Bancoldex este no estaba regido por el Estatuto de Contratación sino por las normas del derecho comercial; ii) la doctrina y las normas del derecho privado señalan que estos actos son contratos de carácter consensual que se perfeccionan con el mero acuerdo de voluntades; y iii) dicho acuerdo ocurrió a finales del mes de agosto de 2005, esto es por fuera de los seis meses de prohibición que contempla el artículo 179 de la Constitución<sup>6</sup>.

7. EL 17 de febrero de 2010, el actor presentó una acción de tutela contra la sentencia del Consejo de Estado que se abstuvo de decretar la perdida de investidura de la exsenadora Ramírez Cardona. Consideró que dicha decisión vulneró su derecho a la igualdad y al debido proceso por dos razones. Por una parte, sostiene que en otros procesos donde ha sido parte como demandante - especialmente el proceso contra el entonces Representante a la Cámara Juan Gabriel Díez Bernal- el Consejo de Estado ha decretado la pérdida de investidura por los mismos hechos; sostiene que dicha situación está probada por los salvamentos de votos que presentaron diez consejeros en la sentencia impugnada. Por otra, señala que la sentencia desconoció claramente la providencia de la Sección Quinta del mismo Tribunal que anuló la elección como senadora de la señora Ramírez Cardona por lo que incurrió “*en una vía de hecho por defecto sustantivo y por la inobservancia del principio de congruencia*”<sup>7</sup>.

## **2. Actuación procesal y contestaciones de las entidades demandadas**

Inicialmente, el accionante presentó la acción de tutela ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, mediante auto del 19 de febrero de 2010<sup>8</sup> el Tribunal remitió el expediente al Consejo de Estado atendiendo a lo dispuesto por el artículo 1.2 del Decreto 1382 de 2000<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de los Contencioso Administrativo. Sentencia del 19 de enero de 2010 (expediente: 2009-708). Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>6</sup> La sentencia señala que “*en este orden de idas, aún cuando resulta probado en el proceso que la demandada celebró un negocio jurídico con Bancoldex, en interés propio, dicha actuación no se enmarca dentro de la prohibición contenida en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, toda vez que, el acuerdo de voluntades se produjo antes del 30 de septiembre de 2005. Según lo probado el negocio se perfeccionó a finales del mes de agosto de 2005, esto es, por fuera del periodo inhabilitante, que para el caso, está comprendido entre el 12 de septiembre de 2005 y el 12 de marzo de 2006*” (folio 96; cuaderno único).

<sup>7</sup> Escrito de tutela (folio 8; cuaderno único).

<sup>8</sup> Folio 174; cuaderno único.

<sup>9</sup> Decreto 1382 de 2000. Artículo 1.2. Lo accionado contra la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (...) será repartido a la misma Corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, sección o subsección que corresponda de conformidad con el reglamento al que se refiere el artículo 4º del presente decreto”.

El expediente le correspondió por reparto al despacho del consejero Hugo Fernando Bastidas Bárcenas de la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sin embargo, el 23 de marzo de 2010 el mencionado magistrado, junto con los demás miembros de dicha sección, se declararon impedidos para conocer de la tutela, pues participaron en la Sala Plena que tomó la decisión atacada por el accionante. Mediante auto del 25 de marzo de 2010<sup>10</sup>, el impedimento fue aceptado por el consejero Mauricio Torres Cuervo de la Sección Quinta de la misma Corporación y en el mismo se ordenó realizar un sorteo de conjueces.

El 19 de abril de 2010<sup>11</sup> la presidenta de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, Martha Teresa Briceño de Valencia, realizó el sorteo de conjueces. En el mismo fueron nombrados los abogados Camilo Arciniegas Andrade, Hernán Alberto González Parada, Néstor Humberto Martínez Neira y María Inés Ortiz Barbosa. El 27 de abril de 2010, el conjuez Arciniegas Andrade manifestó su impedimento<sup>12</sup> indicando que ejercía su práctica profesional con Mario Alario Méndez, apoderado de la exsenadora Ramírez Cardona en el proceso de pérdida de investidura. El 10 de mayo de 2010, el señor Martínez Neira no aceptó el nombramiento como conjuez pues se encontraba impedido<sup>13</sup> para conocer del proceso toda vez que emitió un concepto en el proceso de nulidad electoral que se llevó a cabo contra la señora Ramírez Cardona. Como quiera que el quorum decisorio quedó desintegrado por los impedimentos anteriormente descritos el Consejo de Estado realizó un nuevo sorteo donde se designó a Lucy Cruz de Quiñones como conjuez<sup>14</sup>.

En auto del 26 de julio de 2010<sup>15</sup> la tutela fue admitida. En el mismo, le otorgó un plazo de tres días a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativa para que presentara una respuesta a la tutela.

## 2.1 Contestación del Consejo de Estado

El magistrado Gerardo Arenas Monsalve, actuando como representante del Consejo de Estado y como ponente de la decisión controvertida, se opuso a la tutela argumentando lo siguiente: i) la sentencia proferida en el proceso de pérdida de investidura de la señora Ramírez Cardona se *“fundamentó en los hechos debidamente probados en el proceso y en la aplicación e interpretación debida de las normas que regían la situación fáctica”*<sup>16</sup>; y ii) el Consejo de Estado no desconoció el precedente fijado en el caso del exrepresentante Juan Gabriel Díaz Bernal pues en esa oportunidad *“la Sala encontró acreditada la existencia y perfeccionamiento del vínculo contractual en una fecha cierta, aceptada inclusive por el demandado. Mientras que en el asunto sobre el que recae la acción de tutela, la conducta negocial (sic) de las partes, según se demostró, no se agotó con la mera suscripción de la orden de*

<sup>10</sup> Folio 189; cuaderno único.

<sup>11</sup> Acta de sorteo de conjueces (folio 195; cuaderno único).

<sup>12</sup> Folio 209; cuaderno único.

<sup>13</sup> Folio 214; cuaderno único.

<sup>14</sup> Acta de sorteo de conjueces (folio 217; cuaderno único).

<sup>15</sup> Folio 228; cuaderno único.

<sup>16</sup> Memorial de contestación del Consejo de Estado (folio 233; cuaderno único).

*prestación de servicios, controvirtiéndose a lo largo del proceso la prueba sobre la existencia de los actos que procedieron la elaboración de la misma y los efectos jurídicos que produjeron las partes*"<sup>17</sup>.

### **3. Decisiones objeto de revisión**

#### **3.1 Primera Instancia**

La Sala de Conjueces de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 19 de Agosto de 2010, negó el amparo de tutela por considerar que: i) la acción de nulidad electoral y la acción de pérdida de investidura tienen una naturaleza legal diferente, por lo que no existe una *cosa juzgada condicionante*<sup>18</sup> que implique que el proceso de pérdida de investidura deba seguir la misma suerte que aquel que anuló la elección de la exsenadora Ramírez Cardona; ii) el Tribunal no vulneró el derecho a la igualdad del accionante, pues no existió un cambio de interpretación del precedente ya que los dos procesos de pérdida de investidura que señala como idénticos realmente tienen diferencias probatorias sustanciales por lo que la teoría de los contratos consensuales no podía ser aplicada de manera idéntica, especialmente porque en el caso del exrepresentante Díaz Bernal, el Consejo de Estado declaró probada la existencia y perfeccionamiento del vínculo contractual en una fecha cierta que se encontraba en el periodo de inhabilidad señalado por el artículo 179 de la Constitución.

#### **3.2 Impugnación**

El 3 de septiembre de 2010 el accionante impugnó el fallo de primera instancia. En su escrito<sup>19</sup>, el señor Villar Jiménez argumentó que no se le dio el mismo trato como accionante en los dos procesos de pérdida de investidura referenciados pues mientras que en el primero le dieron la razón con respecto al representante Díaz Bernal en el segundo se negaron sus pretensiones frente a la exsenadora Ramírez Cardona. El accionante argumentó que la prueba de este trato, que considera discriminatorio, se encuentra en los diez salvamentos de votos que se presentaron en la decisión objetada en esta tutela.

