



*TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN No. 5  
MAGISTRADO OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO*

Tunja, 15 de julio de 2020.

<b>Demandante</b>	Ruth Yaneth Cruz Villalobos
<b>Demandado</b>	Pedro Antonio Murillo Moreno
<b>Expediente</b>	15001-23-33-000-2019-00594-00
<b>Medio de control</b>	Nulidad electoral
<b>Tema</b>	Sentencia de única instancia - niega pretensiones.

Agotados los trámites del proceso, la Sala de Decisión No. 5 de la Corporación, profiere fallo, de única instancia, dentro del medio de control de nulidad electoral iniciado en contra de la elección del señor Pedro Antonio Murillo Moreno como alcalde del municipio de Turmequé para el periodo constitucional 2020-2023.

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA<sup>1</sup>

La señora Ruth Yaneth Cruz Villalobos, obrando en nombre propio, interpuso demanda de nulidad electoral contra el acto de elección del señor Pedro Antonio Murillo Moreno, como alcalde del municipio de Turmequé para el periodo constitucional 2020-2023, el cual consta en el formulario E-26 ALC del 28 de octubre de 2019.

#### 1.1. Hechos

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

---

<sup>1</sup> Folio 1-17



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

Se indicó que el señor Pedro Antonio Murillo Moreno, ejerció como profesor de la Institución educativa Técnica Industrial de Turmequé, colegio público oficial, hasta marzo de 2019, fecha anterior de su renuncia.

Para las elecciones municipales del año 2019, el señor Pedro Antonio Murillo Moreno, se postuló como candidato a la alcaldía del municipio de Turmequé, con el aval del partido liberal; de manera que la postulación y el aval otorgado eran inválidos, al haber ejercido como empleado público en los 12 meses anteriores a la fecha de elección o postulación.

Pese a ello, el 27 de octubre de 2019, resultó electo como alcalde del municipio de Turmequé, tal como se indica en el acto administrativo E-26 ALC expedido por la registraduría municipal, en el que se declara alcalde del municipio, no obstante, se indica que el mismo está afectado de nulidad debido a la inhabilidad que cobijaba al demandado.

## **I.2. Pretensiones**

En atención a la decisión de saneamiento del proceso, adoptada en la audiencia inicial<sup>2</sup>, se tienen como pretensiones del proceso las siguientes:

**“PRIMERA:** Que se declare que el señor Pedro Antonio Murillo Moreno estaba incurso en una causal de inhabilidad para ser elegido al momento de las votaciones del 27 de octubre de 2019; en consecuencia, no reúne los requisitos constitucionales y legales para ser elegido o como alcalde del municipio de Turmequé para el periodo 2020-2023.

**SEGUNDA:** Que se declare la nulidad del acto administrativo que declaró la elección del señor Pedro Antonio Murillo Moreno como alcalde del municipio de Turmequé para el periodo 2020-2023, esto es, el formato E-26 ALC de 28 de octubre de 2019.

---

<sup>2</sup> Folio 97-103, en donde se dispuso que se tendrán como pretensiones del presente proceso de nulidad electoral las pretensiones primera y segunda y la denominada cuarta subsidiaria, las cuales se resolverán a la luz de lo dispuesto en el artículo 288 del CPACA.



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

**CUARTA SUBSIDIARIA:** De ser admitida la segunda pretensión, más desechada la cuarta, solicita se convoque a nuevas elecciones para la elección de un nuevo alcalde para el municipio de Turmequé, Boyacá para el periodo 2020-2023”

### **I.3. Inhabilidad invocada**

Conforme al contenido de la demanda, se enuncia como causal de inhabilidad del alcalde electo para el periodo 2020-2023 del municipio de Turmequé, la contenida en el numeral 2º del artículo 95 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la ley 617 de 2000, que indica:

“**ARTÍCULO 95. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE.** No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital: (...)

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.”

### **I.4. Normas violadas y concepto de violación**

En primer lugar, se indicó que dentro de los actos preparatorios que deben ser analizados, esta aquel que otorgó el aval del partido liberal colombiano y que fue aceptado por el Consejo Nacional Electoral, el cual debe ser estudiado en conjunto con el acto definitivo que declaró la elección como alcalde municipal del demandado, es decir, que se declare la nulidad de los actos preparatorios o accesorios al de la elección principal.

En lo que se refiere propiamente a la causal de inhabilidad, sostuvo que esta se configura por cuanto el señor Pedro Antonio Murillo Moreno, se desempeñó como docente de la Institución Educativa Técnica Industrial de Turmequé dentro de los 12 meses anteriores a su candidatura.



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

Por lo tanto, y de conformidad con lo indicado por el departamento administrativo de la función pública, en el concepto 222081 de 14 de octubre de 2016, los profesores de instituciones educativas oficiales son considerados empleados públicos.

Igualmente, de acuerdo con el artículo 123 de la Constitución, son empleados públicos las personas naturales que ejercen funciones públicas, sea temporal o permanentemente, mediante relación de trabajo y continua dependencia y subordinación; por su parte el artículo 72 de la ley 30 de 1992, estableció que los docentes, quienes ejercen la función pública de brindar educación, son empleados públicos.

Entendimiento que también ha sido dado por la Corte Constitucional sobre la función pública, en cuanto a quienes deben ser considerados empleados públicos, aun a pesar de gozar de regímenes especiales laborales o pensionales, como lo es el caso de los docentes de instituciones educativas oficiales.

## **2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **a. Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>3</sup>**

Considera que dicha entidad es ajena a cualquier actuación previa de cara a la consolidación de los candidatos a ocupar cargos, como en este caso, ya que la acción del ente registral en esta materia es de carácter anterior a las acciones del Consejo Nacional Electoral, por cuanto su actuación se ocupa de dar cumplimiento a las decisiones dictadas por la referida corporación, esto es, una función de naturaleza eminentemente técnica, como lo es la elaboración de la tarjeta electoral.

Sostuvo que de conformidad con el artículo 32 de la ley 1475 de 2011, en materia de inscripción de candidaturas la RNEC tiene a su cargo la verificación de los requisitos formales que, en materia de avales,

---

<sup>3</sup> Folio 54-60



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
*Nulidad electoral*

se circunscribe a la revisión de que este suscrito por el representante legal del partido, el cargo que se avala, la identificación del avalado, el periodo constitucional y la relación de todos los integrantes de la lista de acuerdo al número de curules a proveer en la respectiva circunscripción, según sea el caso.

Es así como de conformidad con la ley 130 de 1994, se facultó a los ciudadanos a constituir partidos y movimientos políticos, y consecuencia del reconocimiento de la personería jurídica, los partidos y movimientos se obligan a organizarse y definir sus estatutos internos, dentro de los cuales se impone la carga de verificar previa a la solicitud de aval, los respectivos antecedentes fiscales y disciplinarios del aspirante, previendo así la no incursión en sanciones a los partidos que permitieran y avalaran la inscripción de ciudadanos incursos en inhabilidades previas en cualquier tipo de elección; creándose recientemente la ventanilla única de consulta, con la finalidad que las organizaciones consulten los antecedentes de los aspirantes, previo al otorgamiento de avales.

#### **b. Señor Pedro Antonio Murillo Moreno<sup>4</sup>**

Adujo que no estaba inhabilitado para ser elegido alcalde del municipio de Turmequé, por cuanto el ejercicio de la docencia oficial no implicaba autoridad administrativa, civil, política o militar inhabilitantes y establecidas en el numeral 2º del artículo 95 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la ley 617 de 2000.

Indicó que de acuerdo a la jurisprudencia del Consejo de Estado, son 3 los elementos que configuran la inhabilidad por ejercicio de empleos públicos: subjetivo, temporal y material, los cuales deben presentarse de forma concomitante; no obstante, la situación del demandado no comprende ninguno de ellos, en la medida que ostentó la condición de docente al servicio del municipio de Turmeque hasta el 31 de marzo de 2019, e igualmente, como quiera que no ejerció autoridad administrativa, civil, política o militar en su condición de docente.

---

<sup>4</sup> Folio 69-83



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
*Nulidad electoral*

De acuerdo con ello, señaló que si bien la autoridad civil, política y administrativa, no son conceptos pacíficos en la jurisprudencia del Consejo de Estado, su definición, determinación y alcance se encuentran establecidos en los artículos 188, 189 y 190 de la ley 136 de 1994, así como en la jurisprudencia.

