



NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de designación en encargo del alcalde de Bucaramanga / ALCALDE MUNICIPAL – Proceso de elección

Conforme con el inciso 1º del artículo 314 de la Constitución Política, en cada municipio habrá un alcalde, quien es el jefe de la administración local y su representante legal, es elegido popularmente y su período es de 4 años con carácter institucional. Es decir, la selección del representante legal de cada municipio corresponde a un asunto que conforme con los principios democráticos que irradian nuestro sistema jurídico, se hace por la voluntad popular manifestada a través del voto de los ciudadanos residentes en el correspondiente municipio o distrito. Sin embargo, quienes pretenden acceder a dicho cargo de elección popular, deben seguir unas pautas procedimentales, que garantizan la transparencia de la contienda electoral y la seriedad de quienes pretenden representar a la ciudadanía ejerciendo como jefe de la correspondiente administración local. Estas ritualidades para el proceso de selección de mandatarios por voto popular, establecen las condiciones de validez de la elección, tanto del voto individual, como de la actividad electoral en sí considerada, es decir, la existencia de condiciones normativas implica que no basta con la mera expresión de la voluntad popular, es menester que se respete el procedimiento legalmente establecido para que se entienda que dicha voluntad se haya expresado conforme al ordenamiento jurídico, de suerte que cualquier desconocimiento de las prescripciones en la materia, acarreen la nulidad de las elecciones. Es por ello que para materializar el derecho ciudadano de elegir y ser elegido en un cargo de elección popular, la carta fundamental estableció en su artículo 108 que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden inscribir candidatos a las respectivas elecciones, la cual deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue; así mismo, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos. En desarrollo de la mencionada garantía, la Ley Estatutaria 1475 de 2011, en su artículo 28, previó que las agrupaciones políticas que ostenten el atributo de la personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos de conformidad con sus estatutos. Frente a quienes no detentan la personería jurídica señaló que serán inscritos por un comité integrado por 3 ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo. (...). De lo anterior, emana claro que el ciudadano que pretenda acceder al cargo de alcalde debe ser electo popularmente, previo aval de una organización política con personería jurídica o, por el apoyo directo ciudadano condicionado a un número de firmas que respalden la candidatura mediando el registro del comité pertinente ante la autoridad electoral.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 108 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 314 INCISO 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 316 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 28

ALCALDE MUNICIPAL – Faltas absolutas y temporales / ALCALDE MUNICIPAL - Régimen de suplencias ante las faltas de los alcaldes





[L]a regla general es la elección popular del alcalde correspondiente, esta pauta sólo halla excepción en los eventos establecidos en la propia Constitución y en las normas legales especiales. Algunos de esos sucesos corresponden a los establecidos en los incisos segundo y tercero del artículo 314 -suspensión- y -falta absoluta a menos de 18 meses de que finalice el período constitucional-, de la Carta. (...). [L]a Ley 136 de 1994, definió cuáles son las faltas absolutas y cuáles las temporales del alcalde, a saber: Son faltas absolutas del alcalde: a) La muerte; b) La renuncia aceptada; c) La incapacidad física permanente; d) La declaratoria de nulidad por su elección; e) La interdicción judicial; f) La destitución; g) La revocatoria del mandato; h) La incapacidad por enfermedad superior a 180 días. Son faltas temporales del alcalde: a) Las vacaciones; b) Los permisos para separarse del cargo; c) Las licencias; d) La incapacidad física transitoria; e) La suspensión provisional en el desempeño de sus funciones dentro de un proceso disciplinario, fiscal o penal; f) La suspensión provisional de la elección, dispuesta por la Jurisdicción Contencioso Administrativa; g) La ausencia forzada e involuntaria. Estas categorías resultan de vital importancia para conocer el procedimiento que debe acoger el gobernador correspondiente cuando se presente una vacante, toda vez que, dependiendo su naturaleza surge una actuación especial frente a ella. Es así como, para las faltas absolutas, la Constitución previó en el inciso 2 del artículo 314 que siempre que se presente a más de 18 meses de la terminación del período, se elegirá por voto popular un nuevo alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de 18 meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el elegido. (...). [L]a Ley 1475 de 2011 en el parágrafo 3 del artículo 29 estableció que en caso de faltas absolutas el gobernador [para el caso de alcaldes municipales], dentro de los 2 días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los 10 días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato. Ahora bien, para las faltas temporales, el artículo 106 de la Ley 136 de 1994 se ocupó de determinar el procedimiento a seguir, esto es: i) los gobernadores para los casos de suspensión, designarán alcalde del mismo movimiento y filiación política del titular, de terna que para el efecto presente el movimiento al cual pertenezca en el momento de la elección, ii) si la falta fuere temporal, [excepto la suspensión], el alcalde encargará de sus funciones a uno de los secretarios o quien haga sus veces y, iii) si no pudiere hacerlo, el Secretario de Gobierno o único del lugar asumirá las funciones mientras el titular se reintegra o encarga a uno de sus secretarios.

