



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

-SALA DE DECISIÓN CUARTA-

*Magistrado Ponente: RIGOBERTO REYES GÓMEZ*

Armenia Quindío, Veintinueve (29) de Agosto de dos mil Diecinueve (2019)

**Referencia:** Sentencia de Primera instancia.  
**Medio de control:** Electoral.  
**Demandante:** SABEL REINERIO AREVALO AREVALO.  
**Demandado:** JOSÉ FERNANDO ECHEVERRY MURILLO.  
(Por su calidad de Rector de la Universidad del Quindío).  
UNIVERSIDAD DEL QUINDIO (Consejo Superior de la Universidad del Quindío).  
**Radicado:** 63001-2333-000-2019-00080-00.

017-002-2019.

**ASUNTO.**

Cumplidas todas las etapas previstas en el proceso de carácter electoral sin que se observen causales de nulidad, y cumplidos los presupuestos procesales del Medio de Control, la Sala de Decisión Cuarta del Tribunal Administrativo del Quindío dictará la Sentencia que en derecho corresponda, previos los siguientes.

**I. ANTECEDENTES.**

**1.1. LA DEMANDA (fol. 1 a 5).**

Indica el señor Sabel Reinerio Arévalo Arévalo como hechos que fundamentan la demanda, que el Consejo Superior de la Universidad del Quindío como máximo órgano de administración, nombró para el cargo de Rector de dicho ente universitario el día 22 de Abril de 2019 con la Resolución N° 082 al Ingeniero José Fernando Echeverry Murillo, siendo posesionado legalmente el nombrado en dicha fecha, expresando que la nulidad electoral que se pretende con la Acción, tiene soporte en el Artículo 137 del Código Procesal y de lo Contencioso Administrativo, ello por cuanto expresa infringe normas superiores en los que debía fundarse, inherentes a las calidades que debe tener el nombrado para ser Rector de la Universidad, conforme a las reglas de la Ley 30 de 1992 y el Estatuto interno del ente educativo.

Sobre tales condiciones no habilitantes alude a lo dispuesto por el Artículo 69° de la Constitución Política, el cual garantiza la autonomía universitaria, en virtud a la cual los entes educativos pueden regirse por sus propios estatutos dentro del marco de la Ley, disposición que fue desarrollada por la Ley 30 de 1992, la cual determina que conforme a las estructuras de las universidades, el Rector es su representante legal como lo establece el Artículo 66°, pero en sí el máximo órgano de administración lo es el Consejo Superior conforme a la previsión del Artículo 64°, responsabilidad que acomete a la par con el Rector como lo dispone el Artículo 62°, legitimándose con fundamento en esta última disposición al ente de educación superior para adoptar las reglas internas a través de su Estatuto General.

Con fundamento en la Ley 30 de 1992, la Universidad del Quindío expidió su Estatuto General en el Acuerdo 05 del 28 de Febrero de 2005, que aparece en la página Web de la entidad, citando para el efecto el Artículo 32 el cual en su tenor literal dispone que:

*"ARTÍCULO 32: REQUISITOS. Para ser nombrado Rector de la Universidad del Quindío se requiere: No haber sido sancionado en el ejercicio de la profesión y no tener sanciones penales, disciplinarias y/o administrativas vigentes, poseer título profesional universitario, título de posgrado, presentar un programa de gestión acorde con las políticas y acreditar mínimo cinco (5) de experiencia académica universitaria y tres (3) de experiencia administrativa".*

Expresa el demandante, que dicha norma fue reiterada por el Consejo Superior de la Universidad del Quindío en el Acuerdo N° 011 de 2010, el cual en su Artículo 48 determina los requisitos exigidos para ser Rector, y en su Parágrafo 1° repite: "No tener sanciones penales, disciplinarias y/o administrativas vigentes". Conforme a la prueba anexa en medio digital junto a la demanda, el Juzgado Segundo Administrativo de Armenia con Sentencia del 21 de Junio de 2013 dentro del proceso radicado bajo el N° 2013-411, ordenó a la Universidad del Quindío a través de su representante, implementar la carrera administrativa para los empleados de la parte administrativa, decisión que fue confirmada por este Tribunal según expresa en decisión del 22 de Julio de 2013.

Así manifiesta que el señor José Fernando Echeverry Murillo, se negó a acatar el fallo indicado, por lo que se inició incidente de desacato que terminó con imposición de medida pecuniaria, la cual expresa fue confirmada por este Tribunal, quedando legalmente ejecutoriada y por ende vigente a la fecha. Es decir que la misma sanción se puede imponer de manera repetitiva, hasta tanto se cumpla con la Sentencia, conforme a la previsión del Artículo 25° de la Ley 393 de 1997. Indica el actor que dicha situación la comunicó al Consejo Superior de la Universidad del Quindío en escrito recibido el 11 de Marzo de 2019, del cual se acusó recibido con escrito calendarado del día 18 de Marzo de 2019 suscrito por la Secretaria General de la Universidad, quien también funge como Secretaria del Consejo Superior del ente.

Sobre la naturaleza jurídica de la sanción impuesta al Rector, cita la Sentencia C-010 de 2001, en la cual expresa se estudió la potestad que tiene el Juez que resuelve el Medio de Control de Acción de Cumplimiento para imponer sanciones al funcionario estatal que no acate decisión contenida en el fallo, potestad que contenida en el Artículo 29° de la Ley 393 de 1997 fue declarada constitucional, siendo la misma norma en su inciso segundo sometida a control constitucional en la Sentencia C-542 de 2010 y la Corte Constitucional lo encontró ajustado a la Constitución. Indica que para el efecto la Corte recordó que, sobre la potestad de imponer sanción similar prevista para las Acciones Populares, había expuesto en decisión del 10 de Agosto de 2010 en expediente AP-069, lo siguiente:

*"La sanción por desacato es una medida disciplinaria impuesta por el juez que profirió el fallo dentro de la acción popular y exige que se reúnan dos requisitos: uno objetivo, referido al incumplimiento de la orden; y otro subjetivo, relativo a la culpabilidad de la persona encargado de su cumplimiento".*

Indica que seguidamente la Corte Constitucional precisa que "La autoridad reconocida a los jueces para dirigir los procesos y las diligencias que en estos se presentan, tiene carácter de disciplinario". Y más adelante, sobre la potestad como máxima autoridad

de dirección de un proceso judicial, con respecto a la sanción que puede imponer a las partes advierte que esa facultad conlleva a que: *“los actos que imponen sanciones a particulares, son jurisdiccionales, desde los puntos de vista orgánico, funcional y material”*. Así las cosas expresa, queda claro que la naturaleza de la sanción es disciplinaria de origen judicial, sin que quede duda que el señor José Fernando Echeverry Murillo tiene inhabilidad para ser Rector de la Universidad del Quindío, conforme a los Estatutos internos del ente educativo, quedando claro que el Consejo Superior previo a la elección había sido informado de tal inhabilidad, y dado que tal inhabilidad concurre en cabeza del señor José Fernando Echeverry Murillo, su elección como Rector de la Universidad del Quindío debe ser anulada y en estos términos insiste en la declaratoria de prosperidad de la pretensión deprecada.

## **1.2. PRETENSIÓN (fol. 1).**

Solicita se declare la nulidad del Acto Administrativo de nombramiento del señor José Fernando Echeverry Murillo como Rector de la Universidad del Quindío, contenido en la Resolución N° 082 del 22 de Abril de 2019, expedido por el Consejo Superior de la Universidad del Quindío.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

### **2.1. JOSÉ FERNANDO ECHEVERRY MURILLO (fol. 35 a 44).**

El señor Rector de la Universidad del Quindío dio contestación a la demanda actuando a través de Apoderado Judicial, indicando sobre los hechos que son ciertos todos y cada uno de los expuestos en el escrito de Acción, solicitando sobre las pretensiones que al momento de resolver el asunto se denieguen las mismas pues el demandado jamás ha sido sancionado penal, administrativa ni disciplinariamente por autoridad pública alguna, además de no ser la inhabilidad contenida en el Acuerdo 05 del 28 de Febrero de 2005 y alegada por el demandante, una causal de anulación del Acto de nombramiento del señor Rector aplicable al caso concreto.