Consideraciones conforme a las cuales es necesario analizar las funciones que ejercen los docentes al servicio del Estado para determinar si ejercen las referidas autoridades, de manera que, en atención a la definición dada en el artículo 5º del decreto 1278 de 2002, los docentes al servicio del estado no ejercen autoridad administrativa, civil, política y militar; interpretación acorde con la jurisprudencia del órgano de cierre de la jurisdicción, que sostiene igual postura, esto es, que los docentes al servicio del estado no ejercen autoridad administrativa, civil, política o militar, funcionarios que no están inhabilitados para aspirar a cargos de elección popular.

### **c. Consejo Nacional Electoral**

No contestó la demanda dentro de la oportunidad conferida.

## **3. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL**

La demanda fue presentada el 20 de noviembre de 2019<sup>5</sup>, admitida a través de la providencia del día 22 del mismo mes y año<sup>6</sup>, luego de los trámites tendientes a la notificación personal de la demanda al demandado, el 18 de diciembre de 2019<sup>7</sup> se surtió la notificación. Entre tanto, al Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado civil y el ministerio público fueron notificados de la actuación el 27 de noviembre de 2019<sup>8</sup>, a través de correo electrónico.

---

<sup>5</sup> Folio 18

<sup>6</sup> Folio 20-24

<sup>7</sup> Folio 49

<sup>8</sup> Folio 31y ss



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

De tal manera que la RNEC contestó la demanda el 19 de diciembre de 2019<sup>9</sup> y el demandado el 13 de enero de 2020<sup>10</sup>, por su parte el CNE guardó silencio; oportunidad dentro de la cual se presentaron excepciones, de las cuales se corrió traslado del 5 al 07 de febrero de 2020<sup>11</sup>, vencido el cual, se dispuso a fijar fecha y hora para llevar a cabo audiencia inicial de que trata el artículo 283 del CPACA<sup>12</sup>.

Diligencia que se llevó a cabo el día y la hora programados, adelantándose las etapas de saneamiento del proceso, decisión de las excepciones previas, fijación del litigio y decreto de pruebas, resolviéndose su suspensión para recepcionar los medios probatorios decretados.

Adelantada la audiencia de pruebas<sup>13</sup> de que trata el artículo 285 del CPACA, y recaudadas las pruebas en su integridad, se dispuso correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, oportunidad dentro de la cual se pronunciaron las partes, entre tanto, el ministerio público efectuó pronunciamiento.

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **4.1 Parte demandada<sup>14</sup>**

Sostuvo que si bien el señor Pedro Antonio Murillo Moreno fungió como docente adscrito a la gobernación de Boyacá, desde 19 de enero de 1983 al 31 de marzo de 2019, en una institución de naturaleza pública, dicha condición no implica el desempeño en el cargo directivo o de coordinación que comporte el ejercicio de jurisdicción o autoridad civil, política, administrativa o militar.

Refirió que el CNE ya había tenido la oportunidad de pronunciarse acerca de la revocatoria de la inscripción con fundamento en los mismos hechos y argumentos de derecho esgrimidos ahora en la

---

<sup>9</sup> Folio 54-60

<sup>10</sup> Folio 69-83

<sup>11</sup> Folio 93

<sup>12</sup> Folio 95

<sup>13</sup> Folio 262-265.

<sup>14</sup> Folio 269-280



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

demanda, procedimiento que culminó con la expedición de la resolución No 5222 de septiembre de 2019, en la que se rechazó de plano la solicitud de revocatoria.

Señaló que conforme a la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado y la doctrina del Consejo Nacional Electoral, la labor docente de una institución pública no implica el ejercicio de jurisdicción ni de autoridad civil, administrativa, política ni militar; y aun cuando dichas figuras no han sido definidas pacíficamente por el órgano de cierre de la jurisdicción, es necesario analizar las funciones que ejercen los docentes al servicio del estado, conforme a las cuales es dable concluir que no ejerce ningún tipo de autoridad de las mencionadas.

#### **4.2 Parte demandante<sup>15</sup>**

Reiteró que el señor Pedro Antonio Murillo Moreno no puede ser alcalde del municipio de Turmequé, al haber ejercido en su vida profesional como **profesor de escuelas oficiales en el departamento de Boyacá**, labor que desempeñó hasta el 31 de marzo de 2019, situación que lo hace un empleado público, que no renunció dentro de los 12 meses anteriores a su postulación como candidato, hecho que ocurrió a los siete meses de su renuncia, es decir, que se concretan el aspecto temporal y subjetivo de la inhabilidad invocada con la demanda.

Reiteró el análisis de la calidad de empleado público del demandado, debido a su condición de docente, a la luz de la ley 30 de 1992, así como de concepto elevado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, concluyendo que los **docentes de entidades públicas desarrollan una función pública constitucional** y en consecuencia se entiende que los mismos son empleados públicos.

Refirió que si bien, ni la Constitución o las normas que sobre la materia existen, **han dispuesto de una lista de los cargos** que puedan ser considerados como autoridad civil o administrativa;

---

<sup>15</sup> Folio 280-285



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

resaltó que de los **más de 36 años de ejercicio profesional** como docente del señor Pedro Antonio Murillo Moreno, laboró en el municipio de Turmequé 34 años y que dentro de las funciones que ejerció conforme al Manual de Convivencia Institucional del IE Técnica Industrial, se pueden denotar que sus funciones **hacen que sea un personaje importante en la sociedad.**

Es así como, al haber laborado en las **instituciones más importantes del municipio y debido a que su profesión es vista por la sociedad como una fuente de intelecto, respeto y admiración**, se tiene la percepción del común de la comunidad es como autoridad, situación de control o potestad civil que le permitió hacer uso de su cargo y posición dentro de la municipalidad para **influir al electorado en su decisión.**

#### **5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>16</sup>**

Consideró que de conformidad con los artículos 4 y 5 del decreto 1278 de 2002, las funciones atribuidas a los docentes, que son meramente académicas o pedagógicas, no implican el ejercicio de jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, aunque conserven su condición de empleados públicos, porque la sola condición de docente no implica ni siquiera el ejercicio de funciones de dirección o de autoridad civil, las que sí están asignadas a los directivos docentes.

Señaló que conforme a la jurisprudencia de la Sala Electoral del Consejo de Estado, el ejercicio de la docencia en entidades públicas no inhabilita para aspirar a ser elegido en un cargo público de elección popular.

Sostuvo que para que se configure la inhabilidad prevista en el numeral 2° artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, 14 es necesario que se verifique la existencia de:

---

<sup>16</sup> Folio 286-300



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

a) que el elegido haya laborado como empleado público, b) dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de elección, c) que como empleado haya ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio, d) que como empleado público (nacional, departamental o municipal), haya intervenido como ordenador del gasto en ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos que deban ejecutarse en el municipio; presupuestos que no se cumplen en el caso, pues aunque se demostró que durante el año anterior a la elección el demandado se desempeñó como docente oficial, en desarrollo de tal actividad no ejerció autoridad civil, política, administrativa o militar en el municipio de Turmequé, así como tampoco se evidencia que haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos.

De tal manera solicitó denegar las pretensiones de la demanda, por cuanto no se configuran los presupuestos establecidos en la Ley 136 de 1994, artículo 95, numeral 2º; modificada por la Ley 617 de 2000.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en el numeral 9º del artículo 151 del CPACA, esta Sala es competente para conocer en única instancia del proceso de la referencia, toda vez que, la demanda ataca la legalidad del acto a través del cual se eligió al señor Pedro Antonio Murillo Moreno, como alcalde del municipio de Turmequé.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

De acuerdo con la fijación del litigio que se hiciera en la audiencia inicial<sup>17</sup>, la Sala reitera los problemas jurídicos a resolver en el presente asunto:

1. Es procedente declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el Acta parcial de escrutinios municipal alcalde del

---

<sup>17</sup> Folio 276-279.



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

28 de octubre de 2019, que declaró la elección del señor Pedro Antonio Murillo Moreno como alcalde del municipio de Turmequé – Boyacá, para el periodo 2020-2023, por presuntamente encontrarse incurso en la causal de inhabilidad contenida en el numeral 2º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la ley 617 del 2000, que indica:

“ARTÍCULO 95. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.”