#### **3.3 Segunda instancia**

En dos escritos presentados el 26 de octubre de 2010<sup>20</sup> y el 5 de noviembre de 2010<sup>21</sup> los consejeros de la Sección Quinta manifestaron sus impedimentos para conocer de la tutela por haber participado en la Sala Plena que decidió el proceso de pérdida de investidura de Martha Lucía Ramírez Cardona. En auto del 12 de noviembre<sup>22</sup>, el consejero de la Sección Primera Rafael E. Ostau De

---

<sup>17</sup> Folio 234; cuaderno único.

<sup>18</sup> Folio 244; cuaderno único.

<sup>19</sup> Folios 252-254; cuaderno único.

<sup>20</sup> Folio 266; cuaderno único.

<sup>21</sup> Folio 268; cuaderno único.

<sup>22</sup> Folio 270; cuaderno único.

Lafont Pianeta aceptó los impedimentos y ordenó a la Secretaría General del Tribunal realizar el sorteo de conjueces respectivo. El 18 de noviembre de 2010<sup>23</sup>, Mauricio Torres Cuervo, presidente de la Sección Quinta, realizó el sorteo de conjueces. En el mismo fueron nombrados como conjueces los abogados Antonio José Lizarazo Ocampo, Lucy Jeannette Bermúdez, Hernando Yepes Arcila y Álvaro Meneses Mena. El 28 de febrero de 2011, el señor Lizarazo Ocampo presentó un impedimento<sup>24</sup> para conocer del caso argumentando que en el ejercicio de su profesión atendió varias consultas de Martha Lucía Ramírez Cardona sobre temas del régimen político y electoral colombiano. En auto de la misma fecha<sup>25</sup>, la sala de conjueces aceptó la solicitud y realizó un nuevo sorteo<sup>26</sup> donde resultó elegido como conjuez el señor Carlos Enrique Marín Vélez.

En sentencia del 8 de agosto de 2011, la sala de conjueces confirmó la decisión de primera instancia argumentando que: i) existe otro medio de defensa judicial, pues el actor podía acudir a la acción extraordinaria de revisión; y ii) *“por el hecho de que la exsenadora haya abandonado el ejercicio del cargo desde mucho tiempo antes de que se produjera la sentencia denegatoria del levantamiento de su investidura –en razón de una decisión de nulidad electoral sobre el acto de declaratoria de su elección– muestra que al menos de manera evidente no se vislumbra o al menos se sugiera que se ha generado o está por consumarse un perjuicio irremediable que obligáis (sic) a otorgar el amparo transitorio”*<sup>27</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

### Competencia

1. Corresponde a la Corte Constitucional analizar, a través de su Sala Plena<sup>28</sup>, los fallos proferidos dentro de la presente acción de tutela, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 54A del Reglamento Interno de la Corporación (Acuerdo 54A de 1992).

### Asunto bajo revisión y problema jurídico

2. El peticionario sostiene que la decisión del Consejo de Estado de no decretar la pérdida de investidura de la exsenadora Martha Lucía Ramírez Cardona vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso pues el mismo Tribunal en un caso anterior, en el que fue parte como accionante y que considera idéntico, falló de manera diferente.

<sup>23</sup> Acta de sorteo de conjueces (folio 274; cuaderno único).

<sup>24</sup> Folio 283; cuaderno único.

<sup>25</sup> Folio 284; cuaderno único.

<sup>26</sup> Acta de sorteo de conjuez (folio 286; cuaderno único).

<sup>27</sup> Folio 298; cuaderno único.

<sup>28</sup> La Sala Plena del Tribunal, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 54A del Reglamento Interno de esta Corporación, dispuso asumir el conocimiento del presente asunto. Dicha decisión fue ratificada por auto del 24 de noviembre de 2011 (folio 10; cuaderno auxiliar).

3. El Consejo de Estado, como parte accionada, se opuso a la tutela argumentando que la decisión se tomó con fundamento en los hechos probados y aplicando razonablemente las reglas generales de la sana crítica de la interpretación judicial. Igualmente, manifestó que no desconoció el precedente fijado en el caso del exrepresentante Juan Gabriel Díaz Bernal porque el mismo no era aplicable al caso de la exsenadora Ramírez Cardona por tener diferencias sustanciales, especialmente en relación con la fecha de perfeccionamiento del contrato celebrado con la administración pública.

4. Los jueces constitucionales negaron, en dos instancias, la protección solicitada por considerar que: i) la acción de nulidad electoral y de pérdida de investidura tienen una naturaleza diferente por lo que la resolución de una no afecta a la otra de manera alguna; ii) el Tribunal no vulneró el derecho a la igualdad del peticionario pues el caso del representante Díaz Bernal tiene diferencias sustanciales con el de la exsenadora Ramírez Cardona; iii) la tutela no es el mecanismo procedente para cuestionar la decisión del Consejo de Estado por cuanto el actor no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable y tampoco desvirtuó la idoneidad de la acción extraordinaria de revisión.

5. De acuerdo con los antecedentes resumidos anteriormente, la Sala Plena de la Corte Constitucional debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿al decidir el proceso de pérdida de investidura de la exsenadora Martha Lucía Ramírez Cardona el Consejo de Estado violó el derecho a la igualdad y debido proceso del accionante al incurrir en un defecto por desconocimiento del precedente judicial al no aplicar la regla jurisprudencial fijada en el proceso contra el exrepresentante Juan Gabriel Díaz Bernal o, por el contrario, fue un ejercicio judicial razonable y ajustado a la sana crítica?

6. Para resolver el problema jurídico, la Sala examinará brevemente los siguientes temas: i) las reglas de procedibilidad de la tutela contra las sentencias; ii) el valor del precedente judicial en el sistema de fuentes; iii) la diferencia entre las acciones de nulidad electoral y la acción de pérdida de investidura; y iv) luego analizará el caso concreto y presentará una conclusión para dirimir la controversia planteada.

### **Reglas de procedibilidad de la acción de tutela contra las sentencias judiciales -Reiteración de jurisprudencia<sup>29</sup>-**

7. La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales es excepcional y encuentra su fundamento constitucional en el artículo 86 de la Constitución<sup>30</sup>. Por su parte, se explica también por algunas normas que hacen

---

<sup>29</sup> Con el objetivo de respetar el precedente constitucional, promover una mayor eficiencia en la administración de justicia y teniendo en cuenta que la Corte Constitucional ya ha decantado un estándar para resumir de manera detallada las reglas jurisprudenciales sobre la procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias judiciales se tomará como modelo de reiteración el fijado por la magistrada sustanciadora en la sentencia T-956 de 2014.

<sup>30</sup> Constitución de 1991. Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su

parte del bloque de constitucionalidad<sup>31</sup> como el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>32</sup> y el artículo 2.3.a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>33</sup>.

8. Inicialmente, el Tribunal desarrolló la teoría de las *vías de hecho*<sup>34</sup> para explicar en qué casos el amparo se podía invocar contra una sentencia judicial. Sin embargo, con la **sentencia C-590 de 2005**<sup>35</sup>, la Corte Constitucional superó dicho concepto para dar paso a la doctrina de supuestos de procedibilidad. Así, en la **sentencia SU-195 de 2012**<sup>36</sup>, esta Corporación reiteró la doctrina establecida en la mencionada sentencia, en el sentido de condicionar la procedencia de la acción de tutela al cumplimiento de ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad, agrupados en: i) requisitos generales de procedibilidad; y ii) causales específicas de procedibilidad.

9. Los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales se pueden agrupar de la siguiente manera: i) que la cuestión sea de relevancia constitucional; ii) agotamiento de todos los medios de defensa judicial -ordinarios y extraordinarios-, salvo que se trate de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable; iii) observancia del requisito de inmediatez, es decir, que la acción de tutela se interponga en un tiempo razonable y proporcionado a la ocurrencia del hecho generador de la vulneración; iv) si se trata de una irregularidad procesal, que la misma sea decisiva en la providencia que se impugna en sede de amparo; v) identificación razonable de los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales y de haber sido posible, que los mismos hayan sido alegados en el proceso judicial; y vi) que no se trate de una tutela contra tutela.