FUENTE FORMAL: LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 98 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 99 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 106 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 29

GRUPO SIGNIFICATIVO DE CIUDADANOS – Diferencia con los partidos y movimientos políticos

[E]l derecho a elegir y ser elegido no se limitó a la pertenencia de los ciudadanos a un partido político; la Carta de Derechos aceptó la pluralidad de manifestaciones, como la de los movimientos o los grupos significativos de ciudadanos. (...). Desde una órbita constitucional se protege la participación ciudadana en el ámbito de elección popular porque se reconocen y garantizan las manifestaciones políticas que tienen expresión a través de organizaciones con





personería jurídica o desde movimientos que cuenten con una voluntad social significativa, por cuanto lo que se busca es que cada vez más los ciudadanos participen y accedan al ejercicio del poder político, protegiendo con ello a quienes no cuentan con el potencial para alcanzar su personería jurídica o, aún, ha sido su voluntad mantenerse como asociaciones. (...). La coexistencia de multiplicidad de agrupaciones políticas no implica, entonces, que todas deban funcionar de la misma manera, ni que puedan asimilarse unas a otras como si fueran un mismo género; por el contrario, lo que se pretende es que conforme con la pluralidad de pensamientos y frente el concepto de democracia expansiva, se permitan y, sobretudo, se protejan las diferentes manifestaciones que políticamente puedan existir. (...). [L]a diferencia que existe entre partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos se encuentra en los fines fundantes de los mismos, en cuanto son completamente diferentes entre sí; en el caso de los partidos políticos estos buscan acceder al poder, a los cargos de elección popular e influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación, mientras que los movimientos políticos buscan influir en la formación de la voluntad política o participar en las elecciones; por su parte los grupos significativos de ciudadanos recogen una manifestación política coyuntural. Del pronunciamiento de constitucionalidad objeto de análisis [sentencia C-955 del 6 de septiembre de 2001] se concluye que la Corte Constitucional hizo una interpretación sistemática de las normas que regulan la materia y, basada en las realidades sociales y políticas, ha identificado las diferencias entre las clases de agrupaciones políticas, reconociendo a los grupos significativos de ciudadanos como una colectividad carente de una clara organización que le asegure su institucionalidad y permanencia.

NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de designación en encargo del alcalde de Bucaramanga / ALCALDE ENCARGADO – La terna que lo postuló provino del Comité Inscriptor que representa al grupo significativo de ciudadanos que inscribió al alcalde suspendido

Adujo el accionante, que en este caso se desconoció el artículo 106 de la Ley 136 de 1994 debido a que: i) se le excluyó indebidamente del proceso de selección de la terna y, ii) se encargó de la alcaldía de Bucaramanga a un ciudadano que no pertenecía a la colectividad política del señor Rodolfo Hernández Suárez. (...). Frente al cargo de exclusión indebida de uno de los miembros del comité inscriptor, emana claro que, del tenor literal de la norma estatutaria, no se puede establecer la existencia de una regla que disponga el procedimiento que deben seguir las colectividades políticas para la selección de los candidatos a la terna de donde se escogerá al alcalde encargado. Quiere decir esto que, al no haberse regulado el tema a través de la correspondiente ley, les corresponde a las organizaciones políticas determinar a través de los mecanismos internos, la selección de los candidatos a ser ternados en caso de que así deban proceder, sin más requisito que quienes la conformen sean de la misma filiación política del titular. Corresponde al fuero interno de cada colectividad establecer las reglas para que de manera democrática se fijen las pautas de selección de los ternados ante las faltas de los mandatarios de elección popular titulares, lo cual encuentra soporte en el hecho que los ciudadanos que votan para elegir alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura, por ende, ante su ausencia temporal, le corresponde a la misma agrupación política en virtud del artículo 107 Superior garantizar y divulgar este proyecto a través de un ciudadano que a su juicio impulse dicha iniciativa, para lo cual éstos, escogerán a quienes crean lo pueden hacer de mejor forma. Ahora bien, en el caso en concreto se tiene que quien inscribió al alcalde suspendido fue el grupo significativo de