2. Si el empleo de docente conlleva autoridad civil o administrativa.
3. Conforme al artículo 288 del CPACA, cuál es la consecuencia de configurarse la inhabilidad contenida en el numeral 2º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la ley 617 del 2000, en cabeza del señor Pedro Antonio Murillo Moreno en su condición de alcalde del municipio de Turmequé – Boyacá.

### **3. TESIS DEL CASO**

De la interpretación de la demanda, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

#### **a) Tesis argumentativa propuesta por la demandante**

La parte demandante considera que se debe declarar la nulidad de la elección del señor Pedro Antonio Murillo Moreno, como alcalde del municipio de Turmequé para el periodo 2020-2023, al estar inmerso en la **casual de inhabilidad contemplada en el numeral 2º del**



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

**artículo 95 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la ley 617 del 2000**, al haberse desempeñado como docente de la Institución Educativa Técnica Industrial de Turmequé dentro de los 12 meses anteriores a su candidatura.

**b) Tesis argumentativa del demandado**

• **Registraduría Nacional del Estado Civil**

Sostiene que dicha entidad es ajena a cualquier actuación previa de cara a la consolidación de los candidatos a ocupar cargos, como en este caso, ya que la acción del ente registral en esta materia es de carácter anterior a las acciones del Consejo Nacional Electoral, entre tanto, su actuación se ocupa de dar cumplimiento a las decisiones dictadas por la referida corporación, esto es, una función de naturaleza eminentemente técnica, como lo es la elaboración de la tarjeta electoral.

• **Señor PEDRO ANTONIO MURILLO MORENO**

Sostuvo que, si bien fungió como **docente adscrito a la gobernación de Boyacá**, desde 19 de enero de 1983 al 31 de marzo de 2019, en una institución de naturaleza pública, dicha condición no implica el desempeño en el cargo directivo o de coordinación que comprenda el ejercicio de jurisdicción o autoridad civil, política, administrativa o militar.

Señaló que conforme a la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado y la doctrina del Consejo Nacional Electoral, la labor docente de una institución pública no implica el ejercicio de jurisdicción ni de autoridad civil, administrativa, política ni militar; y aun cuando dichas figuras no han sido definidas pacíficamente por el órgano de cierre de la jurisdicción, es necesario analizar las funciones que ejercen los docentes al servicio del estado, conforme



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
*Nulidad electoral*

a las cuales es dable concluir que no ejerce ningún tipo de autoridad de las mencionadas.

- **CONSEJO\_NACIONAL ELECTORAL**

Guardó silencio.

**c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala**

La Sala negará las pretensiones de la demanda, al encontrar que si bien el señor Pedro Antonio Murillo Moreno, se desempeñó al servicio de la docencia en condición de empleado público, de acuerdo a las funciones establecidas en la ley; los docentes, por la naturaleza de sus funciones, no obran como jueces, ni como autoridades encargadas de la política, administración, ni como autoridades militares.

Entre tanto, conforme a la ley 115 de 1994, el decreto 1278 de 2002 y la resolución No 9317 de 06 de mayo de 2016, los docentes no ostentan poder de designación y remoción de empleados, potestades correccionales o disciplinarias, facultades de imposición de sanciones o de control que comporte poder de decisión sobre los actos o sobre los sujetos controlados, ya que las funciones que desempeñan **corresponden únicamente a procesos sistemáticos de enseñanza-aprendizaje.**

Es decir, que en virtud de la labor docente no ejerció ninguna de las clases de autoridades señaladas en el numeral 2º del artículo 95 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la ley 617 de 2000, que configure la inhabilidad invocada con la demanda.

Para dar respuesta al problema planteado y atendiendo los argumentos de la demanda, la Sala encaminará su análisis al estudio de los siguientes ítems: *i)* marco jurídico y conceptual de la inhabilidad invocada, *ii)* lo probado en el proceso, y el *iii)* caso concreto.



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

#### 4. MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL DE LA INHABILIDAD INVOCADA

De conformidad con el numeral 5º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, constituye causal de anulación de los actos de elección o de nombramiento que el elegido o nombrado esté inmerso en alguna de las causales de inhabilidad<sup>18</sup>.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-903 del 17 de septiembre de 2008<sup>19</sup>, definió las inhabilidades como “... *aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público (...) y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.*”

La razón de ser de las inhabilidades la constituye la realización de **principios y valores constitucionales**, particularmente referidos a la garantía de los principios de igualdad electoral y transparencia en el ejercicio de funciones y cargos públicos.

Por su parte, en sentencia del 3 de noviembre de 2016<sup>20</sup>, el Consejo de Estado concluyó que “...*el régimen de inhabilidades es un mecanismo determinante para asegurar ciertas **cualidades y condiciones** en los aspirantes a ejercer un cargo o función públicos y asegurar el idóneo cumplimiento de sus funciones*”.

#### 5. INHABILIDAD PREVISTA EN EL NUMERAL 2º DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY 136 DE 1994, MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 37 DE LA LEY 617 DE 2000.

---

<sup>18</sup> El numeral referido establece como causal de nulidad del acto electoral que: “*Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad*”.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 9003 del 17 de septiembre de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería

<sup>20</sup> Rad. No. 2015-00760-02, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
*Nulidad electoral*

El legislador, dentro de su marco de competencia, estableció en la **Ley 617 de 2000**, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para las personas que aspiraran a cargos de elección popular del orden territorial.

En concreto, en el caso de los alcaldes, el artículo 37 de la citada norma determinó los casos en los que una persona se encuentra inhabilitada para desempeñar dicho cargo.

Según se indica en la demanda, el motivo inhabilitante en que, presuntamente, habría incurrido el señor Pedro Antonio Murillo Moreno es del siguiente tenor:

**“ARTÍCULO 95. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE:** No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital: (...)

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.”

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>21</sup>, del contenido de la norma se infiere que para que se configure la causal de inhabilidad en cita se tienen que encontrar probados, **en forma concurrente**, los siguientes requisitos:

- “a. La calidad de empleado público;**
- b. El ejercicio de jurisdicción o autoridad** política, civil, administrativa o militar en la circunscripción en la cual resultó elegido para el desempeño como alcalde o que el demandado haya tenido relación con recursos públicos o celebración de contratos en las condiciones allí establecidas;

---

<sup>21</sup> Sección Quinta, CP: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, 18 de mayo de 2017, Radicación número: 08001-23-33-006-2015-00861-01 - Acumulado 2015-00862 01 y Radicación número: 13001-23-31-000-2002-0040-03(3075) de 3 de abril de 2003.



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

c. El **elemento temporal** referido a que ello ocurra dentro de los doce (12) meses antes de la elección; y, finalmente

d. el **elemento territorial** relativo a que se presente en el municipio respectivo”.

Se tiene entonces, que los elementos contentivos de la causal de inhabilidad son: De carácter subjetivo, material, temporal y territorial, los cuales pasan a definirse, a efecto de determinar su configuración en el presente caso.

## 6. ELEMENTOS CONTENTIVOS EN LA CAUSAL DE INHABILIDAD INVOCADA

### 6.1. ELEMENTO SUBJETIVO – calidad de empleado público

Para efectos metodológicos, se explicará el concepto de servidor público (género), para luego indicar cuáles son sus categorías (especies), destacando por supuesto la de empleado público, que es la contenida en la causal de inhabilidad invocada.

#### 6.1.1 Servidor Público

El **artículo 123 de la Carta Política de 1991** estableció una gran categoría que denominó servidores públicos, los cuales se desagregan en tres clases, a saber, i) empleados públicos, ii) miembros de corporaciones públicas y iii) trabajadores oficiales.

En palabras del máximo tribunal constitucional *“La Constitución de 1991 ha utilizado la expresión genérica ya mencionada -servidores públicos- para resaltar que quienes pertenecen a esta categoría están al servicio del Estado y de la comunidad (art. 123 C.P.) y que no desempeñan los cargos o empleos -por importantes que ellos sean- en su propio beneficio e interés, sino en el colectivo, siendo por tanto depositarios de la confianza pública, que no pueden defraudar, respondiendo en consecuencia por sus acciones u omisiones (art. 6 C.P.)”*<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia abril 14 de 1999, Proceso No. C- 222/99, MP José Gregorio Hernández Galindo.



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

Dicho de otra manera, el servidor público es el género y los empleados públicos, trabajadores oficiales y los miembros de las corporaciones públicas son la especie de esa gran categoría.