10. A su vez, las causales especiales de procedibilidad persiguen el análisis sustancial del amparo solicitado, así lo advirtió esta Corporación en la **sentencia C-590 de 2005**, que además estableció que basta con la configuración de alguna de las causales específicas, para que proceda el

---

nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

<sup>31</sup> Para una definición del alcance del concepto de bloque de constitucionalidad ver, entre otras, las sentencias C-228 de 2009; C-307 de 09; y C-488 de 2009.

<sup>32</sup> Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 25.1. Protección Judicial. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

<sup>33</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 2.3.a. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales.

<sup>34</sup> Para la jurisprudencia anterior al 2005, la vía de hecho "*únicamente se configura sobre la base de una ostensible transgresión del ordenamiento jurídico, lo cual repercute en que, distorsionado el sentido del proceso, las garantías constitucionales de quienes son afectados por la determinación judicial -que entonces pierde la intangibilidad que le es propia- encuentren en el amparo la única fórmula orientada a realizar, en su caso, el concepto material de la justicia. Por supuesto, tal posibilidad de tutela no es regla general sino excepción, y los jueces ante quienes se solicita están obligados a examinar de manera rigurosa el caso para no desvirtuar los principios de autonomía funcional de la jurisdicción y de la cosa juzgada*". (Corte Constitucional. Sentencia T-555 de 1999. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo).

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-195 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

amparo respectivo. Tales causales han sido agrupadas por la jurisprudencia constitucional en forma de defectos, así:

10.1 **Defecto orgánico:** ocurre cuando el funcionario judicial que profirió la sentencia impugnada carece, en forma absoluta, de competencia.

10.2 **Defecto procedimental absoluto:** surge cuando el juez actuó totalmente al margen del procedimiento previsto por la ley.

10.3 **Defecto fáctico:** se presenta cuando la decisión impugnada carece del apoyo probatorio, que permita aplicar la norma en que se sustenta la decisión o cuando se desconocen pruebas que tienen influencia directa en el sentido del fallo.

10.4 **Defecto material o sustantivo:** tiene lugar cuando la decisión se toma con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, cuando existe una contradicción evidente y grosera entre los fundamentos y la decisión, cuando se deja de aplicar una norma exigible al caso o cuando se otorga a la norma jurídica un sentido que no tiene.

10.5 **El error inducido:** acontece cuando la autoridad judicial fue objeto de engaños por parte de terceros, que la condujeron a adoptar una decisión que afecta derechos fundamentales.

10.6 **Decisión sin motivación:** se presenta cuando la sentencia atacada carece de legitimación, debido a que el servidor judicial incumplió su obligación de dar cuenta, de los fundamentos fácticos y jurídicos que la soportan.

10.7 **Desconocimiento del precedente:** se configura cuando por vía judicial se ha fijado el alcance sobre determinado asunto y el funcionario judicial, desconoce la regla jurisprudencial establecida. En estos eventos, la acción de tutela busca garantizar la eficacia jurídica del derecho fundamental a la igualdad.

10.8 **Violación directa de la Constitución:** que se deriva del principio de supremacía de la Constitución, el cual reconoce a la Carta Política como un supuesto plenamente vinculante y con fuerza normativa.

11. Como quiera que el accionante aduce que la providencia atacada desconoció el precedente judicial, en el siguiente capítulo la Sala realizará algunas consideraciones puntuales sobre el valor del precedente en el sistema de fuentes del Derecho en Colombia.

**El valor del precedente judicial en el sistema de fuentes (defecto por su desconocimiento) -Reiteración jurisprudencial-**

12. El tema del carácter vinculante de la jurisprudencia ha sido desarrollada por esta Corte desde sus inicios. Así, por ejemplo, en la **sentencia T-330 de 1995** la Corporación sostuvo lo siguiente:

*“la actividad judicial supone la interpretación permanente de las disposiciones jurídicas, y ello implica que al funcionario corresponde determinar en cada proceso la norma que se aplicará al caso concreto. En ese sentido los diversos jueces pueden tener y tienen comprensiones diferentes del contenido de una misma prescripción jurídica y derivan de ella, por esta razón, efectos distintos. Frente a esta situación, que además es entendida como correlato necesario de la autonomía judicial, el sistema jurídico ha previsto la figura del precedente, bajo el supuesto de que la independencia interpretativa es un principio relevante pero que se encuentra vinculado por el respeto del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley y por otras prescripciones constitucionales que fijan criterios para la interpretación del derecho”<sup>37</sup>.*

13. La fuerza vinculante de las sentencias, no sólo como providencias que resuelven un caso en concreto, sino como manifestación de interpretaciones del ordenamiento jurídico también ha sido un elemento analizado por la jurisprudencia del Tribunal. Por ejemplo, la **sentencia SU-047 de 1999** fue clara en señalar que el respeto a los precedentes cumple funciones esenciales en los ordenamientos jurídicos y que todo Tribunal debe ser consistente con sus decisiones previas por, al menos, cuatro razones: i) por elementales consideraciones de seguridad jurídica y de coherencia del sistema jurídico, pues las normas, si se quiere que gobiernen la conducta de los seres humanos, deben tener un significado estable, por lo cual las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles; ii) esta seguridad jurídica es básica para proteger la libertad ciudadana y permitir el desarrollo económico, ya que una caprichosa variación de los criterios de interpretación pone en riesgo la libertad individual, así como la estabilidad de los contratos y de las transacciones económicas, pues las personas quedan sometidas a los cambiantes criterios de los jueces, con lo cual difícilmente pueden programar autónomamente sus actividades; iii) en virtud del principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez; y iv) finalmente, como un mecanismo de control de la propia actividad judicial, pues el respeto al precedente impone a los jueces una mínima racionalidad y universalidad, ya que los obliga a decidir el problema que les es planteado de una manera que estarían dispuestos a aceptar en otro caso diferente pero que presente situaciones análogas<sup>38</sup>.

14. Bajo la misma línea argumentativa, el Tribunal ha sostenido que el respeto por las decisiones proferidas por los jueces de superior jerarquía, y en especial, de los órganos de cierre en cada una de las jurisdicciones no es una

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-330 de 2005. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-047 de 1999. Magistrados Ponentes: Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

prerrogativa de los funcionarios judiciales sino que es un deber de obligatorio cumplimiento. Así, la **sentencia T-266 de 2008** resumió cinco razones para explicar dicha obligación: i) el principio de igualdad que es vinculante a todas las autoridades e, incluso, a algunos particulares, exige que supuestos fácticos iguales se resuelvan de la misma manera y, por consiguiente, con la misma consecuencia jurídica; ii) el principio de cosa juzgada otorga a los destinatarios de las decisiones jurídicas, seguridad jurídica y previsibilidad de la interpretación, pues si bien es cierto el derecho no es una ciencia exacta, sí debe existir certeza razonable sobre la decisión; iii) la autonomía judicial no puede desconocer la naturaleza reglada de la decisión judicial, pues sólo la interpretación armónica de esos dos conceptos garantiza la eficacia del Estado de Derecho; iv) los principios de buena fe y confianza legítima imponen a la administración un grado de seguridad y consistencia en las decisiones, pues existen expectativas legítimas con protección jurídica; y iv) por razones de racionalidad del sistema jurídico, porque es necesario un mínimo de coherencia a su interior<sup>39</sup>.

15. Igualmente, la Corporación ha dicho en reiteradas oportunidades que el precedente judicial vinculante está constituido por aquellas consideraciones que son parte de la razón central de la decisión (*ratio decidendi*) definida de la siguiente manera por la Corte:

*“La ratio decidendi es la formulación general, más allá de las particularidades irrelevantes del caso, del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica. Es, si se quiere, el fundamento normativo directo de la parte resolutive. En cambio constituye un mero dictum, toda aquella reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisión, por lo cual son opiniones más o menos incidentales en la argumentación del funcionario”*<sup>40</sup>.