Como excepciones propone la siguiente:

*- Falta de congruencia entre los hechos de la demanda y las pretensiones de la misma. Citando apartes jurisprudenciales sobre el principio de congruencia como base del debido proceso, indica que en el presente asunto, de los tres hechos narrados en la demanda, no es posible estructurar una defensa relacionada a las pretensiones de nulidad, es decir, en los hechos sólo se alude a tres situaciones fácticas puntuales pero no se relata, indica o delimita ningún hecho o situación que permita conllevar a una anulación del Acto Administrativo demandado. Por lo anterior, la inexistencia de congruencia entre el capítulo de hechos de la demanda y de pretensiones de la misma, no sólo impide una defensa técnica adecuada por desconocimiento de las situaciones fácticas que soportan la demanda, sino que, claramente impedirán una Sentencia de fondo, pues al no existir un solo hecho relacionado con la solicitud de nulidad del Acto Administrativo, mal podría la Sentencia judicial referirse entonces a situaciones que puedan afectar la validez del Acto acusado, cuando no fueron relacionadas como hechos de la demanda.*

Como argumentos de defensa indica que si bien en los hechos de la demanda no se relacionó una sola situación que suponga la necesidad de realizar defensa jurídica respecto del Acto de elección del demandado, la misma se realizará sobre el contenido en el capítulo de fundamentos de derechos de la demanda, que como se indicó en la

excepción propuesta, no constituye el marco sobre el cual deba versar el proceso, pues la delimitación del mismo tiene su origen en los hechos y pretensiones de la demanda, que para el caso resultan incongruentes.

Sobre la inaplicación del Acuerdo 05 del 28 de Febrero de 2005, indica que el Acto de nombramiento del Rector de la Universidad del Quindío resulta legal porque éste no se encontraba incurso en causal de inhabilidad contenida en el Acuerdo 05 del 28 de Febrero de 2005. Dicha causal de inhabilidad para ejercer el cargo de Rector de la Universidad del Quindío no puede ser aplicada al caso concreto por ser abiertamente ilegal, pues sabido es que las inhabilidades tienen reserva legal, lo que indica que un Acuerdo no puede contener ninguna causal de inhabilidad distinta a las que el legislador previó, citando jurisprudencia que aduce relacionada al respecto.

Así, teniendo claro la reserva legal que sobre el tema de inhabilidades existe, faltaría cuestionarse si la autonomía universitaria que permite una auto-regulación a los entes universitarios, permitiría entonces que para el caso puntual no operara la reserva legal aludida. Dicho cuestionamiento ya fue resuelto por el Consejo de Estado, para el cual la autonomía universitaria debe preservar el ordenamiento legal y por ende no es factible la existencia de inhabilidades distintas a las concebidas por el legislador, citando apartes Jurisprudenciales al respecto.

Así señala que de acuerdo con la Jurisprudencia del Consejo de Estado en caso idéntico al que hoy nos ocupa, evidentemente la causal alegada por el actor no es aplicable por no provenir directamente de las dispuestas por el legislador, situación que pese a la llamada autonomía universitaria, hace inaplicable dicha norma por existir una reserva legal al respecto, y no haber sido dispuesta dicha causal por el legislador.

Aludiendo a la inexistencia de sanción penal, administrativa o disciplinaria, indica que si bien ya está claro que la inexistencia de congruencia entre hechos y pretensiones impiden una Sentencia de fondo en el presente asunto, y que la causal aludida en la demanda no es aplicable por ilegal, también deberá estar claro que el demandado jamás lo han sancionado penal, administrativa y/o disciplinariamente, confundiendo el actor una sanción judicial proferida como medida para el cumplimiento de una orden judicial al interior de un proceso, con una sanción de tipo penal, disciplinaria o administrativa.

Así señala que la sanción impuesta dentro del expediente 2013-411, tenía como único fin el garantizar la efectividad de las órdenes judiciales proferidas dentro de dicho proceso, y en palabras de la Corte Constitucional dicha sanción *"es una sanción de carácter correccional, que por su naturaleza se distingue de las sanciones penales que puedan derivarse del incumplimiento de las mismas órdenes"*. Además de distinguirse de la sanción penal como lo dice la Corte, expresa que tampoco se trata de una sanción administrativa ni mucho menos disciplinaria, pues como bien se indicó es una simple reconvención judicial, proferida como herramienta del Juez para hacer cumplir sus decisiones.

Resulta elemental entender la diferencia existente entre una sanción correctiva al interior de un proceso judicial de una sanción penal, administrativa y disciplinaria, indicando así que la sanción penal, cuya competencia radica en cabeza de los Jueces Penales de la República, está definida como el castigo impuesto a una persona cuando ésta comete una conducta punible, es decir, una acción antijurídica, típica y culpable, de conformidad con lo establecido en el Código Penal. Por su parte, la sanción

disciplinaria que se encuentra preferentemente en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, corresponde a la pena impuesta cuando un servidor público o un particular con alguna relación contractual con el Estado, incurra en cualquiera de las conductas que conlleven al incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, y finalmente, las sanciones de índole administrativo, radicadas en cabeza de las autoridades de la Rama Judicial, lo que pretenden es garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales, es decir, existe una enorme diferencia entre la sanción correctiva proferida al interior de un proceso judicial en aras del cumplimiento de una orden impartida por el Juez dentro del proceso, de aquellas penales, administrativas o disciplinarias cuya competencia radica en autoridades ya citadas y cuya finalidad y procedimiento son sustancialmente distintas a la impuestas al hoy demandado.

Trayendo a colación a partes jurisprudenciales emanados de la Corte Constitucional relativos a la finalidad de las sanciones impuestas dentro del trámite incidental por desacato a orden judicial, haciendo referencia al espíritu correccional de la sanción y a la necesidad de encaminar el cumplimiento de la orden proferida, más que la de sancionar a su ejecutor, expresa que queda así explicada la génesis de cada una de las sanciones a las que se refiere la inhabilidad contenida en el Acuerdo 05 de 2005, resultando claro que se trata de sanciones proferidas al interior de procedimientos iniciados por la infracción de una norma, bien sea de carácter penal, administrativa o disciplinaria, pero que nada tienen que ver con la amonestación correccional de la que fue objeto el demandado, al interior de un proceso judicial y con la única finalidad de darle impulso al cumplimiento de una carga impuesta dentro de un proceso judicial.

Aludiendo a la inexistencia de sanción vigente del demandado, expresa que si bien está claro que el señor Echeverry Murillo no ha sido sancionado penal, administrativa ni disciplinariamente, lo cierto es que tampoco estaría incurso en la causal contenida en el Acuerdo 05 de 2005, pues allí se indica que para esta incurso de la mentada inhabilidad, la sanción impuesta debe estar vigente. Así, para el caso, la sanción judicial y correccional que le fue impuesta de un salario mínimo legal mensual vigente, no solo perdió vigencia al momento de su cancelación, sino que además, el propio Juzgado que en principio impuso la medida pecuniaria, posteriormente sostuvo en Providencia del 23 de Mayo de 2019, que la medida se venía implementando, lo que suponía la imposibilidad de emitir nuevas sanciones en contra del hoy demandado, citando así que: *"en virtud de lo expuesto y considerando que si bien hasta el momento está demostrado la causal objetiva de incumplimiento por haberse superado el plazo judicial, habrá en este momento de tener en cuenta las gestiones realizadas lo que inciden en la no determinación del elemento subjetivo para iniciar formalmente el trámite incidental de desacato"*.

Expresa que lo anterior quiere decir, que la sanción impuesta al demandado dentro del incidente de desacato varias veces mencionado, perdió vigencia al momento de haber sido cumplida la sanción con el pago pecuniario de la suma ordenada por el Juzgado y hasta la fecha, no sólo no se ha proferido una nueva sanción correctiva sino que el propio Juzgado se ha negado a iniciar el trámite incidental de desacato por considerar que el demandado viene cumpliendo con la orden judicial respectiva. Así, entonces, la sanción hoy no se encuentra vigente, y por lo tanto la causal de

inhabilidad contenida en el Artículo 32º del Acuerdo 05 de 2005 no le es aplicable al señor José Fernando Echeverry Murillo, quien tampoco tiene ningún otro tipo de sanción ni penal, ni disciplinaria ni administrativa vigente, tal y como se prueba con los certificados anexos.

En conclusión, solicita que al momento de proferir Sentencia se denieguen las pretensiones de la demanda, no sólo por no existir congruencia entre los hechos de demanda y las pretensiones de la misma, sino además por no ser aplicable la causal de inhabilidad argumentada como fundamento de derecho por el actor, ni mucho menos, haber incurrido el demandado en dicha causal por no haber sido sancionado penal, administrativa ni disciplinariamente a lo largo de su trayectoria por funcionario público.