#### **6.1.1.1. Empleado público<sup>23</sup>**

En lo que respecta al empleado público, el **artículo 122 Superior** en consonancia con el artículo 123 de la misma norma, enuncia ciertos requisitos con los que debe contar este tipo de vinculación, como lo es que i) las funciones se encuentren detalladas en la ley o reglamento, ii) tengan remuneración, iii) hagan parte de la respectiva planta de personal de la entidad, iv) sus emolumentos se encuentren previstos en el presupuesto correspondiente y, v) su vinculación se efectuó por un acto de nombramiento.

A su vez, el inciso 3° del artículo 1 de la Ley 909 de 2004, definió cuales son las clases de empleos públicos:

*“De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y la ley, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos:*

- a) Empleos públicos de carrera;*
- b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción;*
- c) Empleos de período fijo;*
- d) Empleos temporales”.*

En síntesis, el empleado público es aquel que está **vinculado a la administración mediante una relación legal y reglamentaria, nombrado y posesionado** en los respectivos empleos que han sido creados, de conformidad con la nomenclatura, clasificación, funciones, requisitos y grado salarial, expresamente previstos en las normas pertinentes.

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00018-00. Sentencia de 4 de marzo de 2011. M.P. María Nohemí Hernández Pinzón; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 4 de septiembre de 2008, Proceso No. 73001-23-31-000-2007-00703-01, M.P. Filemón Jiménez Ochoa.



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

### **6.1.1.2. Trabajadores oficiales**

Los trabajadores oficiales son aquellos que se encuentran vinculados mediante contrato de trabajo, cuyas condiciones en cuanto a modo, lugar, tiempo de duración, remuneración, entre otros aspectos, son establecidas a través de un acuerdo de voluntades entre la entidad y el trabajador y complementadas con lo previsto en los respectivos reglamentos internos de trabajo, pactos o convenciones colectivas y lo señalado en la ley.

### **6.1.1.3. Miembro de corporaciones públicas**

Con apoyo en la jurisprudencia contencioso administrativa, la categoría de miembro de corporaciones públicas<sup>24</sup>, hace referencia a un servidor público que forma parte de un cuerpo colegiado que en algunos casos puede ser de elección popular, como por ejemplo el Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Juntas Administradoras Locales.

## **6.2. ELEMENTO MATERIAL – ejercicio de jurisdicción, autoridad civil o política, administrativa o militar.**

### **6.2.1. Ejercicio de jurisdicción**

La jurisprudencia y la doctrina<sup>25</sup>, han determinado que es aquella facultad que tiene un servidor público para administrar justicia en un caso concreto, función según el sistema normativo Colombiano se encuentra en cabeza de los jueces y magistrados (inclusive la justicia penal militar), los fiscales, y los particulares de manera excepcional (conciliadores, árbitros y jueces de paz).

La doctrina refirió que:

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, proceso No. 08001-23-31-000-2008-00965-01, sentencia de 10 de julio de 2009, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

*López Blanco, Hernán Blanco, Código General del Proceso, Parte General, editorial DUPRE Ediciones Bogotá, D.C, Colombia 2016. Página 150.*



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

*“(...) si bien es cierto preponderantemente la función pública de administrar justicia le corresponde a la rama jurisdiccional, no puede tampoco exigirse la exclusividad en ésta por cuanto también la ejecutiva y la legislativa en ocasiones también desempeñan, tal como acontece con el artículo 174 de la C.P., que expresamente confiere jurisdicción al Senado para adelantar los procesos por las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la república, Magistrados de la Corte Suprema, Consejo de Estado, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación (...)”.*

*“La Ley Estatutaria de Administración de Justicia destierra cualquier duda que aún pudiera albergar al respecto y señala en su artículo 13 lo que tiene que ver con “El ejercicio de la Función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares”, estos últimos al intervenir en los denominados métodos alternativos de solución de conflictos (arbitramento, conciliación, amigable composición) (...)”.*

Conforme con lo anterior, en la jurisprudencia se ha establecido que, *“fungir de Juez o Fiscal tiene que ver con el ejercicio de la jurisdicción, esto es, con la atribución de aplicar la Ley a un caso concreto mediante una sentencia y tanta medida judicial sea conveniente, todo a efecto de solucionar un conflicto de intereses, ya sea entre particulares, o bien entre éstos y el Estado, etc. Esto es ejercer la autoridad jurisdiccional.”*<sup>26</sup> (Subrayas en original).

### **6.2.2. Autoridad civil o política**

El artículo 188 la Ley 136 de 1996 establece lo siguiente:

*“(...) se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones:*

- 1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública.*

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 7 de febrero de 2019, radicado No. 11001-03-28-000-2018-00048-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00017-00), M. P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de junio 9 de 1.998. Exp. AC-5779. M.P Germán Rodríguez Villamizar.



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por si o por delegación.
3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.”

Sumado a lo anterior, la autoridad civil se define como antagónica a la autoridad militar, porque con la primera se detentan **podere**s o **potestades jurídicas coercitivas**, mientras que la segunda se ostenta **por virtud de las armas**, lo cual delimita un ámbito claro entre uno y otro y configura a la autoridad civil como un concepto amplio y comprensivo de otras autoridades, siempre que no correspondan a la militar<sup>27</sup>.

Ahora bien, el **concepto de autoridad civil** no se agota con la previsión legal en comento ni con la contraposición de los conceptos “civil” y “militar”, ya que el Consejo de Estado ha definido que:

*(...) “La autoridad civil confiada a un servidor público por razón de sus funciones consiste en la potestad de mando, de imposición, de dirección que se ejerce sobre la generalidad de las personas. Su expresión puede ser diversa y puede consistir en competencias reglamentarias, o de designación y remoción de los empleados, o en potestades correccionales o disciplinarias o de imposición de sanciones distintas, o de control que comporte poder de decisión sobre los actos o sobre las personas controladas.*

*“Por lo tanto, la determinación en cada caso concreto de si un servidor público ejerce o no autoridad civil, debe partir del análisis del contenido funcional que tenga su cargo y así se podrá establecer el tipo de poderes que ejerce y las sujeciones a las cuales quedan sometidos los particulares. Si dichas potestades revisten una naturaleza tal que su ejercicio permita tener influencia en el electorado, las mismas configuran la ‘autoridad civil’ que reclama la Constitución para la estructuración de la causal de inhabilidad de que se trata.*

*“Con esta perspectiva, el concepto de autoridad civil no resulta excluyente sino comprensivo de la autoridad administrativa que relacionada con las potestades del servidor público investido de*

---

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 30 de octubre de 2018, radicado No. 11001-03-28-000-2018-00031-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

*función administrativa, bien puede ser, y por lo general es al mismo tiempo autoridad civil.”<sup>28</sup> (...) (Se resalta)*

En esa medida, la **autoridad civil** es aquella que reviste a un determinado servidor público de funciones, tendientes a ejercer **podereos coercitivos sobre sus dependientes y los ciudadanos** en general, los cuales se traducen en ciertas atribuciones para expedir reglamentos, designar o remover empleados, como también disciplinar a los mismos a través de la potestad sancionatoria otorgadas por la ley. Por contera, la autoridad militar, es aquella ejercida por medio de las armas y la fuerza pública.

Por su parte, el artículo 189 de la misma norma en cita, aunque no definió el concepto de **autoridad política** si estableció quien es el funcionario que la ejerce en los siguientes términos:

*“AUTORIDAD POLÍTICA. Es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio. Del mismo modo, los secretarios de la alcaldía y jefes de departamento administrativo, como miembros del gobierno municipal, ejercen con el alcalde la autoridad política.*

*Tal autoridad también se predica de quienes ejerzan temporalmente los cargos señalados en este artículo (...).”*

La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>29</sup> ha establecido la diferencia entre la autoridad civil y la política, de la siguiente manera:

*“[L]a autoridad política es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio, y la autoridad civil es aquella que se manifiesta con el ejercicio de poder o mando, dirección e imposición sobre las personas, potestad propia de los alcaldes.*

*Presentar proyectos de Ley y sancionarlas, manejar las relaciones con los otros poderes y con otros Estados, gestionar, trazar y apalancar el rumbo de la Nación, es ejercer autoridad política.*

<sup>28</sup> Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de julio de 2015. C.P. Gerardo Arenas Monsalve Rad. 11001-03-15-000-2014-02130-00(PI)

<sup>29</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consulta del 5 de noviembre de 1991, Rad. 413, M.P. Humberto Mora Osejo y Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de junio 9 de 1.998. Exp. AC-5779. M.P Germán Rodríguez Villamizar.