ciudadanos Lógica, ética y estética, agrupación que conforme lo expuso el demandante y lo aceptaron los demás sujetos procesales (...) fue registrado por el comité promotor compuesto por los señores Reinaldo Ramírez, Laurentina Ariza Nova y Jorge Rodríguez Cadena. De las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso, no se encuentra que la colectividad política hubiese adoptado algún mecanismo previo de carácter interno para la escogencia de los candidatos a ser ternados en caso de falta temporal del mandatario electo organización que como se señaló en precedencia es carente de una clara estructura funcional que le asegure su institucionalidad y permanencia. Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de los grupos significativos de ciudadanos, que carecen de vocación de permanencia y, por ende, no detentan estatutos, plataforma ideológica o programática, directivos y registro de afiliados, resulta viable acudir al comité integrado por los 3 ciudadanos que tuvieron a cargo la inscripción de la candidatura del alcalde de Bucaramanga para la conformación de la terna, en cumplimiento de artículo 106 de la Ley 136 de 1994, dado que es la única entidad que por mandato estatutario debe registrarse ante la organización electoral. (...). Del acervo probatorio se puede extraer sin lugar a duda, que la terna provino de 2 de 3 miembros del comité inscriptor, que para los efectos del presente trámite representa al grupo significativo de ciudadanos que inscribió al alcalde suspendido, con lo cual se da por acreditado el requisito que al respecto se estableció en el artículo 106 de la Ley 136 de 1994. Para finalizar, la Sala no encuentra irregularidad alguna en que la terna no estuviera suscrita por los 3 miembros del comité inscriptor, toda vez que lo que se observa es la falta de consenso y problemas internos en la escogencia de los candidatos a ser ternados, situación que en nada la invalida, toda vez que no existe exigencia normativa alguna que señale que esta decisión debe ser adoptada por unanimidad. En todo caso, al haberse suscrito por 2 de 3 de sus integrantes, se encuentra legitimada bajo la égida del principio democrático de mayorías. Siendo, así las cosas, se negarán las pretensiones anulatorias de la demanda en lo relacionado al desconocimiento del proceso de conformación de la terna aludida. Frente al argumento de apelación referente a que el demandado no pertenecía al grupo significativo de ciudadanos Lógica, ética y estética [la Sala señala], En lo que hace a la filiación política del encargado se tiene que el artículo 106 de la Ley 136 de 1994 establece que debe ser del mismo movimiento y procedencia política del titular, es decir, que al momento en que entre a ejercer el empleo, debe ser parte del cometido político a que pertenece el titular del cargo de elección popular. (...). En el presente caso, se demostró con los testimonios rendidos y que no fueron controvertidos, que el demandado hizo parte del equipo de gobierno del alcalde suspendido, concretamente fue el Director de Tránsito y Transporte de Bucaramanga, cargo que por su naturaleza es desempeñado por personas de confianza del nominador [alcalde], lo que permitió a los miembros inscriptores concluir que podía hacer parte de la terna, por ser adepto a la coyuntura que creo al grupo significativo de ciudadanos, condición que hace se pueda acreditar el requisito frente a su filiación.

FUENTE FORMAL: LEY 130 DE 1994 – ARTÍCULO 2 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 106

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA





Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 68001-23-33-000-2019-00512-01

Actor: REINALDO RAMÍREZ

Demandado: GERMÁN TORRES PRIETO - ALCALDE ENCARGADO DE BUCARAMANGA

Referencia: NULIDAD ELECTORAL - Encargo de mandatarios locales de elección popular cuando provienen de grupos significativos de ciudadanos

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

1. Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 5 de diciembre de 2019¹ mediante la cual el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda, dirigidas a declarar la nulidad de la Resolución No. 7944 de 10 de junio de 2019 por medio de la cual el Gobernador de Santander designó al señor Germán Torres Prieto como alcalde (E) de Bucaramanga mientras dura la suspensión provisional del titular.

I. ANTECEDENTES

1.1 La demanda

2. El señor Reinaldo Ramírez, actuando en nombre propio, presentó el 18 de julio de 2019, demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, en la cual elevó las siguientes:

1.1.1 Pretensiones

“Declarar la nulidad del proceso de elección para la expedición de la Resolución 7944 del 10 de junio de 2019 por la cual el Gobernador de Santander designó al señor German Torres Prieto como alcalde encargado del Municipio de Bucaramanga.

Como consecuencia de la declaración anterior, declarar nula y cesar todos los efectos jurídicos del Acto Administrativo en mención, esto es la resolución 7944 del 10 de junio de 2019,...”

1.2. Hechos

¹ Folios 197 a 200 vuelto del cuaderno No. 1.