## **2.2 CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DEL QUINDIO – PRESIDIDO POR EL SEÑOR GOBERNADOR DEL QUINDIO CARLOS EDUARDO OSORIO BURITICÁ (fol. 55 a 58).**

El señor Gobernador del Departamento del Quindío, actuando a través de Apoderada Judicial y en su condición de Presidente del Consejo Superior de la Universidad del Quindío dio contestación a la demanda, comenzando por indicar frente a los hechos que el primero es cierto pues el Consejo Superior mediante Resolución N° 082 de 22 de Abril de 2019 nombró para el cargo de Rector de la Universidad al señor José Fernando Echeverry Murillo, siendo así mismo ciertos los hechos segundo y tercero atinentes a la fecha de notificación y de posesión del aludido nombramiento, indicando frente a la pretensión formulada en la demanda que se opone a la misma, por considerar que es improcedente e infundada pues claramente la Resolución cuestionada se encuentra revestida de legalidad y por tanto produce plenos efectos jurídicos, dado que para proceder a su expedición se cumplió de forma prolija cada uno de los requisitos establecidos para ello.

Como fundamentos fácticos y jurídicos de la defensa, trae a colación los alcances del Medio de Control de Nulidad Electoral contenido en el Artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, señalando que los efectos jurídicos del único Acto que puede atacarse por vía judicial están ajustados a la normativa vigente, trayendo a colación lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, citando así mismo lo dispuesto en el Artículo 32º del Estatuto General de la Universidad del Quindío, señalando que confunde el actor una sanción judicial proferida como medida para el cumplimiento de un fallo o Sentencia al interior de un proceso con una sanción de tipo disciplinaria, citando apartes Jurisprudenciales emanados de la Corte Constitucional contenidos en las Sentencias C-092/97, C-367/14 y SU-034 de 2018, para indicar que en tratándose de una sanción de tipo disciplinario, la doctrina ha manifestado que los servidores públicos son las personas encargadas de cumplir y realizar las funciones y los fines establecidos por el Estado para su funcionamiento, para evitar que los intereses particulares interfieran con las funciones públicas, estableciendo la Constitución y las Leyes un sistema de requisitos y limitaciones para quienes se encuentren desempeñando cargos del Estado, que comúnmente son denominadas inhabilidades e incompatibilidades.

Trayendo a colación las definiciones que tiene la expresión inhabilidad según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, indica que puede establecerse claramente la diferencia existente entre

la sanción de desacato, que como se indicó es una simple reconvencción judicial proferida por el Juez con el fin de hacer cumplir sus decisiones, con respecto a la sanción disciplinaria; siendo además necesario señalar cómo se materializa dicha decisión, citando lo propio a través de la Sentencia C-1066 de 2002, para expresar que no cabe en el caso de estudio la nulidad que pretende el actor con la presentación del Medio de Control de nulidad electoral, dado que como clara y ampliamente lo ha establecido la Jurisprudencia, las inhabilidades deben estar registradas en el certificado de antecedentes disciplinarios que expide la Procuraduría General de la Nación, sin que en el documento del señor José Fernando Echeverry Murillo no se registra ninguna sanción de tipo disciplinaria, la cual se anexa como prueba dentro del proceso.

Indicando que queda demostrado que se respetaron las provisiones legales existentes sobre la materia y que la postulación del Rector actual de la Universidad del Quindío se originó como un acto voluntario de una persona sobre la cual no recae ningún tipo de inhabilidad, incompatibilidad ni conflicto de intereses, propone como excepciones de mérito o de fondo las siguientes:

- **Inexistencia de la causal de nulidad/Inexistencia de inhabilidad:** Expresa que las situaciones fácticas alegadas no configuran una nulidad, toda vez que no están enmarcadas dentro del Artículo 32º del Acuerdo N° 005 de 2005, ya que como se ha esbozado ampliamente, el desacato no está dentro de una sanción disciplinaria, ni penal ni administrativa, siendo una simple reconvencción judicial, proferida como herramienta del Juez para hacer cumplir sus decisiones, siendo claro el pluricitado Artículo 32º al establecer cuáles son las sanciones que no pueden recaer sobre la persona de manera taxativa. Lo anterior, permite entonces aseverar que la nulidad alegada por el actor no existe y por ende, el principio de legalidad que ampara el citado Acto Administrativo se mantiene incólume.
- **Cumplimiento de requisitos formales en la elección del Rector de la Universidad del Quindío:** La expedición de la Resolución N° 082 de 2019 "Por medio de la cual se nombra rector de la Universidad del Quindío para el periodo 2019-2023", se llevó a cabo conforme a los parámetros del Acuerdo N° 005 del 28 de Febrero de 2005, así mismo, las hojas de vida y planes de gestión de los candidatos fueron analizados y examinados por parte de los miembros del Consejo Superior, lo que desencadenó en el nombramiento y posesión del señor José Fernando Echeverry Murillo como Rector de la Universidad del Quindío, por no encontrarse inmerso en ninguna causal de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de intereses, tal como se desprende de los certificados de antecedentes disciplinarios expedidos por la Procuraduría General de la Nación.
- **Ecuménica:** Solicita que en aplicación al Artículo 282 del Código General del Proceso, se declare próspera cualquier excepción de mérito que aparezca probada en el plenario con capacidad de minar las pretensiones de la demanda.

### 3. AUDIENCIA INICIAL (fol. 81 y 82).

El día 24 de Julio de 2019 se llevó a cabo la Audiencia Inicial de que trata el Artículo 283 del CPACA, concordante con el Artículo 180, agotándose los ítems contenidos en la norma atinentes al saneamiento del proceso sin que se advirtiera irregularidad alguna como tampoco la configuración de causal de nulidad procesal, resolviéndose

del Artículo 187 del CPACA y en atención al objeto de la diligencia según el Artículo 283 del CPACA, fijándose el litigio y profiriéndose el correspondiente Auto de Pruebas, sin que se solicitara la práctica de probanza alguna por las partes, dándose a las partes la oportunidad para presentar sus alegatos de conclusión por escrito.

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

##### **4.1 DEPARTAMENTO DEL QUINDIO - GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDIO EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DEL QUINDIO (fol. 285 a 288).**

Reiterando que el actor confunde una sanción judicial proferida como medida para el cumplimiento de una orden judicial al interior de un proceso con una sanción disciplinaria, y que tal como se dilucidó en la contestación de la demanda la Corte Constitucional se ha referido a la finalidad de las sanciones impuestas dentro del trámite incidental por desacato a orden judicial, haciendo referencia al espíritu discrecional de la sanción y a la necesidad de encaminar el cumplimiento de la orden proferida más que la de sancionar a su ejecutor, tal como lo consignó en la Sentencia SU-034/18, indica que no se encuentra en los argumentos del actor sustento normativo para entender cuál es la conducta inhabilitante para que el señor José Fernando Echeverry Murillo no pueda ejercer el cargo para el que fue elegido, esto es, como Rector de la Universidad del Quindío, resultando apenas elemental entender la diferencia entre una sanción disciplinaria, penal y fiscal a la sanción correctiva al interior de un proceso judicial.

Citando apartes jurisprudenciales, indica que se presentó una falencia en la carga probatoria por parte del actor, dando que no se aportó registro alguno de la existencia de inhabilidad en cabeza del demandado Rector para ser nombrado como tal.

Peticiona así se denieguen las pretensiones de la demanda, no solo por no existir congruencia entre los hechos de la demanda y las pretensiones de la misma, sino además por no ser aplicable la causal de inhabilidad argumentada como fundamento de derecho por el actor, ni mucho menos haber incurrido el demandado en dicha causal por no haber sido sancionado penal, administrativa ni disciplinariamente, lo que conlleva a decir que todas las actuaciones que dieron origen a la elección del señor José Fernando Echeverry Murillo como Rector de la Universidad del Quindío, están conectados al desarrollo normativo y a los fundamentos fácticos consagrados en las normas.

##### **4.2. PARTE DEMANDANTE (fol. 91 a 93).**

Reiterando que el supuesto fáctico en la Acción electoral lo estructura el Acto Administrativo de elección o nombramiento como lo precisa el Artículo 139º del CPACA, promoviéndose dicho proceso conforme a una de las eventualidades traídas por el Artículo 275º *ibidem*, concretamente la circunstancia de que el elegido Rector de la *Universidad del Quindío* no reúne las calidades o requisitos legales de elegibilidad por estar incurso en una causal de inhabilidad, expresa que para ubicar la norma que establece la inhabilidad se parte del principio de autonomía universitaria otorgada desde la Constitución en su Artículo 69º, que fuera desarrollado por la Ley 30 de 1992.