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

*Los cargos de autoridad política son los que exclusivamente atañen al manejo del Estado, como los de Presidente de la República, ministros, directores de Departamentos Administrativos que integran el Gobierno”.*

### 6.2.3. Autoridad administrativa o militar

Al respecto, el artículo 190 de la ley 136 de 1994, señala:

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

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

En cuanto a la definición que ha adoptado la jurisprudencia respecto de la **autoridad administrativa**, se ha dicho que se trata de aquellos **poderes decisorios de mando o imposición de sanciones que ostentan quienes se encuentran en cargos de administración nacional, departamental, municipal o de los órganos electorales y de control con capacidad para:**

*“hacer que la administración funcione, también ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando y removiendo sus agentes, **celebrando contratos**, supervigilando la prestación de servicios, castigando infracciones al reglamento, etc. Todo eso y más, es la autoridad administrativa.”<sup>30</sup>*

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de junio 9 de 1.998. Exp. AC-5779. M.P Germán Rodríguez Villamizar.



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

Es pertinente hacer énfasis en que, una de las funciones principales que distinguen a la autoridad administrativa de las demás clases, es aquella que concierne a la potestad contractual que pueden ejercer ciertos servidores públicos que tenga a su cargo el manejo del erario público.

En suma, frente a lo que debe entenderse por ejercicio de cargos con autoridad, es importante precisar que el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil<sup>31</sup>, expresó:

“ (...)

5. **Los cargos con autoridad**, a que se refiere la constitución tienen las siguientes características:

a) Los cargos con autoridad política, son los que exclusivamente atañen al manejo del Estado, como los de Presidente de la República, ministros y directores de departamentos administrativos que integran el Gobierno.

b) Los cargos con autoridad administrativa son todos los que correspondan a la administración nacional, departamental y municipal, incluidos los órganos electorales y de control, que impliquen poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad. Tales son, por ejemplo, los cargos de directores o gerentes de establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado de los departamentos y municipios; gobernadores y alcaldes; Contralor General de la Nación defensor del pueblo, miembro del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil.

c) Los cargos con autoridad militar son todos los que, pertenecen a la Fuerza Pública, según el artículo 216 de la Constitución, tienen jerarquía y mando militar.

d) La autoridad civil corresponde, en principio, a todos los cargos cuyas funciones no implican ejercicio de autoridad militar”. (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado que el elemento referente a la autoridad debe **interpretarse de manera objetiva**, es decir, que no requiere la verificación efectiva de que el servidor público haya hecho uso de algunas de las atribuciones que le otorga la ley, sino que basta con que aquel tenga la virtualidad o

<sup>31</sup> Mediante concepto con número de Radicación 413 de noviembre de 5 de 1991.



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

potencialidad de desarrollarlas, para afirmar que ejerció autoridad. En otras palabras: **la autoridad se ejerce por el mero hecho de detentarla**<sup>32</sup>.

Este alcance realiza el sentido y propósito de la inhabilidad analizada, porque salvaguardar la igualdad y el equilibrio de la contienda electoral, impone realizar la misma bajo un alcance preventivo. Ello quiere decir que, si se entendiera que la inhabilidad se configura por el hecho de ejercer efectivamente la autoridad civil o política y no por el sólo hecho de detentarla, la finalidad constitucional se tornaría inane. En consecuencia, los derechos fundamentales a elegir y ser elegido bajo el principio democrático de igualdad quedarían desprotegidos en el ámbito material, lo cual resulta contrario a los fines que inspiran el Estado Social de Derecho.

### **6.3 ELEMENTO TERRITORIAL**

En lo concerniente a este aspecto, el mismo numeral 2º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, contentivo de la causal de inhabilidad enuncia que, la configuración de la misma, se circunscribe al territorio donde se lleve a cabo la respectiva elección, disposición que a la letra dice“(...) Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, **en el respectivo municipio (...)**”

### **6.4. ELEMENTO TEMPORAL**

Respecto a este elemento la Sala encuentra que no amerita ninguna interpretación, dado que la norma dispone claramente que la condición de empleado público, acompañado por el ejercicio de la **jurisdicción, autoridad civil, política, administrativa o militar,**

---

<sup>32</sup> En este sentido se ha pronunciado la Sección Quinta del Consejo de estado, entre otras, en las siguientes providencias: Consejo de Estado Sección Quinta, sentencia de Julio 14 de 2005. C.P. Reinaldo Chavarro Buritica Rad. 170012331000200301538-01 (3681); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 11 de junio de 2009 C.P. María Nohemí Hernández Pinzón Rad. 68001-23-15-000-2007-0067702; Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia de 17 de febrero de 2005 María Nohemí Hernández Pinzón Rad. 27001-23-31-000-2003-00764-02(3441); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de mayo de 2013 C.P. Alberto Yepes Barreiro Rad. 17001-23-31-000-2011-00637-01 (Acumulado) y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de octubre de 2013, CP. Alberto Yepes Barreiro Rad. 19001-33-31-006-2011-00442-01.



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

debe ejercerse durante los **12 meses anteriores a la fecha de la elección**, es decir, que se parte de un extremo temporal final, que sería el día de la celebración de los respectivos comicios, para contabilizar el término inhabilitante hacía atrás, hasta completar los doce meses, que constituiría el extremo temporal inicial de este factor temporal.

## **7. HECHOS PROBADOS**

De conformidad con las pruebas allegadas al plenario, resulta viable tener como ciertos los siguientes hechos:

- Conforme al formato de elección E-26 ALC de 28 de octubre de 2019 expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el señor Pedro Antonio Murillo Moreno, fue declarado electo como alcalde del municipio de Turmequé para el periodo 2020-2023<sup>33</sup>
- Por medio de la resolución No 5222 de 25 de septiembre de 2019, el Consejo Nacional Electoral negó la solicitud de revocatoria de inscripción del ciudadano Pedro Antonio Murillo Moreno, como candidato a la alcaldía del municipio de Turmequé, por el partido liberal colombiano a celebrarse el 27 de octubre de 2019<sup>34</sup>. Conforme con las pruebas decretadas, el CNE allegó el expediente administrativo que dio origen a dicho acto administrativo<sup>35</sup>
- De acuerdo con el certificado de historia laboral expedido por la secretaria de educación de Boyacá, el señor Pedro Antonio Murillo Moreno laboró como docente en propiedad en el área de básica secundaria, de manera ininterrumpida desde el **19 de enero de 1983 hasta el 31 de marzo de 2019**, en las instituciones educativas Diego de Torres y Técnica Industrial del municipio de Turmequé y en Nuestra señora de la Antigua y en el Colegio

---

<sup>33</sup> Folio 10.

<sup>34</sup> Folio 84-90

<sup>35</sup> Folio 143-196



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

Educación básica Gonzalo Suarez Rendón<sup>36</sup> del municipio de Nuevo Colón.

- Igualmente, se advierte que el escrito de renuncia al nombramiento en propiedad como docente, fue presentado en la secretaria de educación departamental el 18 de febrero de 2019<sup>37</sup>, la cual fue aceptada a través de la resolución No 1961 de 14 de marzo de 2019, con efectos a partir del 01 de abril de 2019<sup>38</sup>, decisión que fue notificada al interesado el 19 de marzo de 2019<sup>39</sup>. Del contenido de la resolución se advierte que el cargo de **docente se ejerció en el área de mecánica industrial.**
- A través del oficio de 27 de febrero de 2020, la Rectora de la I.E. Técnica Industrial de Turmequé *“anexó el manual de funciones para los docentes certificados por la oficina de personal de la secretaria de educación de Boyacá, adoptado en el P.E.I.”*<sup>40</sup>; e igualmente allegó certificación de las funciones de los docentes, expedida por el profesional especializado de la oficina de gestión de personal de la secretaria de educación de Boyacá.
- EL Subdirector de Inspección y vigilancia de la secretaria de educación de Boyacá, allegó certificado en el que indica que las IE. Diego de Torres y Técnico Industrial del municipio de Turmequé y Nuestra señora de la Antigua del municipio de Nuevo Colón, donde el señor Pedro Antonio Murillo Moreno prestó sus servicios como docente, son de naturaleza estatal y departamental<sup>41</sup>

## 8. CASO CONCRETO

---

<sup>36</sup> Folio 129-130

<sup>37</sup> Folio 131

<sup>38</sup> Folio 133

<sup>39</sup> Folio 134

<sup>40</sup> Folio 253-255

<sup>41</sup> Folio 260



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

Se instaura demanda de nulidad electoral, en contra de la elección popular del señor Pedro Antonio Murillo Moreno, **declarado alcalde del municipio de Turmequé para el periodo 2020-2023**, de acuerdo con el formato de elección E-26 ALC de 28 de octubre de 2019 expedido por la RNEC.