16. Ahora bien, este apego a las decisiones anteriormente proferidas no debe entenderse como un principio de carácter absoluto en la administración de justicia, pues no se trata de petrificar la interpretación judicial ni de convertir el criterio de autoridad en el único posible para resolver un asunto concreto, simplemente se busca armonizar y salvaguardar los principios constitucionales que subyacen a la defensa del precedente. En este sentido, la práctica de los operadores jurídicos permite, dentro de ciertos límites argumentativos, apartarse de los precedentes fijados por decisiones previas propias o de un funcionario de la misma categoría (precedente horizontal) o determinados por su superior jerárquico (precedente vertical), pues *“todo sistema jurídico se estructura en torno a una tensión permanente entre la búsqueda de la seguridad jurídica -que implica unos jueces respetuosos de los precedentes- y la realización de la justicia material del caso concreto -que implica que los*

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-266 de 1998. Magistrado Ponente: Fabio Moron Díaz.

<sup>40</sup> Op Cit. Sentencia SU-047 de 1999.

*jueces tengan capacidad de actualizar las normas a las situaciones nuevas*<sup>41</sup>.

17. De esta manera, la Corte ha advertido que el funcionario judicial puede apartarse de su propio precedente o del precedente resuelto por el superior jerárquico, siempre y cuando exponga de manera expresa, amplia y suficiente las razones por las que modifica su posición, de ahí que al juez corresponde la carga argumentativa de la separación del caso resuelto con anterioridad<sup>42</sup>.

18. Por esta razón, en caso de que el funcionario judicial se aparte de su propio precedente o del resuelto por su superior jerárquico, ya sea porque omite hacer referencia a ellos o porque no presenta motivos razonables y suficientes para justificar su nueva posición, la consecuencia “*no es otra que la violación de los derechos a la igualdad y al debido proceso, lo que da lugar a la protección mediante acción de tutela. Dicho de otro modo, cuando un juez no aplica la misma razón de derecho ni llega a la misma conclusión jurídica cuando analiza los mismos supuestos de hecho, incurre en una vía de hecho que puede ser superada por medio de la acción de tutela*”<sup>43</sup>.

19. Con todo, la vinculación del precedente exige tener en cuenta la providencia anterior y al separarse de ella, no sólo motivar la decisión, sino ofrecer argumentos suficientes y contundentes para demostrar que lo dicho con anterioridad no es válido, es insuficiente o es incorrecto. Ello implica, entonces, justificar la nueva postura y descalificar las otras consideraciones que han sido base de decisiones anteriores. Sólo de esta manera se logra superar la vinculación del precedente y el deber general de resolver en forma igual casos iguales<sup>44</sup>.

20. Esclarecido el punto sobre el valor del precedente judicial en el sistema de fuentes como instrumento para proteger el derecho a la igualdad y al debido proceso y la forma como el mismo representa una tensión entre la seguridad jurídica y la necesidad de resolver materialmente un caso, la Sala considera necesario reiterar algunas reglas jurisprudenciales puntuales acerca de la diferente naturaleza de la acción de nulidad electoral y la acción de pérdida de investidura. Esto se debe a que la acción de pérdida de investidura invocada por el actor se basa en los mismos hechos que dieron lugar a la nulidad de la elección de la exsenadora Martha Lucía Ramírez Cardona. Por lo tanto, es pertinente entender las diferencias sustanciales entre una y otra acción bajo el principio de autonomía e independencia que a continuación se describirá.

### **Diferencias entre la acción de nulidad electoral y la acción de pérdida de investidura<sup>45</sup> -Reiteración de jurisprudencia-**

<sup>41</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-447 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>42</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-433 de 2010. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto.

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-589 de 2007. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>44</sup> Op. Cit. Sentencia T-433 de 2010.

<sup>45</sup> Aunque el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- denomina a estos recursos como medios de control (artículos 139 y 143), la Sala mantendrá la

21. El actor argumenta que el Consejo de Estado debió declarar la pérdida de investidura de la señora Ramírez Cardona porque con anterioridad había declarado la nulidad de la elección por los mismos hechos. En principio este argumento parece ajustado a una lógica judicial del precedente, sin embargo omite un hecho importante y es que los procesos de nulidad electoral y de pérdida de investidura tiene una naturaleza totalmente diferente, tal y como este Tribunal y el Consejo de Estado lo han reiterado en diversas ocasiones.

22. La nulidad electoral ha sido definida por esta Corporación como una *“acción pública, especial de legalidad y de impugnación de un acto administrativo de carácter electoral, a la que puede acudir cualquier persona en el plazo indicado por la ley y que procede contra actos de elección o nombramiento”*<sup>46</sup>. Así, constituye un medio para discutir ante la jurisdicción contenciosa administrativa la legalidad del acto de elección, la protección del sufragio y el respeto a la voluntad del elector<sup>47</sup>.

23. Adicional a esto, la Corte recientemente ha depurado una definición precisa de los principales elementos de esta acción, así:

*“La acción de nulidad electoral se tramita y decide a través de un proceso especial cuyo objeto es determinar a la mayor brevedad la legalidad y conformidad con la Constitución de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales; de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden; y de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas. De la naturaleza de esta acción se destaca su carácter público, ya que cualquier persona (bajo la normativa anterior estaba reservada a los ciudadanos) puede solicitar la nulidad de los actos electorales referidos teniendo en cuenta que quien actúa lo hace en interés general para esclarecer la forma en que se realizó una elección y si la misma observó los lineamientos fijados en la Constitución y la ley. También se resalta el corto término de caducidad para ejercer la acción, el cual en el Código de Procedimiento actual se amplió de 20 a 30 días. Este lapso, que inicialmente puede calificarse como breve, responde al mandato contenido en el parágrafo del artículo 264 Superior según el cual la jurisdicción contencioso administrativa debe decidir la acción de nulidad electoral en el término máximo de 1 año, pero advierte que si los casos se tramitan en un proceso de única instancia, el término para decidir no puede exceder el de 6 meses”*<sup>48</sup>.

24. A su vez, esta definición coincide con la desarrollada por el Consejo de Estado que se puede resumir de la siguiente manera:

---

denominación de acción toda vez que esa era el lenguaje jurídico vigente del proceso contencioso que se estudia en este caso concreto.

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-391 de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

<sup>47</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-510 de 2006. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

<sup>48</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-437 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub,

*“La acción de nulidad electoral es entendida como una especie de la acción de simple nulidad, contemplada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo<sup>49</sup>, a la cual es imperativo acudir cuando se debata la legalidad de nombramientos o de actos administrativos de naturaleza electoral y para cuyo trámite tiene disposiciones específicas, no excluyentes, a partir del artículo 223 del mismo Código<sup>50</sup>. La naturaleza de la acción, a su turno, está directamente asociada con la protección al ordenamiento jurídico vigente y al interés general, por lo que en estos escenarios el Juez que conozca del asunto, con mayor razón, está obligado a analizar de manera integral la materia sometida a su consideración y así dar una respuesta de fondo que consolide aspiraciones tales como la coherencia del ordenamiento y la seguridad jurídica”<sup>51</sup>.*

25. A partir de las numerosas coincidencias de estas definiciones se pueden destacar varios elementos propios de la acción de nulidad electoral que han sido recogidos ya por la jurisprudencia constitucional y administrativa:

25.1 En primer lugar, se trata de una acción pública que puede ser ejercida por el Ministerio Público y por cualquier ciudadano que quiera discutir la legalidad del acto de elección.

25.2 La acción de nulidad electoral tiene la finalidad de *“preservar las condiciones de elección y de elegibilidad constitucional y legalmente establecidas”<sup>52</sup>*. Por eso, su objetivo principal es el de *“garantizar la constitucionalidad y legalidad de la función administrativa, de tal manera que se preserve la pureza y eficacia del voto, el uso adecuado del poder administrativo para designar servidores públicos en virtud del mérito y condiciones profesionales, así como la validez de los actos administrativos que regulan de manera general aspectos de contenido*

---

<sup>49</sup> Código Contencioso Administrativo. Artículo 84. Acción de nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

<sup>50</sup> Código Contencioso Administrativo. Artículo 223. Las actas de escrutinio de los jurados de votación y de toda corporación electoral son nulas en los siguientes casos: 1. Cuando se haya ejercido violencia contra los escrutadores o destruido o mezclado con otras las papeletas de votación, o éstas se hayan destruido por causa de violencia; 2. Cuando aparezca que el registro es falso o apócrifo, o falsos o apócrifos los elementos que hayan servido para su formación; 3. Cuando aparezca que las actas han sufrido alteraciones sustanciales en lo escrito, después de firmadas por los miembros de la corporación que las expiden; 4. Cuando los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema del cuociente electoral adoptado en la Constitución Política y leyes de la República; 5. Cuando se computen votos a favor de candidatos que no reúnen las calidades constitucionales o legales para ser electos.