Menciona que dicha Ley, precisa que el máximo órgano de administración del ente superior educativo es el Consejo Superior en asocio con el Rector, quien es el representante legal, facultando el Artículo 62º al Consejo para darse sus propios



estatutos y con fundamento en ello se expidió el Acuerdo N° 05 de 2005, el cual en su Artículo 32º determinó que puede aspirar a ser Rector quien no tenga sanciones disciplinarias y/o administrativas vigentes, prohibición que fue reiterada por el Artículo 48º del Acuerdo N° 011 de 2010. Menciona que el Estatuto de la Universidad, no determina o identifica el origen de la sanción administrativa o disciplinaria, menos aún que la misma deba estar inscrita en registro especial alguno como ocurre con las de la Procuraduría General de la Nación o la Contraloría General de la República.

Indicando que quedó acreditado que el señor José Fernando Echeverry Murillo tiene una sanción impuesta por el Juzgado Segundo Administrativo de Armenia dentro de incidente de desacato por negarse a implementar la carrera administrativa, tal como se ordenó en Sentencia confirmada por este Tribunal, siendo la sanción también confirmada en Segunda instancia, aludiendo a que los Acuerdo 05 de 2005 y 48 de 2010, en lo atinente a la expresa prohibición para ser Rector de la Universidad del Quindío de no tener sanciones administrativas o disciplinarias se encuentra vigente, vale decir, no ha sido revocado o modificado por el mismo Consejo Superior del ente educativo ni tampoco ha quedado fuera del mundo jurídico por decisión judicial, debiendo el mismo consecuentemente ser aplicado en su contexto literal y filosófico.

Expresa que debe tenerse en consideración que la sanción impuesta al señor José Fernando Echeverry Murillo, es por negarse a acatar una Sentencia Judicial que ordenó implementar la carrera administrativa, es decir, casi después de 30 años de vigencia de la Constitución Política que nos rige, la Universidad pública que regenta como representante legal, no tiene carrera administrativa conforme a las reglas de la Constitución, situación inadmisiblemente desde la óptica social, la perspectiva de la función pública y una verdadera afrenta a los derechos de los trabajadores de la Universidad.

Así señala que el impedimento del demandado no es de contenido ético, no es de reserva moral, es la conducta de una persona que no tiene respeto no solo por los derechos de los trabajadores, sino por las decisiones judiciales, lo que amerita no solo reproche sino una sanción ejemplar de tipo disciplinaria, penal y administrativa. Ésta última se deduce de los Estatutos internos de la Universidad, los cuales hicieron la previsión de que para acceder a la Rectoría no se podían tener sanciones disciplinarias y/o administrativas vigentes. Menciona que no puede olvidarse que el señor Murillo es el Rector del ente educativo de mayor representación en esta jurisdicción, lo que conlleva a la aplicación rigurosa del Estatuto interno de la misma, y no puede la judicatura prohiñar irregulares proceder del representante legal del ente educativo, que son de mayor significación jurídica y social, por tratarse de la renuencia a acatar una Sentencia judicial, y dicho proceder no puede ser el norte jurídico constitucional de la sociedad quindiana.

Menciona que el pago de la sanción no es sinónimo de no existencia de la misma, pues la sanción impuesta fue pecuniaria siendo cancelada por el accionado, pero no ha acatado la condena judicial principal nacida de una Acción de Cumplimiento, esto es, no ha implementado la carrera administrativa, por lo que la sanción pecuniaria está vigente, mientras no acate íntegramente el fallo del Juzgado Segundo Administrativo de Armenia, naciendo de ahí el impedimento en que se encuentra incurso el señor Echeverry Murillo, del que se corrió traslado al Consejo Superior de la Universidad, por lo que es de pregonarse que el argumento de defensa de que la sanción judicial que lo fuera impuesta no genera la inhabilidad prevista en el Estatuto interno de la

Universidad, equivale a decir que la determinación adoptada por el Juzgado dentro de la Acción de Cumplimiento referida en la demanda, no produce consecuencia alguna, porque la sanción pecuniaria impuesta no generaría la inhabilidad tipificada en el Acuerdo 052 de 2005.

Es decir, no se trata de una simple medida correccional como lo quiere mostrar el afectado, toda vez que la Corte Constitucional en su Sentencia C-542 de 2010, dejó por fuera cualquier elucubración al respecto, precisando que la sanción pecuniaria impuesta al hoy Rector de la Universidad del Quindío, por no acatar una Sentencia adoptada en Acción de Cumplimiento, es jurisdiccional de carácter disciplinario, pues cualquier interpretación en contrario del estudio de exequibilidad en mención se torna inane, esto es, siendo inútil negar el carácter administrativo disciplinario de esta sanción, la cual tiene origen judicial. Insiste finalmente en la prosperidad de las pretensiones deprecadas.

#### **4.3 MINISTERIO PÚBLICO (86 a 90).**

Comenzando por efectuar un recuento de los antecedentes de la demanda así como de la contestación, indica el señor Agente del Ministerio Público que no logró el actor desvirtuar la presunción de legalidad del Acto de nombramiento del señor José Fernando Echeverry, por cuanto aunque el principio de autonomía universitaria habilita al ente para crear inhabilidades en procura de garantizar la libertad de cátedra, la sanción que deviene de un incidente de desacato no tiene la virtualidad de generar inhabilidad alguna, observándose que el demandado cumple con los requisitos para acceder al cargo, pues los certificados allegados al plenario no evidencian antecedentes sancionatorios de ningún tipo.

Pronunciándose sobre las características que la concepción de autonomía universitaria ostenta, expresa que las inhabilidades son eventos taxativos que consagra el ordenamiento jurídico que implican el nombramiento o elección de una persona, e inelegibilidades como las eventualidades que se constituyen en el hecho de no reunir los requisitos o calidades mínimas para acceder a un cargo, siendo situaciones inherentes a las calidades, requisitos y situaciones personales de los candidatos que se presentan al momento de aspirar a un cargo, que hacen imposible el nombramiento de quien las sufra. Por lo tanto expresa que los entes universitarios, no poseen autonomía en materia disciplinaria, fiscal o de responsabilidad contractual o extracontractual u orden público, por lo que, están sujetos al régimen disciplinario, al régimen de responsabilidad fiscal, a los principios de la función administrativa y a los cánones del orden público (salubridad, tranquilidad, ornato, seguridad), pues la autonomía universitaria va dirigida a garantizar la libertad de cátedra y en ningún momento a convertir a las universidades públicas en ruedas sueltas ausentes del principio de legalidad, sin que la mentada reserva legal alegada por el apoderado de la demandada esté llamada a prosperar, toda vez que las universidades pueden regir la naturaleza de la vinculación personal docente y administrativo, en aras de garantizar la libertad de cátedra.

Sobre la inexistencia de antecedente sancionatorio que impida acceder al cargo, expresa que la sanción impuesta en un incidente de desacato por desobediencia a una orden judicial, no puede generar la tipificación de inhabilidad alguna, toda vez que su propósito no es impedir el ejercicio de la función administrativa sino, por el contrario, el cumplimiento efectivo de la misma en el marco de una Providencia Judicial y en

procura de materializar el acceso efectivo a la Administración de Justicia, en desarrollo del principio de tutela judicial efectiva como pilar fundamental de todo Estado Social de Derecho.

Así manifiesta que riñe con la naturaleza de la finalidad del incidente, sostener que la sanción que deviene del desacato, como lo sostiene el actor, se materializa en una sanción disciplinaria de carácter judicial, pues si fuere así, mutaría de una medida de reconvencción a una decisión con consecuencias de reproche y castigo, propias de las sanciones penales, disciplinarias y algunas de carácter administrativo como las de responsabilidad fiscal, imponiéndose concluir que el hoy demandado no se encuentra incurso en la inhabilidad deprecada por el actor para ostentar el cargo de Rector de la Universidad del Quindío, toda vez que el mismo no ha sido objeto de condena disciplinaria, penal o administrativa, tal como lo demuestran los antecedentes allegados al plenario, a lo que se suma que la sanción impuesta en su momento al interior del incidente de desacato respectivo, no constituye condena en los términos anotados, pues es una simple medida correccional para garantizar la tutela judicial efectiva. Conceptúa entonces el Ministerio Público, que al momento de decidir de fondo el asunto se nieguen las súplicas de la demanda, esto es, que se niegue la nulidad de la elección del señor *José Fernando Echeverry Murillo* como Rector de la *Universidad del Quindío*.

#### V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

Observado el cumplimiento y debido acatamiento de las garantías judiciales consagradas en el Artículo 8º de la *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*, así como las previstas en el Artículo 14º del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* que dispone la igualdad de todas las personas ante los Tribunales y Cortes de Justicia, se tiene que dichas garantías relativas al debido proceso judicial de las partes comparecientes a la Litis en el marco de los estándares internacionales de Derechos Humanos vigentes para Colombia, se acatan de manera irrestricta en este proceso.