El fundamento jurídico de la demanda recae en la inhabilidad establecida en el **numeral 2º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la ley 617 del 2000**, que indica que no podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

“2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.”

Los supuestos facticos que soportan la inhabilidad invocada se fundan en que el señor Pedro Antonio Murillo Moreno, en los **12 meses anteriores a su candidatura, se desempeñó como docente de la Institución Educativa Técnica Industrial de Turmequé**; es decir, en condición de empleado público.

La RNEC, se opone a las pretensiones de la demanda, bajo el argumento de que es **ajena a cualquier actuación previa de cara a la consolidación de los candidatos a ocupar cargos**; considerando así, que la acción del ente registral es una **función de naturaleza eminentemente técnica**, como lo es la elaboración de la tarjeta electoral.

Por su parte el señor Pedro Antonio Murillo Moreno, sostiene no estaba inhabilitado para ser elegido alcalde del municipio de Turmequé, por cuanto en atención al artículo 5º del decreto 1278 de 2002, **el ejercicio de la docencia oficial no implica autoridad administrativa, civil, política o militar** señaladas en la inhabilidad invocada.



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

Bajo tales posturas, procede la Sala a analizar si los elementos constitutivos de la inhabilidad invocada, analizados en precedencia, concurren en el presente caso.

En primer lugar, frente al elemento subjetivo, relacionado con la calidad de empleado público, no existe discusión que el señor Pedro Antonio Murillo Moreno, se desempeñó como docente en el área de **básica secundaria**, de manera ininterrumpida desde el **19 de enero de 1983 hasta el 31 de marzo de 2019**, prestando sus servicios en los municipios de **Nuevo Colon**<sup>42</sup> y **Turmequé**<sup>43</sup>, tal como quedó acreditado por parte de la secretaria de educación departamental.

De igual manera quedó demostrado, que el referido cargo lo desempeñó **hasta el 31 de marzo de 2019**, al haber sido aceptada la renuncia desde el **01 de abril de 2019**, tal como se indicó en el acto administrativo de aceptación de la renuncia, **resolución No 1961 de marzo de 2019**.

De manera que, la condición de servidor público está acreditada, ya que el docente, como el profesional dedicado a la enseñanza a cargo del Estado en los diversos niveles de la educación, corresponde a un verdadero empleado público de naturaleza especial, que tiene una **relación laboral, legal y reglamentaria**, que se vincula a través de acto administrativo emitido por la autoridad nominadora competente, y debe tomar posesión de su cargo, conforme lo disponen los artículos 1º y 4º del Decreto Ley 2400 de 1968<sup>44</sup>, en concordancia con el artículo 3º del Decreto Ley 2277 de 1979<sup>45</sup> y el decreto 1278 de 2002<sup>46</sup>.

Así, la docencia es una profesión adscrita a las actividades permanentes que despliega el Estado en el sector administrativo de

---

<sup>42</sup> IE Nuestra señora de la Antigua y en el Colegio Educación básica Gonzalo Suarez Rendón

<sup>43</sup> IE Diego de Torres y Técnica Industrial

<sup>44</sup> Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones.

<sup>45</sup> por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.

<sup>46</sup> Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

la educación, y como tal, quienes la desempeñan tienen la calidad de empleados públicos por definición<sup>47</sup>.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el elemento material de la inhabilidad invocada, y con el fin de determinar si un docente de un municipio ejerce **autoridad política, civil o administrativa**, se hace necesario acudir a las **funciones generales asignadas** para ese cargo, con el propósito de analizar a la luz de estas, si implican poderes decisorios, de mando, imposición, vigilancia y control sobre los subordinados.

Ello, por cuanto el órgano cierre de la jurisdicción<sup>48</sup> ha indicado que el método que guía la labor jurisdiccional en el propósito de determinar la existencia del elemento referente a la autoridad, consiste en la **valoración del catálogo de funciones del rol ostentado** por la persona en cuestión, a fin de establecer si de ellas se devela la **potestad de mando o dirección requerida**, en atención a las consecuencias a las cuales se encuentran sometidos los asociados y sus subordinados, según sea el caso.

Es decir, que el análisis de dicho elemento **debe efectuarse de manera objetiva**, en tanto que no requiere la verificación efectiva de que el servidor público haya hecho uso de algunas de las atribuciones que le otorga la ley, sino que **basta con que aquel tenga la virtualidad o potencialidad de desarrollarlas**, para afirmar que ejerció autoridad, en la medida que esta se ejerce por el solo hecho de detentarla.

Así entonces, se tiene que el **artículo 122 constitucional**<sup>49</sup> establece como regla de la función pública que no puede existir empleo

<sup>47</sup> Sección Segunda, Subsección B, CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez, 4 de mayo de 2017, radicación número: 20001-23-39-000-2014-00195-01(1734-16)

<sup>48</sup> Sala plena de lo contencioso administrativo, CP.: Ramiro Pazos Guerrero, 3 de marzo de 2020, radicación número: 11001-03-15-000-2019-03209-02(PI)

<sup>49</sup> **“ARTÍCULO 122.** No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. (...)”



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y que la provisión de cargos requiere que estén contemplados en la respectiva planta de personal.

De acuerdo con ello, se tiene que los docentes, por la naturaleza de sus funciones, **no obran como jueces, ni como autoridades encargadas de la política, ni como autoridades militares.**

Así el artículo 104 de la ley 115 de 1994<sup>50</sup>, establece que el educador es el orientador en los establecimientos educativos, de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos, acorde con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad.

Por su parte, el **decreto 1278 de 2002**, por medio del cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente, señala frente a la docencia y la función de dicha labor lo siguiente:

**“ARTÍCULO 40. FUNCIÓN DOCENTE.** La función docente es aquella de carácter profesional que implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza-aprendizaje, lo cual incluye el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de los mismos procesos y sus resultados, y de otras actividades educativas dentro del marco del proyecto educativo institucional de los establecimientos educativos.

La función docente, además de la asignación académica, comprende también las actividades curriculares no lectivas, el servicio de orientación estudiantil, la atención a la comunidad, en especial de los padres de familia de los educandos; las actividades de actualización y perfeccionamiento pedagógico; las actividades de planeación y evaluación institucional; otras actividades formativas, culturales y deportivas, contempladas en el proyecto educativo institucional; y las actividades de dirección, planeación, coordinación, evaluación, administración y programación relacionadas directamente con el proceso educativo.

Las personas que ejercen la función docente se denominan genéricamente educadores, y son docentes y directivos docentes.

---

<sup>50</sup> Por la cual se expide la ley general de educación



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

**ARTÍCULO 50. DOCENTES.** Las personas que desarrollan labores académicas directa y personalmente con los alumnos de los establecimientos educativos en su proceso enseñanza aprendizaje se denominan docentes. Estos también son responsables de las actividades curriculares no lectivas complementarias de la función docente de aula, entendidas como administración del proceso educativo, preparación de su tarea académica, investigación de asuntos pedagógicos, evaluación, calificación, planeación, disciplina y formación de los alumnos, reuniones de profesores, dirección de grupo, actividades formativas, culturales y deportivas, atención a los padres de familia y acudientes, servicio de orientación estudiantil y actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan directa o indirectamente en la educación.”

Es decir que la función de los docentes se desarrolla desde dos perspectivas, una la que tiene que ver directamente con el **proceso sistemático de enseñanza-aprendizaje** (diagnóstico, planificación, ejecución y la evaluación de los procesos y sus resultados) y otra, **con actividades curriculares no lectivas complementarias de la función docente** (actividades de dirección, planeación, coordinación, evaluación, administración y programación relacionadas directamente con el proceso educativo).