<sup>51</sup> Consejo de Estado Sección Quinta. Sentencia del 6 de marzo de 2012 (expediente: 2011-0003). Consejero Ponente: Victor Hernando Alvarado Ardila.

<sup>52</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1160 de 2003. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

*electoral, tendiente a materializar el principio de democracia participativa como base esencial del Estado Social de Derecho*”<sup>53</sup>.

25.3 El principio *pro actione* es propio de este recurso, lo que quiere decir que “*las normas procesales son instrumentos o medios para la materialización del derecho sustancial*”<sup>54</sup>.

25.4 Los procesos electorales se originan en la violación de las disposiciones que regulan los procesos y decisiones electorales y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que existe para los ciudadanos elegidos por votación popular para ocupar cargos públicos<sup>55</sup>.

25.5 Las pretensiones en la acción de nulidad electoral solo están dirigidas a: i) restaurar el orden jurídico abstracto vulnerado por un acto ilegal o inconstitucional, es decir, aquellas que busquen dejar sin ningún efecto jurídico la regulación electoral, la elección o nombramiento irregulares; ii) retrotraer la situación abstracta anterior a la elección o nombramiento irregular; y iii) sanear la irregularidad que constató el acto ilegal. Por el contrario, en la acción electoral no son viables las pretensiones dirigidas a obtener el reconocimiento de derechos concretos o la declaración de situaciones subjetivas a favor de la parte demandante<sup>56</sup>.

25.6 La acción deja sin efectos un acto administrativo de contenido electoral, previa invocación, sustentación y prueba del hecho alegado que debe encontrar tipificación en una de las causales de nulidad del acto acusado, dispuestas por la ley<sup>57</sup>.

25.7 Por ser una acción de nulidad, la sentencia tendrá efectos *erga omnes*, es decir generales, por lo que “*cobijará incluso, desde el punto de vista electoral, a todos aquéllos que pudiendo haber participado en el proceso, se marginaron voluntariamente del mismo o no concurrieron a él*”<sup>58</sup>.

25.8 La acción electoral constituye uno de los instrumentos legales dispuestos para sancionar una situación irregular en la que puede incurrir cierta clase de funcionarios públicos que están inhabilitados para ocupar un cargo de elección popular; proceso que goza además de todas las garantías del debido proceso sancionador, bajo las especificidades propias, según su naturaleza y finalidad<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-945 de 2008. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>54</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-400 de 2012. Magistrada Ponente: Adriana Guillén Arango.

<sup>55</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2012. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

<sup>56</sup> Cfr. Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencias del 30 de noviembre de 2001 (expediente 2001-2527); del 15 de julio de 2004 (expediente 2004-3255); y del 9 de septiembre de 2004 (expediente 2004-3234).

<sup>57</sup> Sobre los cambios introducidos por la Ley 1437 de 2011 a los procesos de nulidad electoral se puede consultar la siguiente sentencia: Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto del 13 de septiembre de 2012 (expediente 2012-4200). Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

<sup>58</sup> Op. Cit. Sentencia T-510 de 2006.

<sup>59</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-284 de 2006. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

26. A su turno, la jurisprudencia constitucional ha definido la acción de pérdida de investidura de la siguiente manera:

*“La pérdida de investidura regulada en el artículo 183 de la Constitución, actúa como una sanción para los congresistas que incurran en vulneración del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses, que les son aplicables (numeral 1°); que incumplan ciertos deberes inherentes al cargo (numerales 2° y 3°) o sean responsables por indebida destinación de dineros públicos o por tráfico de influencias debidamente comprobado (numerales 4° y 5°). Se concibe como una garantía constitucional que busca preservar la intangibilidad del Congreso de la República en caso de que uno de sus miembros deba ser investigado con base en circunstancias que puedan conducir a la pérdida del cargo de elección popular”<sup>60</sup>.*

27. De la misma manera, el Consejo de Estado ha definido dicha acción de manera reiterada bajo el siguiente concepto:

*“La institución de la pérdida de investidura tiene como propósito la moralización y legitimación de la institución política de representación popular. La acción de pérdida de investidura es una acción constitucional que se enmarca dentro de los principios de taxatividad constitucional, de legalidad, y sometimiento a las garantías del debido proceso. Así, conforme al principio de taxatividad, la Constitución incluye las conductas de los parlamentarios constitutivas de causales de pérdida de investidura. La acción de pérdida de investidura está gobernada por el principio de legalidad, del cual deviene la postulación básica de la preexistencia normativa de la falta, la pena y las fórmulas sustanciales del juicio. En otras palabras, la preexistencia de las conductas que la originan, cuya interpretación es restrictiva en la medida en que dichas conductas afectan derechos, así como de la sanción que se impone y el procedimiento que se sigue. El debido proceso, aplicable por mandato constitucional a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales (artículo 29 de la Constitución Política), soporta el aludido principio de legalidad, preserva el juez natural y garantiza las ritualidades propias del juicio”<sup>61</sup>.*

28. Al igual que con la acción de nulidad electoral, contrastar la definición de las jurisdicciones constitucionales y administrativa de la pérdida de la administrativa permite resumir ciertos elementos esenciales de la misma, así:

28.1 La pérdida de investidura constituye *“un verdadero juicio de responsabilidad política que se define con la imposición de una sanción*

<sup>60</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-207 de 2003. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>61</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de octubre de 2013 (expediente 2011-1408). Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

*de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la violación al código de conducta que deben observar los congresistas en razón al valor social y político de la investidura detenida. Una vez aplicada la sanción, el congresista pierde su calidad de tal y además, queda inhabilitado de manera permanente para ser congresista. Esta sanción particularmente drástica se estableció en la Constitución, con fundamento en la altísima dignidad que supone ser Representante a la Cámara o Senador, a los intereses sociales que representa en virtud de la confianza depositada por los electores y a la significación del Congreso dentro del Estado Democrático”<sup>62</sup>.*

28.2 El proceso de pérdida de investidura, de acuerdo con lo indicado en la Constitución, se tramita en un término especialmente breve, en las condiciones que establezca la ley y es de competencia exclusiva de la Sala Plena del Consejo de Estado. Tal proceso solamente puede iniciarse en los casos, bajo las condiciones y con las consecuencias que la Constitución establece. De esta forma, la pérdida de investidura tiene carácter sancionatorio, por lo que de forma general está sujeta *“a los principios que gobiernan el debido proceso en materia penal, con las especiales modulaciones necesarias para el cumplimiento de los fines constitucionales. Esas modulaciones encuentran fundamento en las características propias de la institución, particularmente, en la gravedad de la sanción que se origina en la incursión en un conjunto muy variado de infracciones y la brevedad del término con el que cuenta el Consejo de Estado para emitir la decisión. Entonces, no se trata de un castigo cualquiera sino de uno excepcional, por esa razón, requiere de la plena observancia de las garantías y requisitos constitucionales del debido proceso dispuesto en el artículo 29 de la Constitución”<sup>63</sup>.*

28.3 El proceso de pérdida de investidura, inicialmente se adelantó siguiendo el procedimiento regulado en el artículo 206 del Código Contencioso Administrativo, que resultaba aplicable a aquellos litigios para los cuales no exista un proceso especial. Sin embargo, con la expedición de la Ley 144 de 1994 se reguló el procedimiento a seguir, consultando las particularidades de la nueva institución, ajustado al breve término de 20 días previsto en la Constitución. En el artículo 17 de la mencionada ley, se estableció el recurso extraordinario especial de revisión para las sentencias que levanten la investidura de un congresista, sin que se dispusiera el órgano competente para conocer del mismo. Solamente hasta 1998 con la puesta en vigencia de la Ley 446 de ese año, se asignó a la Sala Plena del Consejo de Estado la competencia para conocer de ese recurso extraordinario, sin que pudieran ser recusados los Consejeros que participaron en la decisión impugnada, ni podrían declararse impedidos por ese solo hecho<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-319 de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

<sup>63</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-247 de 1995. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>64</sup> Cfr. Op. Cit. Sentencia C-207 de 2003.