Así se advierte pues que no hay inconveniente de ninguna naturaleza en cuanto a la Jurisdicción y competencia del Tribunal; la demanda en forma; la capacidad para ser parte y la capacidad procesal. De otra parte se observa que la demanda se presentó cumpliendo los requisitos de las normas procesales, en especial, de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), y que el proceso fue tramitado en forma legal, sin que existan causales de nulidad que invaliden lo actuado. Desde ya se advierte que la excepción propuesta por el demandado *José Fernando Echeverry Murillo* atinente a una falta de congruencia entre los hechos y pretensiones de la demanda no está llamada a prosperar, toda vez que contrario a lo afirmado los cargos formulados en contra del Acto Administrativo de nombramiento enjuiciado son claros, posibilitando tal argumentación que este Tribunal proceda a proferir Sentencia de mérito, analizando los cargos de presunta ilegalidad formulados en su contra, conforme a derecho. Por consiguiente se procede a dictar Sentencia con base en el siguiente:

#### 5.1 PROBLEMA JURÍDICO.

Tal como se fijara durante la Audiencia Inicial, el problema jurídico a resolver en el *sub judice* es:

*¿Habrá lugar a declarar la nulidad del Acto Administrativo Resolución N° 002 del 22*

*Murillo como Rector de la Universidad del Quindío, ello según los cargos formulados en el escrito de demanda, o por el contrario, no están llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda?*

Para resolver el problema jurídico planteado, así como las demás cuestiones vertidas en el proceso electoral de la referencia, se abordará lo propio en el siguiente,

#### **6. ANÁLISIS Y DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO - CASO CONCRETO.**

De la revisión del material probatorio obrante en el Informativo, se evidencia que en efecto el accionante Sabel Reinerio Arévalo Arévalo mediante escrito obrante a folio 7 y 8 del expediente dirigido al Consejo Superior de la Universidad del Quindío, solicitó que: "(...) al momento de proceder a votar por el próximo rector del ente educativo, se considere que el aspirante a reelección José Fernando Echeverry, se encuentra legalmente inhabilitado para aspirar a dicho cargo"; narrando allí las razones que motivan hoy la demanda electoral, en lo atinente a que el nombrado se negó a acatar un fallo judicial, y por ello: "Ante la negativa de acatar tal decisión se inició incidente de desacato que terminó con la imposición de sanción pecuniaria". Así mismo se registra en dicho memorial por el accionante que: "A hoy el aspirante a reelección está siendo investigado disciplinariamente por no cumplir con dicho fallo, según se consulta en la página web de la Procuraduría General, en proceso con radicado 2016-339250, donde formalmente se ordenó apertura e investigación el 20 de noviembre de 2018".

A folios 13 a 16, obra copia de la Resolución N° 082 del 22 de Abril de 2019 "Por medio de la cual se nombra Rector de la Universidad del Quindío para el periodo reglamentario 2013-2023", en la cual se nombra para dicho cargo al señor José Fernando Echeverry Murillo, reposando allí la correspondiente Acta de posesión de la misma fecha, siendo allegado en el medio digital magnético CD obrante a folio 6, copia de la actuación surtida al interior de la Acción de Cumplimiento a partir de la cual el actor predica configurada la presunta inhabilidad del señor José Fernando Echeverry Murillo para desempeñar el cargo de Rector de la Universidad del Quindío, al observarse que ante el adelanto de un incidente de desacato para lograr el cumplimiento de la orden dictada en la aludida Acción, se impuso mediante Auto del 21 de Junio de 2018 sanción al señor José Fernando Echeverry Murillo de multa de un (1) salario mínimo legal mensual, decisión que fue confirmada por este Tribunal mediante Auto del 19 de Julio de 2018, emolumento que finalmente fue sufragado por el demandado Echeverry Murillo, según se registra en el medio digital magnético a folio 6 y 54 del expediente con el comprobante de pago.

Sea lo primer destacar que el asunto sometido a decisión por esta Jurisdicción en el proceso electoral de la referencia, se encamina a determinar si el nombramiento del señor José Fernando Echeverry Murillo como Rector de la Universidad del Quindío está llamado a dejarse sin efectos, ante la presunta inhabilidad que aduce el actor le generó el haber sido sancionado al interior del trámite de un incidente de desacato por el incumplimiento a un fallo dictado en una Acción de Cumplimiento, debiendo para el efecto adentrarse esta Corporación en la connotación y el objeto que tiene la figura del trámite incidental por desacato, y si la misma en efecto tiene la virtualidad de constituir una causal de inhabilidad para ocupar, desempeñar y/o ejercer cargos públicos, de carácter disciplinaria.

Siendo uno de los aspectos discutidos en las intervenciones procesales efectuadas por las partes intervinientes el relativo al principio de autonomía universitaria y la facultad legal que ostentan los entes universitarios para expedir sus propios estatutos conforme lo dispuesto por la Ley 30 de 1992, resulta oportuno traer a colación la consideración que respecto a dicha autonomía universitaria efectuó el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento del 11 de julio de 2019, con ponencia de la Consejera Rocío Araujo Oñate<sup>1</sup>, en donde resaltó, frente a la regulación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades por dichos entes lo siguiente:

*"95. La Constitución Política de 1991, en su artículo 69 dispone que se debe garantizar la autonomía universitaria y en tal virtud las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. Adicionalmente, prevé que la ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado, se fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.*

*96. Esta norma fue desarrollada en la Ley 30 de 28 de diciembre de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior", disposición que define en sus artículos 28 y 29 que el grado de autonomía estaría reflejado en aspectos tales como: (a) darse y modificar sus estatutos; (b) designar sus autoridades académicas y administrativas; (c) crear, organizar y desarrollar programas académicos; (d) definir y organizar labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; (e) conferir los títulos a sus egresados; (f) seleccionar los profesores; (g) admitir a los alumnos y adoptar sus regímenes; y, (h) establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y la función institucional.*

*97. Adicionalmente, el artículo 67 de la Ley 30 de 1992, dispuso que los integrantes de los consejos superiores o de los consejos directivos, que tuvieran la calidad de empleados públicos y el rector, estarán sujetos a los impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades establecidos por la ley y los estatutos universitarios.*

*98. Sobre este particular, esta Corporación ha expuesto que por mandato constitucional las universidades cuentan con autonomía para darse sus propias reglas de organización y funcionamiento, así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, conflicto de intereses y prohibiciones, disponiendo lo propio en sus estatutos. Por ello, pueden contar con un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades, siempre dentro del marco las garantías de carácter constitucional y respetando el principio de reserva legal.*

*99. La Sala explicó que es viable, acudir al derecho supletivo por ausencia normativa en el régimen propio sólo en aquellos casos en los que así se ha previsto expresamente. Al respecto, expuso:*

*"Finalmente, es de señalar que en virtud de la autorización contenida en el artículo 67 de la Ley 30 de 1992, los entes autónomos universitarios a través de sus estatutos pueden incorporar normas que en principio no le serían aplicables por*

*estar diseñadas para otra clase de entidades públicas. Sin embargo, si la normativa universitaria así lo autoriza, es viable acudir al derecho supletivo u efectos de llenar los vacíos que el régimen jurídico de la universidad contenga. Esta tesis no es novedosa, ya que la Sección Quinta, de manera reciente al estudiar este tema en la demanda que cuestionaba la elección del Rector de la Universidad de Córdoba determinó:*

*"En respuesta a esa autonomía constitucional que se predica de los entes universitarios, es viable acudir al derecho supletivo (legislación aplicable a otras entidades públicas) en defecto del régimen propio (regulación de la entidad universitaria), si y solo si, así lo ha previsto expresamente. De lo contrario, no es posible acudir a otra normativa."*

*100. Teniendo en cuenta que los entes universitarios autónomos tienen la posibilidad de llenar los vacíos normativos, se tiene que los estatutos de la Universidad Francisco de Paula Santander no reguló el tema respecto del reintegro al servicio de las personas pensionadas y en cuanto a inhabilidades e incompatibilidades de los empleados de la Universidad los rige la ley".*

Así las cosas, a partir de este pronunciamiento, resulta claro que en efecto pueden los entes universitarios en sus estatutos, disponer un régimen especial de *inhabilidades e incompatibilidades*, siempre y cuando las mismas se efectúen dentro del marco las garantías de carácter constitucional y respetando el principio de reserva legal. En tal sentido, no resulta susceptible de ser avalada la afirmación contenida en el escrito de contestación allegado por el Apoderado Judicial del señor José Fernando Echeverry Murillo, cuando afirma a folio 37 que la causal alegada en el escrito de demanda: *"(...) no puede ser aplicada al caso concreto por ser abiertamente ilegal, pues sabido es que las inhabilidades tienen reserva legal, lo que indica que un acuerdo no puede contener ninguna causal de inhabilidad distinta a las que el legislador previó (...)".*

No obstante, teniendo en cuenta que las Universidades sí bien pueden en sus estatutos disponer la existencia de causales de inhabilidad o incompatibilidad para desempeñar cargos al interior del plantel, también es cierto que en efecto el establecimiento de tales causales de inhabilidad o incompatibilidad para el desempeño de funciones públicas ha sido debidamente normado por el legislador, debiendo así determinarse en esta ocasión si la causal alegada por el demandante Arévalo Arévalo en contra del Acto de nombramiento del Rector de la Universidad del Quindío por haber sido sancionado en el trámite de un incidente de desacato por el incumplimiento a un fallo dictado en una Acción de Cumplimiento, en realidad tiene la virtualidad de configurar el sentido de la norma invocada como infringida, contenida en el Acuerdo 05 del 28 de Febrero de 2005, esto es, los Estatutos de la Universidad del Quindío, norma reiterada en el Acuerdo 011 de 2010, los cuales determinan que para ser Rector de la Universidad se requiere, entre otras: *"No tener sanciones penales, disciplinarias y/o administrativas vigentes"*.