Ahora bien, con el artículo 2.4.6.3.8 del **decreto 1075 de 2015**<sup>51</sup>, se atribuyó al ministerio de educación nacional la competencia para adoptar el manual de funciones, requisitos y competencias para cada uno de los cargos del sistema especial de carrera docente.

En tal razón, a través del **decreto 490 de 28 de marzo de 2016**, el MEN reglamentó el decreto Ley 1278 de 2002 en materia de **tipos de empleos del sistema de carrera docente y su provisión**; allí se indicó que en dicho sistema no existía un manual de funciones, requisitos y competencias de cada uno de los cargos de carrera, por lo que se evidenciaba la necesidad de reglamentar lo relacionado con los **perfiles, requisitos, funciones y competencias** de los cargos que hacen parte del mencionado sistema de carrera.

---

<sup>51</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.”



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
 Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
 Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

En tal sentido, se dispuso que el MEN debía adoptar un **manual de funciones, requisitos y competencias** para cada uno de los cargos del sistema especial de carrera docente, razón por la que se expidió la **resolución No 9317 de 06 de mayo de 2016**, a través de la cual “se adoptó e incorporó el manual de funciones, requisitos y competencias para los cargos de directivos docentes del sistema especial de carrera docente”.

Según se advierte de la **resolución por medio de la cual se aceptó la renuncia** del señor Pedro Antonio Murillo Moreno, el docente prestó sus servicios en el **área de mecánica industrial**, por lo tanto, las funciones que desempeñó en ejercicio de dicha labor, comprende aquellas asignadas para los docentes de área de conocimiento y que corresponden a las siguientes:

Descripción de funciones esenciales		
Áreas de gestión	Competencias	Funciones
<b>Directiva</b>	<b>Direccionamiento estratégico y horizonte institucional</b>	Participa en los procesos de seguimiento y evaluación de la planeación institucional y de los procesos que se derivan de ella.
<b>Académica</b>	<b>Dominio Conceptual</b>	-Domina y actualiza los conceptos que fundamentan el área de conocimiento en la que se desempeña. -Estructura en forma pertinente los conceptos disciplinares en el marco del proceso enseñanza-aprendizaje, de acuerdo con los referentes de calidad, estándares básicos de competencias y demás lineamientos y orientaciones de calidad emitidos por el Ministerio de Educación Nacional. -Facilita la reflexión y aplicación práctica de los conceptos disciplinares en situaciones de aula y escenarios vinculados a las experiencias cotidianas de los estudiantes.
	<b>Planeación y Organización Académica</b>	-Planifica los procesos de enseñanza-aprendizaje teniendo en cuenta los objetivos de la educación básica secundaria y media, los estándares básicos de competencias y demás lineamientos y



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
 Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
 Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

		<p>orientaciones de calidad emitidos por el Ministerio de Educación Nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Organiza la enseñanza de nociones disciplinares teniendo en cuenta el aprendizaje conceptual y significativo.</li> <li>- Conoce e informa sobre las instancias, procedimientos y mecanismos de atención y resolución de reclamaciones de padres de familia y estudiantes sobre la evaluación y promoción.</li> </ul>
	<b>Didáctica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Construye ambientes de aprendizaje que fomenten el aprendizaje autónomo y cooperativo en los estudiantes.</li> <li>-Diseña estrategias didácticas que apoyen el desarrollo de la reflexión, integración y aplicación de conceptos disciplinares.</li> <li>-Prepara actividades formativas que permitan relacionar los conceptos disciplinares con las experiencias previas de los estudiantes.</li> </ul>
	<b>Seguimiento y evaluación del aprendizaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participa en el proceso de análisis y seguimiento del desempeño escolar de los estudiantes que se desarrollan en los comités de evaluación y promoción.</li> <li>-Evalúa teniendo en cuenta un enfoque integral, flexible y formativo.</li> <li>-Elabora instrumentos de evaluación del aprendizaje según los objetivos del grado y las competencias del ciclo.</li> <li>-Fomenta la autoevaluación en los estudiantes como mecanismo de seguimiento de su aprendizaje.</li> <li>-Diseña e implementa estrategias de apoyo necesarias para resolver situaciones pedagógicas pendientes de los estudiantes (altos y bajos desempeños)</li> <li>-Mantiene informados a los estudiantes y padres de familia o acudientes de la situación personal y académica (registro escolar, disciplina, inasistencias, constancias de desempeño entre otras)</li> </ul>
<b>Administrativa y Financiera</b>	<b>Apoyo a la gestión académica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participa en los procesos de matrícula y administración de las carpetas de los estudiantes para asegurar el buen funcionamiento de la institución.</li> <li>-Elabora boletines de desempeño escolar para fortalecer el proceso de retroalimentación con los estudiantes y los padres; así como su involucramiento en la formación de sus hijos.</li> </ul>



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
 Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
 Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

	<b>Administración de la planta física y de los recursos</b>	<p>-Contribuye a que la institución reúna y preserve condiciones físicas e higiénicas satisfactorias.</p> <p>-Utiliza los recursos tecnológicos y de apoyo pedagógico de la institución para el desarrollo de su práctica en el aula.</p> <p>-Propone y justifica la integración de nuevos recursos a la institución que potencian la práctica pedagógica en el aula.</p> <p>-Aprovecha y explora continuamente el potencial didáctico de las TIC teniendo en cuenta los objetivos y contenidos de la educación secundaria y media.</p> <p>-Contribuye con la evaluación de los recursos físicos y tecnológicos en función de la articulación de éstos con las prácticas educativas.</p>
<b>Comunitaria</b>	<b>Participación y convivencia</b>	<p>-Promueve la participación de la familia en el proceso de formación de los estudiantes y el fortalecimiento de la escuela de padres</p> <p>- Construye estrategias para la resolución pacífica de conflictos entre los estudiantes, teniendo como referente el manual de convivencia de la institución.</p> <p>- Promueve entre los estudiantes la participación en el consejo estudiantil, el gobierno escolar y la personería estudiantil.</p>
	<b>Proyección a la comunidad</b>	<p>-Propone la realización de actividades extracurriculares en la institución que favorecen el desarrollo de la comunidad educativa.</p> <p>-Vincula en el proceso de enseñanza-aprendizaje el conocimiento del entorno que rodea al estudiante.</p> <p>-Apoya la implementación de la estrategia de la institución para relacionarse con las diferentes instituciones orientadas a la atención comunitaria y que promueven el desarrollo de actividades educativas.</p>
	<b>Prevención de riesgos</b>	<p>-Participa en la identificación de riesgos físicos y psicosociales de los estudiantes de secundaria para incluirlos en el manual de gestión del riesgo de la institución.</p> <p>-Propone acciones de seguridad para que se incluyan en el manual de gestión del riesgo de la institución, que favorezcan la integridad de los estudiantes.</p>

De manera que no se avizora que dentro de las funciones que legalmente le han sido conferidas a los docentes, ostenten aquellas



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

relacionadas con **poder de mando** para exigir obediencia por medio de la fuerza o coacción a sus dependientes y los ciudadanos en general; tampoco pueden **nombrar y remover docentes** adscritos a la institución educativa pues no tienen la capacidad nominadora respecto de subalternos, si se tiene en cuenta que de acuerdo con el artículo 17 del decreto 1278 de 2002<sup>52</sup>, la carrera docente es administrada y vigilada por las entidades territoriales certificadas.

De igual modo, **tampoco tienen facultad sancionadora**, comoquiera que en virtud de la Ley 715 de 2001<sup>53</sup>, la cual profundizó el proceso descentralizador, en el que se distribuyeron nuevamente las competencias entre la Nación y las entidades territoriales en materia de educación preescolar, básica y media, entregándose a los **departamentos, los distritos y los municipios certificados** la prestación directa del servicio en los niveles referidos, por tanto, son estas entidades, quienes tienen la facultad, entre otras, de sancionar a los docentes que prestan sus servicios en las instituciones que administran<sup>54</sup>.

Tampoco el ejercicio de la docencia puede ser catalogado como **autoridad administrativa**, pues dicho cargo **no le otorga poder de mando, facultad decisoria y dirección de asuntos propios de la función administrativa** que se dirigen al funcionamiento del aparato administrativo.