29. Las consideraciones anteriores permiten afirmar con claridad, como ya lo ha hecho este Tribunal en reiteradas ocasiones<sup>65</sup>, que las acciones electoral y de pérdida de investidura de congresistas tienen objetos y finalidades diferentes, aunque pueden recaer sobre el mismo ciudadano. En efecto, mientras la acción electoral se orienta a preservar la pureza del sufragio y el principio de legalidad de los actos de elección de los congresistas, la acción de pérdida de investidura, tiene como finalidad sancionar al elegido por la incursión en conductas que contrarían su investidura, como lo son la trasgresión del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses<sup>66</sup>. De hecho, a pesar de que las causales de nulidad electoral pueden ser las mismas que las causales de pérdida de investidura, en tanto que algunas de ellas regulan requisitos de inelegibilidad, lo cierto es que el objeto de los dos procesos es distinto. Mientras que el primero se dirige a dejar sin efectos la elección (contenido objetivo), el segundo afecta directamente la calidad de congresista (contenido subjetivo).

30. Adicional a esto, existen diferencias procesales importantes que la Corte Constitucional ha resumido de la siguiente manera:

*“La acción electoral tiene una caducidad de 20 días y la acción de pérdida de investidura no tiene término de caducidad. La acción electoral se tramita por el proceso previsto en los artículos 223 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y la pérdida de investidura sigue el trámite regulado en la Ley 144 de 1994 (...) del mismo modo, de configurarse la causal que originó la acción electoral, la Sección Quinta del Consejo de Estado en un proceso que se surte en única instancia decreta la nulidad del acto de elección del miembro del Congreso de la República. De configurarse igualmente la causal que fundamentó la acción de pérdida de investidura, la Sala Plena del Consejo de Estado en un proceso de única instancia, declara la pérdida de investidura del Senador o del Representante a la Cámara. La nulidad del acto de elección del congresista tiene efectos retroactivos, es decir, desde el propio acto de elección, lo que no es óbice para que la persona a quien se le anuló la elección, pueda volver a presentarse como candidato a la Cámara de Representantes o al Senado de la República, lo que no ocurre cuando se ha declarado la pérdida de investidura, en razón a que queda imposibilitado definitivamente para presentarse como candidato y en consecuencia para ser elegido miembro del Congreso de la República en calidad de Representante a la Cámara o Senador de la República”<sup>67</sup>.*

31. Sin embargo, a pesar de que la acción de nulidad electoral y la acción de pérdida de investidura son sustancialmente diferentes y persiguen diversas finalidades, es cierto que, tras verificar el contenido de los artículos 179.3 y

<sup>65</sup> Ver, entre otras, sentencias C-507 de 1994; C-391 de 2002; y T-864 de 2007.

<sup>66</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-399 de 2012. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

183.1 de la Constitución<sup>68</sup>, algunas de las causales que pueden fundamentar una nulidad de la elección de un congresista coinciden con las que pueden justificar que se decrete también su pérdida de investidura. Esto ha generado, en varias oportunidades, la duda sobre si el presente esquema de control electoral no vulnera abiertamente el principio que prohíbe que una misma persona pueda ser juzgada dos veces por los mismos hechos (garantía de *non bis in ídem*). Igualmente, esta circunstancia de identidad ha generado dudas alrededor de la eventual prejudicialidad entre los dos procesos cuando, como en este caso, se adelantan contra la misma persona, por los mismos hechos y bajo la misma causal de inhabilidad.

32. No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado de manera categórica sobre estos dilemas. En la **sentencia C-507 de 1994**<sup>69</sup> el Tribunal conoció de una demanda contra los artículos 227<sup>70</sup> y 228<sup>71</sup> del antiguo Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984) que regulan el proceso de nulidad electoral. Como cargo principal, el demandante en esa ocasión alegaba que la coincidencia de causales descrita en la consideración anterior vulneraba el derecho fundamental al debido proceso precisamente por desconocer la garantía del *non bis in ídem*. Frente a esto, la Corporación advirtió que las normas eran exequibles pues no se trata de dos juicios idénticos. El Tribunal llegó a esta conclusión adoptando plenamente la jurisprudencia del Consejo de Estado que estableció lo siguiente:

*“No son, el juicio que se adelanta para decretar la pérdida de investidura de un congresista -con fundamento en el artículo 184 de la Carta- y el juicio electoral que pretende la nulidad de su elección- aunque se refieran a una misma persona- juicios idénticos, fundados en los mismos hechos y con igualdad de causa. En efecto la pérdida de investidura implica en el fondo una sanción por conductas asumidas por la persona del Congresista que lo priva de esa condición que una vez fue poseída por él; al paso que el juicio electoral lo que pretende es definir si la elección y la condición de Congresista son legítimas, o si por el contrario, en el caso de que existan motivos para su anulación,*

<sup>68</sup> El artículo 179.3 de la Constitución establece que una de las causales de inhabilidad o de inelegibilidad de los congresistas se configura en los casos donde el elegido haya “intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anterior a la fecha de la elección”. Por su parte, el artículo 183.1 de la Carta señala que una de las causales de la pérdida de investidura será la violación del “régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o el régimen de conflicto de intereses”.

<sup>69</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 1994. Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

<sup>70</sup> Código Contencioso Administrativo. Artículo 227. Posibilidad de ocurrir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Podrá cualquier persona ocurrir en demanda directa por la vía jurisdiccional contra los actos de las corporaciones electorales para que se anulen, o se rectifiquen, modifiquen, adicionen o revoquen las resoluciones de esas corporaciones electorales por medio de las cuales se declare indebidamente alguna nulidad, o se computen votos a favor de ciudadanos que constitucional o legalmente no sean elegibles, o se hubiere dejado de computar un registro, o se haya alterado o cambiado el nombre de uno o varios candidatos.

<sup>71</sup> Código Contencioso Administrativo. Artículo 228. Nulidad de la elección y cancelación de credenciales. Cuando un candidato no reúna las condiciones constitucionales o legales para el desempeño de un cargo, fuere inelegible o tuviere algún impedimento para ser elegido, podrá pedirse ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo la nulidad de la elección hecha en favor de ese candidato y la cancelación de la respectiva credencial.

*son ilegítimas. Quiere decir lo anterior que en el primer caso, lo que se juzga es la ruptura del pacto político existente entre el elector y el elegido, elemento fundamental de la democracia representativa; cuando el candidato se presenta ante el electorado hace una declaración, a veces implícita, de no estar incurso en causal de inhabilidad, que impida su elección; si tal declaración no resulta cierta, el elegido, en este caso el Congresista, viola dicho pacto político, caso en el cual procede, por mandato de la Constitución, la pérdida de la investidura cuya finalidad es preservar la legitimidad de las instituciones de la sociedad política, sin perjuicio de las consecuencias personales que el decreto de la medida acarrea de conformidad con el artículo 179, numeral 4 de la Constitución Política. En el segundo caso, en cambio, se cuestiona la legalidad de los actos que permitieron el acceso del congresista a esa condición y si estos se declaran nulos, ello equivale a que nunca se tuvo acceso legítimamente a la referida investidura”<sup>72</sup>.*

33. En este orden de ideas, es legítimo y válido que la acción electoral y la de pérdida de investidura puedan iniciarse contra el mismo ciudadano con base en la misma causal de inhabilidad, pero bajo el principio de autonomía e independencia judicial se debe entender que son procesos judiciales diferentes. Por eso, la sentencia anteriormente citada concluyo que *“La garantía constitucional (del debido proceso) no se vulnera, y por el contrario, resulta resguardada en aplicación de la institución de la cosa juzgada en la que puede fundarse la excepción que podría proponerse en esos casos”<sup>73</sup>.*