Para verificar si la imposición de una sanción pecuniaria por el no acatamiento oportuno de una orden judicial dictada al interior de una Acción de Cumplimiento es susceptible de encuadrarse como causal de inhabilidad para ocupar o desempeñar cargos públicos, resulta oportuno profundizar en la concepción que dicha disposición ostenta en el Estatuto General de la Universidad del Quindío, el cual consultado en la

página Web de la Universidad<sup>2</sup>, en efecto dispone que para ser nombrado Rector se requiere entre otras, no tener sanciones penales, disciplinarias y/o administrativas vigentes, debiendo analizarse ello en conjunto con la interpretación que las Altas Cortes han otorgado respecto a la causal de inhabilidad por sanción de índole disciplinaria, para lo cual examinará así esta Corporación el objeto que regula la inhabilidad de carácter disciplinario, ello al afirmarse por el actor que es esta la que se encuadra en el presente caso, cuando alude que: "(...) queda claro que la naturaleza de la sanción es disciplinaria de origen judicial. Es decir, no queda duda que José Fernando Echeverry Murillo tiene inhabilidad para ser rector de la Universidad del Quindío, conforme a los estatutos internos del ente educativo".

Es pertinente resaltar, que según la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado sobre el régimen de inhabilidades, no toda sanción tiene la virtualidad de constituir una inhabilidad de carácter disciplinario que impida el desempeño y ejercicio de cargos públicos, aspecto que resulta importante destacar para el presente caso, pues se sostendrá que si bien la sanción impuesta en el trámite de un incidente de desacato aunque hace parte del ius puniendi del Estado, enmarcándose dentro de las facultades que la Ley ha otorgado entre otras autoridades a los jueces de la República para hacer cumplir sus decisiones, tal acto de perseguir el cumplimiento irrestricto de una orden judicial no es susceptible de ser enmarcada dentro de las inhabilidades definidas como aquellas situaciones previstas en la Ley que limitan el acceso a un cargo público, o que conlleva a la imposibilidad sobreviniente para continuar con su ejercicio, pues las inhabilidades se constituyen, en el marco del Medio de Control de Nulidad Electoral según el Consejo de Estado: "como una causal de nulidad de carácter subjetivo - dado que recae exclusivamente en el elegido- y no en el proceso de elección ni en alguna de las etapas del proceso electoral"<sup>3</sup>.

Así, respecto a la naturaleza de la causal de inhabilidad de carácter disciplinaria y los elementos que la configuran y caracterizan, indicó el Consejo de Estado con precisión en Sentencia del 05 de Febrero de 2015<sup>4</sup> con ponencia del Consejero Alberto Yepes Barreiro y en un Medio de Control Electoral como el de la referencia, lo siguiente:

*"Se estima necesario determinar cuáles son, según el ordenamiento jurídico, aquellas sanciones disciplinarias que por su carácter generan inhabilidad para desempeñar cargos públicos.*

*Sea lo primero advertir que, como constantemente ha reconocido esta Sección, el régimen de inhabilidades por comportar una restricción a uno de los principales derechos civiles y políticos tiene reserva legal, es taxativo y de interpretación restrictiva. Por consiguiente, sólo en aquellos casos en los que el Constituyente o el legislador hayan expresamente limitado el derecho a ser elegido, podremos afirmar, según el caso, que estamos frente a una verdadera inhabilidad.*

*(...)*

*Lo anterior significa que el Estado, en ejercicio de su poder punitivo, puede restringir los derechos políticos de los ciudadanos mediante una sentencia penal o*

<sup>2</sup> [https://www.uniurquindio.edu.co/secretaria\\_general/documentos.php?id=1027](https://www.uniurquindio.edu.co/secretaria_general/documentos.php?id=1027)

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO - SECCIÓN QUINTA - CONSEJERO PONENTE: RIGOBERTO REYES GÓMEZ (4) de mayo de 2019 - Radicación: 11371-01-26-000 2310 QUELS-30 - Actor: JORGE JARA DÍAZ - DEMANDADO: FARC (PARTIDO LIBRE) - DEMANDANTE: GERARDO DE LA REPÚBLICA - PERIODO: 2018-2027 - Review de NULIDAD ELECTORAL - SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA - ASAI PARTIDO LIBRE

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA Consejo Ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO Bogotá, D. C., 05 de febrero de 2015 - Radicación: 11371-01-26-000 2310 QUELS-30 - Actor: JORGE JARA DÍAZ - DEMANDADO: FARC (PARTIDO LIBRE) - DEMANDANTE: GERARDO DE LA REPÚBLICA - PERIODO: 2018-2027 - Review de NULIDAD ELECTORAL - SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA - ASAI PARTIDO LIBRE

un fallo disciplinario en los que además de imponer una sanción o pena por la conducta contraria al ordenamiento jurídico, limita el derecho a ser elegido.

Es de resaltar, que en el derecho disciplinario esta restricción no es "automática" puesto que no toda sanción disciplinaria trae aparejada inhabilidad para desempeñar cargos públicos. Esta premisa se acompasa con las disposiciones contenidas en el artículo 44 de la Ley 734 de 2002, el cual señala y clasifica una variedad de sanciones que se pueden adoptar, en el marco del procedimiento disciplinario, de conformidad con la gravedad de la falta cometido.

De acuerdo a este artículo las sanciones en el procedimiento disciplinario pueden ser: Artículo 44. Clases de sanciones. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.
2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.
3. Suspensión, para las faltas graves culposas.
4. Multa, para las faltas leves dolosas.
5. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas.

Parágrafo. Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

Del artículo en comento se desprende que hay varios tipos de sanciones disciplinarias, siendo facultad de la autoridad disciplinaria correspondiente decidir cuándo se debe imponer una u otra, pero es claro que solo dos de ellas acarrear inhabilidad para desempeñar cargos públicos estas son: i) la destitución e inhabilidad general y ii) la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial.

La diferencia entre "suspensión" y "suspensión con inhabilidad especial" ha sido estudiada por la Sección en diferentes oportunidades. En efecto, en decisión de julio de 2009, se precisó que no cualquier decisión disciplinaria genera inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos, sino solo aquella que imponga como sanción la inhabilidad ya sea especial o general. En esa oportunidad señaló: "El tema relativo a la sanción disciplinaria simple y a la sanción disciplinaria generadora de inhabilidad para desempeñar cargos públicos ha sido analizado ampliamente por la Sala.

La posición ha sido unánime y reiterada en el sentido de considerar que sólo la sanción disciplinaria que inhabilita en forma expreso porque así lo dispone explícitamente el sancionador, es la que puede afectar la elección o el nombramiento.