La Rectora de la IE. Técnica Industrial de Turmequé, donde laboró el docente Pedro Antonio Murillo Moreno señaló, los deberes de los

---

<sup>52</sup> “ARTÍCULO 17. ADMINISTRACIÓN Y VIGILANCIA DE LA CARRERA DOCENTE. La carrera docente se orientará a atraer y a retener los servidores más idóneos, a promover el desarrollo profesional y el mejoramiento continuo de los educadores y a procurar una justa remuneración, requiriendo al mismo tiempo una conducta intachable y un nivel satisfactorio de desempeño y competencias. Será administrada y vigilada por las entidades territoriales certificadas, las cuales, a su vez, conocerán en primera instancia de las reclamaciones que se presenten en relación con la aplicación de la carrera. La segunda instancia corresponderá a la Comisión Nacional del Servicio Civil”.

<sup>53</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política **y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación** y salud, entre otros.

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 2012-00368/1421-2012 de agosto 10 de 2017.



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

docentes, contemplados en el manual de convivencia de la institución adoptado por el Consejo Directivo en el año 2015, de los cuales **tampoco se infiere el ejercicio de autoridad civil, administrativa y política**; entre otros, comprenden los siguientes:

- “1. Cumplir con la Constitución y las leyes de Colombia
2. Cumplir las órdenes inherentes a sus cargos que le sean impartidas por sus superiores (...)
10. Cumplir con la jornada laboral y dedicar la totalidad del tiempo reglamentario a las funciones propias de su cargo. (...)
15. Emplear el conducto regular para cualquier trámite (...)
16. Asistir con puntualidad al desempeño de sus tareas ordinarias a reuniones, cursos, conferencias y demás actos que se declaren obligatorios en el reglamento (...)
19. Dirigir personalmente la formación de los niños adolescentes jóvenes y adultos que estén a su cargo”

De igual manera, a las diligencias fue allegada por parte de la rectora de la IE técnica industrial de Turmequé, certificación expedida por la oficina de gestión de personal de la secretaria de educación de Boyacá, en cuanto a las **funciones de los docentes**, en la que se certificó que, además de las funciones contempladas en el decreto 1278 de 2002, los docentes también se rigen por las disposiciones contempladas en la resolución No 13342 de 1982.

No obstante, es de tener en cuenta que en relación con la vigencia de normas relacionadas con la estructura administrativa y las funciones de los cargos de las instituciones educativas de carácter oficial, desde la expedición de la ley 115 de 1994, ley general de educación, y los decretos y resoluciones que la reglamentan, se establece un nuevo ordenamiento jurídico que regula el servicio público de la educación.

En razón a lo anterior, entre otras normas, fueron derogadas tácitamente, la resolución No 13342 de 1982; es decir



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

que, las funciones de los docentes están señaladas tanto en la ley 115 de 1994, como en el decreto 1278 de 2002 y en la resolución No 9317 de 06 de mayo de 2016 .

En línea con lo expuesto, ha sostenido el Consejo de Estado que *“el cotejo entre los conceptos de función docente y ejercicio de autoridad civil, administrativa y militar, como causas generadoras de inhabilidad para ser elegido concejal permite concluir que **el cargo de profesor no es de aquellos que implica potestad poder o mando**”*<sup>55</sup>

Igualmente, en providencia de **14 de mayo de 2015**<sup>56</sup>, señaló que el ejercicio de la docencia en entidades públicas no inhabilita para aspirar a ser elegido en un cargo público de elección popular:

**“Ahora bien, tales precisiones permiten concluir que hizo bien el a quo al denegar las súplicas de la demanda de la referencia, pues la norma en cuestión no prevé como situación prohibitiva el ejercicio de la docencia y, por ende, el señor (...) en su condición de profesor, podía participar en la contienda electoral que tuvo lugar en octubre de 2011 y, por ende, resultar electo como Concejal del Distrito de Barranquilla.**

La Sala recuerda que las causales de inhabilidad y nulidad de una elección **son restrictivas, de tal forma que no es posible la analogía ni hacer interpretaciones extensivas de las mismas.** El juez del Estado de Derecho no puede realizar interpretaciones y elucubraciones que desconozcan el alcance de la norma constitucional en abierta contradicción de los derechos fundamentales, principio axial de aquel.

(...)

**El artículo 40 de la Ley 617 de 2000** permite que los empleados públicos puedan ser elegidos concejales, excepto quienes como tales ejerzan jurisdicción administrativa, civil, política o militar o quienes hayan intervenido como ordenadores del gasto en la ejecución de recursos o celebración de contratos que deban ejecutarse en el respectivo municipio.

---

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 22 de abril de 2002. Rad. 2783. C.P. Darío Quiñon es Pinilla.

<sup>56</sup> Radicación: 08001-23-33-000-2014-00734-01



Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos  
Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno  
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00  
Nulidad electoral

Bajo tales parámetros, ya en reiteradas ocasiones, esta Sección<sup>57</sup> ha considerado que **las personas que ejercen la profesión de docente no tienen autoridad civil, administrativa o militar, como situaciones generadoras de inhabilidad para ser elegido como concejal.** Sobre el particular se ha dicho:

“(…) De acuerdo con el concepto de función docente confrontada con las definiciones y alcances de las figuras ejercicio de autoridad civil, administrativa y militar, (causas generadoras de inhabilidad para ser elegido concejal), **se concluye que el cargo de educador no es de aquellos que implica potestad, poder o mando. Con su ejercicio, no se ejerce ninguna de las clases de autoridad que la norma contempla para que se tipifique la causal endilgada.**”

De manera que, la respuesta al problema jurídico planteado es que la labor de docente no comporta el ejercicio de autoridad política, civil o administrativa, por cuanto no ostenta poder de mando, no nombra o remueve docentes adscritos a la institución educativa, ni tampoco tienen facultad sancionadora, ni la dirección de asuntos propios de la función administrativa que se dirigen al funcionamiento del aparato administrativo.

Conforme a ello, es dable señalar que no se configura la inhabilidad invocada por la demandante, puesto que como se indicó, la estructuración de la misma obedece a la **materialización concurrente de todos elementos invocados en la norma**, por tanto, al desvirtuarse la configuración del elemento material, resulta inane continuar con el análisis de los demás elementos constitutivos de la inhabilidad invocada.

Corolario de lo expuesto lo procedente es negar las pretensiones de la demanda de nulidad electoral.

## 9. CONCLUSIONES

La Sala negará las pretensiones de la demanda al considerar que, la inhabilidad contenida en el **numeral 2º del artículo 95 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la ley 617 de 2000,**

---

<sup>57</sup> Sentencia de 20 de octubre de 2008, Exp. 2007-01506-01, CP Susana Buitrago Valencia.



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

fundamento jurídico del presente medio de control de nulidad electoral, no se configura.

Lo mencionado, por cuanto, si bien el señor Pedro Antonio Murillo Moreno, fungió de manera previa a los comicios como empleado público al servicio de la docencia, dicha labor **no comporta el ejercicio de autoridad política, civil o administrativa**, bajo la cual se configuraría la inhabilidad invocada.

Es así que de conformidad con las funciones establecidas legalmente a dichos servidores, contenidas tanto en la ley 115 de 1994, como en el decreto 1278 de 2002 y en la resolución No 9317 de 06 de mayo de 2016, **los docentes no ostentan** poder de designación y remoción de empleados, potestades correccionales o disciplinarias, facultades de imposición de sanciones o de control que comporte poder de decisión sobre los actos o sobre los sujetos controlados, ya que las funciones que desempeñan corresponden únicamente a procesos sistemáticos de enseñanza-aprendizaje; es decir, que no ejercen ninguna de las clases de autoridad que la norma contempla para que se tipifique la causal endilgada.

#### **10. CONDENA EN COSTAS**

Conforme a lo previsto en el artículo 188 del CPACA, no habrá condena en costas por cuanto en el presente caso de ventila un asunto de interés público.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 5 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO:** Negar las pretensiones de la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, presentó la señora Ruth Yaneth Cruz Villalobos en contra de la elección del señor Pedro



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

Antonio Murillo Moreno, como alcalde electo para el periodo 2020-2023 del municipio de Turmequé.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** **ARCHÍVESE** el expediente una vez en firme esta providencia

**Cópiese, notifíquese y cúmplase.**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FELIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado



*Demandante: Ruth Yaneth Cruz Villalobos*  
*Demandado: Pedro Antonio Murillo Moreno*  
*Expediente: 15001-23-33-000-2019-00594-00*  
**Nulidad electoral**

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, positioned above a faint horizontal line.

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
**Magistrado**