34. Asimismo, la **sentencia C-507 de 1994**, argumentó que no se podía tratar de dos juicios idénticos, pues cuando la nulidad electoral y la pérdida de investidura coincidían solo había tres resultados posibles, ninguno de los cuales vulneraba las garantías del debido proceso, así: i) si *“se ha anulado la elección, y en este caso el proceso de pérdida de la investidura solamente podría tener la finalidad de constituir la causal de inhabilidad prevista por el numeral 4 del artículo 179 de la Constitución, para que tenga efecto en el futuro; ii) en caso de que “[l]a demanda no ha prosperado porque la causal de inhabilidad no existió. En este caso la sentencia podría oponerse para fundar la excepción de cosa juzgada”; y iii) si “[l]a demanda no ha prosperado, porque se interpuso vencido el término señalado en la ley. En este evento no habría lugar a oponer la excepción de cosa juzgada, porque la sentencia no habría declarado la inexistencia de la causal alegada”.*

35. En definitiva, el precedente descrito es claro en señalar que aunque los juicios puedan basarse en hechos similares o con causas iguales que impulsaron uno de nulidad electoral y otro de pérdida de investidura la autonomía e independencia de criterios de las dos acciones hacen que los

---

<sup>72</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de septiembre de 1992 (sin expediente). Citado en: Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 1994. Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

<sup>73</sup> *Ibídem.*

procesos se puedan fundar en la misma causal de inhabilidad sin que se vulnere la prohibición de juzgamiento de una persona por los mismos hechos. Esto se debe a que la garantía constitucional del debido proceso se salvaguarda aplicando la institución de la cosa juzgada, siguiendo las reglas expuestas en la consideración anterior.

36. Aun así, la **sentencia C-507 de 1994** no contempló expresamente la posibilidad que se ajusta al presente caso. Por las restricciones del problema jurídico que se le presentó en esa oportunidad, la Corte no consideró la posibilidad de que se decretara la nulidad de la elección por una causal de inhabilidad específica -en este caso la contemplada en el artículo 179.3 de la Constitución sobre la prohibición de contratar con el Estado o interceder para que un tercero lo haga durante los seis meses anteriores a la jornada electoral- y posteriormente no prosperara la solicitud de pérdida de investidura por la misma causal.

37. Ahora bien, esta hipótesis ya fue abordada por la Corte Constitucional en la **sentencia SU-399 de 2012** donde la Sala Plena resolvió una acción de tutela presentada por Martha Lucía Ramírez Cardona contra la sentencia del Consejo de Estado que decretó la nulidad de su elección. En esa oportunidad, la exsenadora Ramírez Cardona -entre otros argumentos- cuestionó la providencia por considerar que incurrió en varios defectos. Entre otros, señaló que la sentencia se profirió de manera extemporánea (defecto orgánico) y que se basó en una interpretación errónea sobre las normas que rigen los contratos estatales (defecto sustantivo). La Corte en esa oportunidad terminó por no conceder la tutela y mantuvo la nulidad de la elección de la señora Ramírez Cardona. Entre las consideraciones que realizó, se manifestó de la siguiente manera sobre la identidad de causales en los procesos electorales y de pérdida de investidura:

*“En todo caso, en la sentencia C-507 de 1994 no se contempló expresamente la posibilidad de que se decretara la nulidad de la elección por una causal de inhabilidad y posteriormente no prosperara la solicitud de pérdida de investidura por la misma causal, cual es el caso objeto de análisis en la presente decisión. Empero, como en el citado precedente se hizo expresa alusión a la independencia y autonomía de los dos procesos, es menester concluir que por tal razón es posible que se arriben a distintas decisiones sin que ello per se implique una vulneración de las garantías propias del debido proceso (...) Cabe tener en cuenta que se trata además de órganos distintos, pues la sentencia de nulidad electoral es proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado y la de pérdida de investidura por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación, los cuales realizan juicios diferentes sobre los mismos hechos, uno sobre la legalidad de la elección y otro de carácter sancionatorio sobre la conducta desplegada por el congresista. Por lo tanto la falta de identidad en torno a la interpretación de la causal de inhabilidad y sobre la calificación de los hechos sometidos a análisis judicial no conduce ineludiblemente a que la decisión que sea menos favorable a*

*los intereses del congresista o ex congresista haya incurrido en defectos que puedan ser atacados en sede de tutela (...) Por lo tanto en este caso la falta de correspondencia entre la decisión adoptada por la Sección Quinta en el Proceso de nulidad electoral y por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en el proceso de pérdida de investidura de la Sra. Ramírez Cardona de Rincón no tiene como consecuencia que la primera providencia incurra en los defectos alegados por la accionante, pues este extremo debe ser verificado por el juez de tutela (...) Esta Corporación en su jurisprudencia ha sostenido de manera reiterada que las causales de inhabilidad deben ser objeto de una interpretación restrictiva, por tratarse de una limitación en el ejercicio de derechos políticos, no obstante la interpretación que hizo la Sección Quinta no es extensiva, pues a pesar de haber otras interpretaciones más favorables a los intereses de la accionante en tutela, como por ejemplo la que se defendió en la sentencia de pérdida de investidura, de cualquier modo la comprensión de la citada causal hecha por la Sección Quinta se acoge al tenor literal del precepto constitucional. Por lo tanto, no incurrió en un manifiesto error interpretativo la Sección Quinta del Consejo de Estado al entender que Bancoldex es una entidad pública y que por lo tanto cualquier modalidad de contrato celebrado con esta entidad acarrea la nulidad electoral”<sup>74</sup>.*

38. En conclusión, y antes de analizar el caso concreto, la Sala quiere reiterar que los procesos electorales y de pérdida de investidura persiguen finalidades diferentes y no tienen una naturaleza constitucional y legal común. Adicionalmente, con base en los principios de autonomía y de independencia judicial, los resultados procesales que cada uno de estos pueda tener por los mismos hechos o las mismas causales, no determina la suerte del otro salvo que, bajo el principio de favorabilidad y de protección del debido proceso, pueda oponerse como excepción de cosa juzgada la sentencia de nulidad, caso en el que el juez contencioso administrativo tendrá la autoridad plena para decidir sobre la validez de dicho incidente. Dicho esto, a continuación se presentaran una serie de reflexiones dirigidas a resolver el caso puntual que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad.

### **Análisis del caso concreto**

39. Como ya se explicó en el resumen de los hechos del caso, el dilema constitucional de la presente tutela se circunscribe a elucidar si de la decisión del Consejo de Estado de no decretar la pérdida de investidura de la señora Martha Lucía Ramírez Cardona vulneró los derechos fundamentales del accionante. En efecto, a su juicio, dicha decisión vulnera su derecho al debido proceso y a la igualdad, pues el Tribunal omitió abiertamente, y sin justificación alguna, no aplicar un precedente fijado en un caso idéntico al de la exsenadora.

---

<sup>74</sup> Op. Cit. Sentencia SU-399 de 2012.

40. Por lo tanto, para resolver el presente caso la Sala debe examinar primero si la acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales que fueron mencionados y explicados en la parte considerativa de la sentencia. Hecho esto, luego deberá evaluar con particular atención si la casual específica de defecto por desconocimiento del precedente judicial se configura o no en el presente caso.

41. Para comenzar, para la Sala es claro que se trata de un asunto de relevancia constitucional, pues están en juego los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad en la administración de justicia del accionante. Esta es razón suficiente para concluir que el primer requisito general de procedencia se cumple sin problema alguno.

42. En segundo lugar, la Sala considera necesario detenerse en el examen del agotamiento de todos los medios de defensa judicial -ordinario y extraordinario- pues encuentra una grave inconsistencia en el escrito de tutela. El actor, en ningún momento del proceso, explica con claridad la razón por la que omitió acudir al recurso extraordinario de revisión contemplado en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994<sup>75</sup> como medida especial para controvertir las decisiones de pérdida de investidura tomadas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Tampoco existe una prueba clara que señale cómo la decisión de no decretar la pérdida de investidura de la exsenadora Ramírez Cardona constituye un perjuicio irremediable para los derechos fundamentales del actor.