Lo anterior fue reiterado en sentencia del 22 de noviembre de 2012, cuando al estudiar un recurso de apelación en el que se insistía en la nulidad del acto de elección de un diputado de la Asamblea Departamental de Córdoba aduciendo que aquel estaba inhabilitado por haber sido sancionado disciplinariamente, la Sala



*determinó que no había lugar a declarar la nulidad de la elección debido a que en el expediente se acreditó que la sanción impuesta al demandado fue la de "simple suspensión" y no la de "suspensión con inhabilidad especial".*

*En igual sentido se pronunció esta Sección en providencia del 10 de mayo de 2013, esta vez al resolver el recurso de apelación contra la sentencia que negó la nulidad del acto de elección de un concejal que fue sancionado disciplinariamente.*

*Así las cosas y en consideración a la taxatividad propio del régimen de inhabilidades no cabe otra conclusión sino afirmar que solo aquellas sanciones que expresamente impongan inhabilidad, serán las que tengan la facultad de limitar el derecho político de ser elegido".*

En igual sentido la Corte Constitucional ha precisado la naturaleza y los alcances que una sanción de naturaleza disciplinaria como constitutiva de una inhabilidad podría tener en el acto de elección o nombramiento de una persona para el desempeño de un cargo público, expresando al respecto en la Sentencia C-500 de 2014, que es el Estado el primer titular del poder sancionatorio, recayendo en este según lo dispuesto en la Ley 734 de 2002 tal potestad, definida como la facultad en virtud de la cual está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos y lo particulares que cumplen funciones públicas y las sanciones a lugar. Así indicó seguidamente que:

*"La Constitución otorga al Congreso de la República un amplio margen de configuración para establecer el régimen de inhabilidades aplicable a los ciudadanos que pretendan ocupar un cargo público o ejercer una función pública. Esta competencia, que encuentra fundamento en diferentes disposiciones constitucionales y, en particular, en los artículos 124, 150.23 y 293, le permite al Congreso fijar restricciones del derecho a ser elegido y del derecho a acceder al ejercicio de cargos públicos. Por ello se encuentra autorizado para (i) definir el tipo de inhabilidades aplicables según el cargo o función, (ii) establecer el término de duración de las inhabilidades e incluso prever que sean temporales o definitivas, (iii) disponer que las inhabilidades comprendan todo el universo de cargos públicos o que se refieran únicamente a algunos de ellos, (iv) adoptar enfoques preventivos o sancionatorios en la regulación de las inhabilidades y (v) determinar el carácter principal o accesorio de la inhabilidad así como la competencia para imponerla o para verificar su existencia.*

*Cuando de la regulación de inhabilidades de origen sancionatorio se trata, concurre otra dimensión de la libertad de configuración, con fundamento en la cual el Congreso puede fijar las reglas y principios que deben gobernar el ejercicio de la potestad disciplinaria y, en particular, la competencia general del Procurador General de la Nación prevista en el artículo 277.6. En desarrollo de esa atribución legislativa, el Congreso está autorizado para: (i) delimitar los sujetos disciplinables; (ii) establecer las condiciones de activación de la acción disciplinaria; (iii) fijar competencias exclusivas de la Procuraduría; (iv) identificar las condiciones bajo las cuales se activa el ejercicio preferente de la acción disciplinaria a cargo de la Procuraduría; y (v) definir las faltas, sanciones aplicables así como los procedimientos disciplinarios.*

*(...)*

*La Constitución reconoce la potestad disciplinaria del Estado y prevé, en el artículo 277.6 una regla general de competencia en materia de poder disciplinario. El ejercicio de dicho poder se atribuye originalmente a la entidad a que pertenece el funcionario correspondiente -control interno- a menos que, en ejercicio de su competencia preferente o exclusiva el Procurador General de la Nación, sus delegados o agentes asuman su conocimiento -control externo-.*

*La potestad disciplinaria se concreta en el poder para conocer los asuntos disciplinarios, en el poder para investigarlos y definir el derecho aplicable y en el poder para imponer las sanciones previstas en la ley. A esta potestad se sujetan todas las personas que cumplen una función pública o se encuentran en un cargo público, con independencia del origen de su vinculación. Estos poderes disciplinarios tienen manifestaciones procesales y sustantivas diferentes según constituyan un desarrollo del artículo 277.6 o del artículo 278.1.*

*El legislador tiene una competencia amplia para la regulación de la potestad disciplinaria y, en desarrollo de ella, se encuentra autorizado -bajo la condición de no vaciar de contenido ninguno de los poderes centrales de tal potestad- para fijar las sanciones aplicables a la comisión de faltas disciplinarias, las autoridades competentes para su imposición y los procedimientos que deben seguirse para el efecto.*

*La jurisprudencia constitucional ha reconocido la posibilidad de que el legislador asigne a las autoridades disciplinarias la competencia para imponer la sanción de inhabilidad. En consecuencia y bajo la condición de que se respeten los límites constitucionales previstos, se encuentran amparadas por el margen de configuración, aquellas disposiciones que definen las sanciones y establecen las autoridades responsables para su aplicación<sup>5</sup>.*

Así las cosas, en efecto el régimen de inhabilidades implica la incursión en conductas previamente tipificadas por el legislador que se encuentren taxativamente enlistadas en la norma a título de falta disciplinaria susceptible de encuadrar la imposibilidad de ejercer cargos o funciones públicas, sin que el cargo que funda la demanda de la referencia en contra del nombramiento del señor Rector de la *Universidad del Quindío* José Fernando Echeverry Murillo, atinente a que fue sancionado con multa en el trámite de un incidente de desacato por la renuencia a un fallo dictado en Acción de Cumplimiento, ostente la virtualidad de constituir una falta disciplinaria que a su vez derive en la incursión de inhabilidad para ejercer al cargo en mención, atendiendo a la naturaleza que el incidente de desacato ostenta como una medida correccional en el marco de la facultad sancionatoria del Juez para lograr el acatamiento del fallo, más no, como un hecho habilitante de inhabilidad que derive en destitución o revocatoria de elección o nombramiento de determinado funcionario público.

En tal sentido, y para constatar la imposibilidad de atribuir al trámite incidental por desacato en las Acciones Constitucionales, la virtualidad de derivar en caso de sanción en la inhabilidad para ocupar cargos públicos del funcionario considerado renuente, resulta oportuno traer a colación la concepción que respecto al trámite incidental por desacato tienen las Altas Cortes, como un mecanismo coercitivo que busca lograr el

<sup>5</sup> Corte Constitucional - Referencia: expediente D 9953. Actur: Nixon Torres Carcano - Demanda de inconstitucionalidad contra el H. Consejo Nacional del artículo 44 de la Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Magistrado Ponente: MAGUIR O GONZÁLEZ GJERYC.

cabal cumplimiento de una orden judicial, y no, procesar o tipificar una conducta que si bien valora un elemento subjetivo, va más allá pero en insistir que la decisión judicial proferida debe cumplirse irrestricta y eficazmente, y no, en procesar a un funcionario público como si el incidente de desacato en Acciones Constitucionales constituyese, se rituara o se rigiere por las normas propias del derecho disciplinario, especialmente, el contenido en la Ley 734 de 2002, como si buscase dirimir la conducta que hubiere incurrido un funcionario en ejercicio de sus funciones como una falta de raigambre disciplinario inhabilitante que configure la posterior imposibilidad para desempeñar cargos públicos.

Respecto a la naturaleza, finalidad y alcance de un trámite incidental por desacato, indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-367 de 2014<sup>6</sup> que estudió la demanda de constitucionalidad de dicho mecanismo en materia de Acción de Tutela, la cual ostenta al igual que la Acción de Cumplimiento raigambre constitucional, lo siguiente:

*"Cumplir con las providencias judiciales es un imperativo del Estado Social y Democrático de Derecho. El derecho a acceder a la justicia implica, para ser real y efectivo, al menos tres obligaciones, a saber: (i) la obligación de no hacer del Estado (deber de respeto del derecho), en el sentido de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización y de evitar tomar medidas discriminatorias respecto de este acceso; (ii) la obligación de hacer del Estado (deber de protección del derecho), en el sentido de adoptar medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho; y (iii) la obligación de hacer del Estado (deber de realización del derecho), en el sentido de facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y hacer efectivo su goce.*

*El acceso a la justicia no se agota en la posibilidad de acudir ante la administración de justicia para plantear un problema jurídico, ni en su resolución, sino que implica, también, que "se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados". Dada la relevancia del cumplimiento de las providencias judiciales para el derecho fundamental de acceder a la justicia, en algunas oportunidades este tribunal lo ha amparado, de manera excepcional, por medio de la acción de tutela, "bajo el entendido de que la administración de justicia, además de expresarse en el respeto a las garantías establecidas en el desarrollo de un proceso, se manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen dentro del mismo tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a los que está destinada.*

*Además de afectar el acceso a la justicia, incumplir las providencias judiciales desconoce la prevalencia del orden constitucional y la realización de los fines del Estado, vulnera los principios de confianza legítima, de buena fe, de seguridad jurídica y de cosa juzgada, porque da al traste con la convicción legítima y justificada de una persona que, al acudir ante la administración de justicia, espera una decisión conforme al derecho que sea acatada por las autoridades o por los particulares a quienes les corresponda hacerla.*

*La administración de justicia y, de manera especial, el juez que dictó la providencia judicial, no pueden ser indiferentes o ajenos a su cumplimiento. Este cumplimiento puede y, si es del caso debe, efectuarse aún en contra de la voluntad de quien está llamado a ello, por medios coercitivos.*

*El incumplir una providencia judicial puede comprometer la responsabilidad de la persona a quien le es imputable esta conducta y puede tener consecuencias en diversos ámbitos. Y puede comprometerla, porque si bien el incumplimiento obedece a una situación objetiva, dada por los hechos y sólo por los hechos, la conducta de incumplir obedece a una situación subjetiva, en la cual es relevante la culpabilidad de su autor.*

*En algunos casos excepcionales, la conducta de incumplir no obedece a la voluntad de la persona llamada a cumplir con la providencia judicial, sino que responde a una situación de imposibilidad física y jurídica. No se trata de una imposibilidad formal o enunciada, sino de una imposibilidad real y probada, de manera eficiente, clara y definitiva, de tal suerte que, en estos eventos, para la satisfacción material del derecho involucrado "es procedente acudir a otros medios que permitan equiparar la protección del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia o que mitiguen los daños causados a la persona afectada", valga decir, se puede prever formas alternas de cumplimiento del fallo".*

Así, si bien el trámite incidental por desacato sanciona la conducta subjetiva del funcionario reuente, no obstante ello se hace como medida coercitiva para lograr el cumplimiento efectivo de la decisión, toda vez que se reitera, el objetivo de dicho trámite no es imponer, generar o estudiar la configuración de causal de inhabilidad al funcionario por el no acatamiento oportuno del fallo, sino que su objetivo es impelerle para que lo cumpla con prontitud. Aunque el mecanismo del incidente de desacato se inscribe en parte del poder y la facultad sancionatoria del Juez, dicho proceder debe comprenderse precisamente como el medio bajo el cual se increpa y busca que las órdenes por ellos dictadas en su investidura se cumplan, en tanto al interior de dicho trámite se encuentra el procedimiento que rige dicho actuar incidental, en el cual una de sus etapas es precisamente requerir a la entidad a la cual pertenezca el obligado a cumplir el fallo para que adelante el correspondiente proceso disciplinario, tal y como lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia T-399 de 2013<sup>7</sup> así:

*"Al ser el desacato una manifestación del poder disciplinario del juez, la responsabilidad de quien en él incurra es subjetiva, lo que indica que no puede presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento sino que para que haya lugar a imponer la sanción se requiere comprobar la negligencia de la persona comprometida. Lo anterior es independiente de la sanción penal que por esa conducta le pueda ser atribuible al responsable y del delito de fraude a resolución judicial, al tenor de lo dispuesto en el artículo 53 del Decreto 2591 de 1991. Ahora bien, en lo referente al trámite del incidente de desacato, es decir el contemplado en el artículo 52 del Decreto 2591, la Corte Constitucional ha señalado que el texto transcrito dispone, toda la estructura procesal de la*

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Referencia: expedientes acumulados T-330-061 y T-343-067. - Acciones de amparo interpuestas por la señora Juvelia María Rodríguez Suárez y los señores Germán Susana Núñez Gómez y Othón Arango Zuñiga Rodríguez contra al Juzgado Promiscuo Municipal de San Andrés - Córdoba. - Derechos fundamentales invocados: Debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad y mínimo vital. - Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELO QUIROGA. Expediente No. 2015-00090-00. Fecha de inicio de trámite: 2015-08-11.

actuación que debe surtir para la declaración de que una persona ha incurrido en desacato y la imposición de la correspondiente sanción, al determinarse el medio que debe utilizarse, esto es, el trámite de un incidente, el juez competente, y el mecanismo para revisar y controlar la decisión sancionatoria. Adicionalmente, la Corporación ha afirmado que hay lugar a la sanción por desacato, cuando la ordenado por la autoridad no se ha ejecutado, o cuando ha sido ejecutado de manera incompleta, o en aquellos casos en los que al ejecutar, se ha cambiado o malentendido la decisión judicial. De tal forma, que "el incidente de desacato, se trata de una medida judicial, de carácter sancionatorio, que acontece a petición de parte y que se somete a la cuerda procesal de los incidentes, dispuesta en el C. de Procedimiento Civil. El desacato será declarado por el juez una vez escuchada y vencida la parte renuente, evento en el que se sancionará."

Cuando el particular o autoridad responsable no da cumplimiento a las órdenes y la situación del actor se mantiene incólume, se puede acudir a los dos mecanismos de cumplimiento del fallo establecidos en el Decreto 2591 de 1991; (a) El artículo 27 ordena que la autoridad demandada debe cumplir lo ordenado por la sentencia, pues en caso de no hacerlo, de oficio, o a petición de parte, pueden suceder los siguientes escenarios: (i) Que el juez requiera al superior del responsable, para que se cumpla el fallo, **ordenándole abrir un proceso disciplinario al renuente**, (ii) que el juez **ordene abrir proceso disciplinario** al superior que no haya tomado todas las medidas necesarias para el cumplimiento, caso en el cual el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia y (iii) que el juez adopte directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del fallo. Termina el artículo señalando que el juez mantiene la competencia sobre el asunto hasta que esté completamente restablecido el derecho amparado o eliminadas las causas de la amenaza.

(b) Por su parte, del artículo 52 del Decreto 2591, se deriva otro mecanismo de naturaleza sancionatoria el cual hace referencia al incidente de desacato:

"Artículo 52. Desacato. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto, incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar".

"La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de las tres siguientes si debe revocarse la sanción {...}".

Cabe advertir entonces, que el Decreto 2591 de 1991 contempla dos figuras distintas para el cumplimiento de la sentencia que se emite en el trámite de una acción de tutela, aquella dispuesta en el artículo 27, sobre avisar al superior del responsable dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de emitido el fallo, y la concebida en el artículo 52, sobre el incidente de desacato como sanción por el incumplimiento. Teniendo en cuenta estas dos figuras del decreto, es necesario aclarar que se trata de dos mecanismos judiciales distintos, los cuales, a pesar de que comparten el mismo objetivo, que es el de lograr el restablecimiento de los derechos fundamentales, el primero –artículo 27- hace referencia concreta a los



misma no encaja ni se proclama como causante de inhabilidad en lo que a una amonestación recibida al interior de un trámite incidental por desacato a orden judicial concierne, pues como conducta disciplinaria al momento del nombramiento pasible de inhabilidad, no fue así dictaminada por autoridad competente alguna.

## **7. CONCLUSIÓN.**

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, sin que hubiere resultado probada la ilegalidad pregonada por la parte actora en contra del Acto Administrativo mediante el cual se nombró al señor José Fernando Echeverry Murillo como Rector de la Universidad del Quindío para el periodo 2019-2023, y reiterándose que la sanción impuesta de carácter pecuniario en el trámite de un incidente de desacato no tiene la virtualidad de constituir causal de inhabilidad para el desempeño de cargos públicos, en tanto la misma busca constreñir el acatamiento efectivo de una decisión judicial y no la de enjuiciar la comisión de una conducta disciplinaria por omisión en el deber funcional de quien ocupa un cargo con una institución estatal, se dispondrá por esta Sala de Decisión Cuarta del Tribunal Administrativo del Quindío la negativa a las pretensiones de la demanda, entendiéndose así resueltos favorablemente los medios exceptivos formulados por los accionados en el trámite del proceso.

Finalmente y respecto a la imposición de condena en costas, debe indicarse que las mismas no son susceptibles de ser asignadas en atención a la naturaleza pública del proceso, según lo ha dictado el Consejo de Estado en sus precedentes<sup>9</sup>, y por facultarlo así el Artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA.

*En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Quindío, escuchado el concepto del Ministerio Público y acogiéndolo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,*

### **FALLA:**

**PRIMERO:** NEGAR las pretensiones de la demanda electoral incoada por el señor **SABEL REINERIO AREVALO AREVALO**, en contra del Acto de nombramiento del señor **JOSÉ FERNANDO ECHEVERRY MURILLO** contenido en la Resolución N° 082 del 22 de Abril de 2019, como Rector de la Universidad del Quindío para el periodo 2019-2023, de conformidad con las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO:** Sin lugar a la imposición de *condena en costas* por la naturaleza electoral del asunto.

**TERCERO:** Efectuadas las correspondientes *notificaciones*, previas las anotaciones en el *Sistema Informático Justicia Siglo XXI* y en firme esta Providencia, procédase al *archivo* del expediente.

Esta Sentencia se discutió y aprobó por la Sala de Decisión Cuarta conforme consta en el Acta Ordinaria N° 028 de la fecha.

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A. Consejo ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D.C., siete (7) de abril de 2018. Radicación número: 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-14). Actor: JOSÉ FRANCISCO GUERRERO BARDI (.). El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula que tratándose de costas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de