43. Ya esta Corporación ha establecido en acciones de tutela contra sentencias en procesos de pérdida de investidura<sup>76</sup> que la configuración de un perjuicio irremediable debe tener ciertas características como: i) la inmediatez, la gravedad, la urgencia, y la imposterabilidad, es decir, que la amenaza a uno o varios derechos fundamentales va a suceder inminentemente; ii) que el daño del bien jurídico del peticionario sea de una gran dimensión moral o material; iii) que las medidas requeridas sean urgentes; y iv) la necesidad expresa y evidente de buscar el amparo como mecanismo necesario para proteger los derechos fundamentales que según el demandante han sido vulnerados<sup>77</sup>.

44. En particular, la Sala quiere reparar en el hecho de que el actor en ningún momento, más allá de la simple afirmación, explicó de manera si quiera sumaria cómo la decisión referida del Consejo de Estado afectaba sus derechos fundamentales. Consideración diferente hubiera merecido el caso contrario, es decir aquel donde quien interpone la tutela es el afectado directo por la pérdida de investidura. En otras palabras, y la Corte Constitucional por ejemplo lo ha señalado con claridad en casos como el de la exsenadora Piedad

---

<sup>75</sup> Ley 144 de 1994. Artículo 17. Recurso Extraordinario Especial de Revisión. Son susceptibles del Recurso Extraordinario Especial de Revisión, interpuesto dentro de los cinco (5) años siguientes a su ejecutoria las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un Parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes: a) Falta del debido proceso; y b) Violación del derecho de defensa.

<sup>76</sup> Ver, entras otras sentencias,

<sup>77</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-127 de 1994. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Córdoba Ruiz<sup>78</sup>, el perjuicio irremediable se presume cuando está en entredicho el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. Sin embargo, en el caso particular no es posible encontrar una razón válida que permita concluir que la decisión de no decretar la pérdida de investidura de un ciudadano elegido por votación popular afecte de manera irremediable o manifiesta los derechos fundamentales de quien impulso el proceso como accionante. Al no encontrarse acreditado el requisito de agotamiento o de perjuicio irremediable la Sala considera que es innecesario analizar el cumplimiento de los otros requisitos generales de procedibilidad.

45. De cualquier modo, y para un análisis más comprensivo del caso, la Sala también quiere realizar algunas consideraciones puntuales sobre el supuesto desconocimiento del precedente judicial en el presente caso. De un simple contraste de los hechos de los casos de la exsenadora Ramírez Cardona y del exrepresentante Díaz Bernal esta Corporación encuentra diferencias sustanciales que permiten concluir razonablemente que se está ante dos procesos judiciales que no guardan relación alguna por lo que las reglas del respeto al precedente judicial no aplican.

46. En el caso del exrepresentante Díaz Bernal se logró comprobar plenamente una fecha exacta, dentro de los seis meses anteriores a las elecciones legislativas, en la que se perfeccionó el contrato de transporte en favor del excongresista. En contraste, en el caso de la exsenadora Ramírez Cardona el accionante no pudo desvirtuar el acervo probatorio que indicaba que el contrato de asesoría con Bancoldex se perfeccionó de manera consensual por fuera del periodo de inhabilidad señalado por la Constitución. Por lo tanto, afirmar como lo hace el actor que se trata de dos casos idénticos no resiste mayor análisis. La Sala entonces no encuentra el más mínimo indicio que permita concluir que el Consejo de Estado actuó desconociendo las reglas de la sana crítica judicial y la autonomía judicial. La decisión en el proceso de la exsenadora Ramírez Cardona cumplió con todas las reglas de interpretación jurídica y de valoración adecuada de la prueba.

47. De igual manera, no es de recibo para la Sala el argumento presentado por el actor cuya premisa planteaba que su posición estaba respaldada por los diez salvamentos de votos que igual número de consejeros de Estado presentaron en la decisión de la Sala Plena de dicha Corporación que no declaró la pérdida de investidura de la señora Martha Lucía Ramírez Cardona. Aunque no se debe desconocer el valor en el debate judicial que tienen las aclaraciones y los salvamentos de voto, tampoco se puede asumir que los mismos hacen parte de las razones vinculantes de una sentencia judicial. Eventualmente, esas actuaciones judiciales pueden dar pie a cambios posteriores en los precedentes judiciales pero solo cuando las tesis que defienden sean adoptadas por la mayoría de los miembros de una Corporación judicial. En el entretiempo, y para salvaguardar el principio de la seguridad jurídica, no se puede construir un argumento que señala que una actuación judicial ha sido defectuosa por

---

<sup>78</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-712 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

desconocer el precedente judicial bajo la idea baladí de que éste no fue tomado unánimemente por un órgano de cierre.

### **Regla judicial que resolvió el asunto sub judice**

48. Dicho esto, la Sala quiere reiterar brevemente la regla judicial que utilizó para resolver el presente caso. Por un lado, la jurisprudencia del Tribunal ha establecido con claridad que la acción de nulidad electoral y la acción de pérdida de investidura persiguen finalidades diferentes. Esto no solo implica que son juicios independientes, sino que la decisión que se tome en uno no determina bajo ninguna circunstancia la conclusión a la que se pueda llegar en el otro, así se trate de procesos que estén dirigidos contra la misma persona y basados en los mismos hechos.

Igualmente, los requisitos de procedibilidad en los casos de tutela contra sentencias le imponen al juez una obligación de verificar si el peticionario agotó todos los medios de defensa judicial ordinario o si el perjuicio que alega es irremediable. En caso de que el accionante no logró argumentar debidamente el cumplimiento de estos requisitos, se debe llegar irrefutablemente a la conclusión de que la acción es improcedente.

Por último, frente al cumplimiento del precedente judicial, el accionante tiene la obligación de explicar con suficiencia el alcance del mismo y el juez debe verificar si resulta adecuado y ajustado a Derecho aplicarlo al caso concreto, en especial realizando un análisis analógico de los hechos. Igualmente, no es posible alegar que un precedente judicial se desconoció a partir de la existencia de múltiples salvamentos de votos. Aunque estas actuaciones judiciales disidentes juegan un papel valioso en la evolución de la decisión judicial, no pueden considerarse como vinculantes pues solo la decisión adoptada por la mayoría lo es.

### **Conclusión**

49. En definitiva, la Sala confirmará los fallos de instancia al considerar que la solicitud de amparo no cumplió con los requisitos de procedibilidad de la tutela contra sentencias. Igualmente, tampoco encontró probada la violación de los derechos a la igualdad y al debido proceso del accionante, puesto que se consideró infundado el argumento presentado por el actor frente al supuesto desconocimiento del precedente judicial en el presente caso. Por un lado, los hechos que dieron lugar al precedente invocado son sustancialmente diferentes a los relacionados con la sentencia de pérdida de investidura analizada en esta oportunidad, especialmente los relacionados con la fecha de perfeccionamiento del contrato suscrito con la entidad pública. Por otro, aunque los salvamentos de votos en las providencias judiciales juegan un papel determinante en la evolución de la decisión judicial, estos no son vinculantes toda vez que solo la decisión adoptada por la mayoría de un Tribunal se convierte en una regla judicial definitiva y oponible a los demás funcionarios judiciales.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

**Primero.- LEVANTAR** la suspensión de términos que se había dispuesto en la presente acción.

**Segundo.- CONFIRMAR** el fallo adoptado el 8 de agosto de 2011 por la Sala de Conjuces de la Sección Quinta del Consejo de Estado que confirmó el proferido el 19 de agosto de 2010 por la Sala de Conjuces de la Sección Cuarta de la misma Corporación que había negado la tutela presentada por Saúl Villar Jiménez contra el Consejo de Estado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencial judicial.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
 Presidente  
*Impedimento aceptado*

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
 Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
 Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
 Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
 Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
 Magistrado  
*Con aclaración de voto*

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
 Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
 Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
 Magistrado

*Ausente con excusa*

ANDRÉS MUTIS VANEGAS  
Secretario General