3. Inició su escrito señalando que el 28 de noviembre de 2018, la Procuraduría General de la Nación ordenó la suspensión provisional del alcalde de Bucaramanga por el término de 3 meses.

4. Manifestó que mediante la resolución No. 00-19598 de 30 de noviembre de 2018 el Gobernador de Santander en cumplimiento de la decisión disciplinaria, solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, certificara a qué grupo político pertenecía el alcalde sancionado para proceder al encargo correspondiente respetando la filiación política de éste. Así mismo, mientras se surtía el mencionado trámite encargó al señor Manuel Francisco Azuero como alcalde de Bucaramanga.

5. Sostuvo que con oficio de 10 de diciembre de 2018, el Secretario del Interior de la Gobernación de Santander solicitó a los señores Jorge Rodríguez Cadena, Laurentina Ariza Nova y Reinaldo Ramírez en su condición de inscriptores de la candidatura del alcalde titular de Bucaramanga por el grupo significativo de ciudadanos *Lógica, ética y estética*, señor Rodolfo Hernández Suárez [objeto de la sanción disciplinaria] remitieran la correspondiente terna para nombrar o designar al alcalde encargado atendiendo el procedimiento previsto en el artículo 106 de la Ley 136 de 1994.

6. Aseveró que el 19 de diciembre de 2018 a través de acción de tutela, el Tribunal Administrativo de Santander suspendió los efectos de la decisión disciplinaria de suspender al ingeniero Hernández Suárez como alcalde de Bucaramanga, siendo revocada la acción constitucional el 28 de marzo de 2019 por el Consejo de Estado.

7. Señaló que el 7 de mayo de 2019, los señores Jorge Rodríguez Cadena y Laurentina Ariza Nova, dos de los tres inscriptores del señor Rodolfo Hernández Suárez como candidato a la alcaldía de Bucaramanga para el período 2016-2019, en representación del GSC *Lógica, ética y estética*, ignorando y desconociendo al tercer integrante [demandante] presentan al gobernador de Santander los nombres de los señores Germán Torres Prieto, Magola León y Víctor Azuero, como miembros de la terna para escoger el alcalde de Bucaramanga encargado mientras dura la suspensión provisional.

8. Determinó que la terna así concebida es ilegal pues no se tuvo en cuenta a uno de los miembros del comité inscripción, aunado al hecho que la misma no cumple con lo exigido en el artículo 106 de la Ley 134 de 1994 que ordena que la persona que ha de ser designada para reemplazar al funcionario titular suspendido debe ser *del mismo movimiento y filiación política del titular*, es decir, acreditar su pertenencia al grupo significativo de ciudadanos.

9. Conforme con lo sucedido, agregó que como miembro del comité inscriptor, envió una comunicación al gobernador de Santander objetando la terna, toda vez que no fue tenido en cuenta y además porque el señor German Torres Prieto para la época de la elección del alcalde suspendido era miembro de Opción Ciudadana lo cual lo inhabilitaba para desempeñar en encargo la alcaldía de Bucaramanga.



10. El gobernador de Santander ante esta situación, según informó el demandante, el 16 de mayo de 2019 profirió sendos oficios en los cuales se puede demostrar que solicitó al comité inscriptor la terna de quien fungiría como alcalde encargado de Bucaramanga; siguiendo los parámetros legalmente establecidos para ello. Es así como, requirió que la mencionada terna proviniera de la decisión unánime de quienes representan a la agrupación política del alcalde titular suspendido y, en caso de no existir consenso el mecanismo de selección de ésta.

11. De forma posterior, el gobernador de Santander les solicitó a los señores Jorge Rodríguez y Laurentina Ariza la imperiosa necesidad de vincular al proceso a todos los miembros del comité inscriptor, dado que hasta la fecha no se ha reportado documento alguno del que se pueda establecer la participación del señor Reinaldo Ramírez.

12. El 27 de mayo de 2019, el secretario del interior de la gobernación de Santander con el objeto de lograr una debida integración de la terna, convocó a todos los miembros del comité del GSC *Lógica, ética y estética*, para oír los conceptos y opiniones respecto de la misma, iniciativa que a juicio del demandante altera el proceso señalado en la Ley 136 de 1994 y 1475 de 2011, dado que la gobernación de Santander se involucró de manera indebida en la adopción de una decisión de carácter político que correspondía a una deliberación interna de la colectividad.

13. Esbozó el demandante, que el 5 de junio de 2019, le envió al gobernador de Santander con copia de sus secretarios de interior y jurídico, la respuesta a la convocatoria que le hicieran los otros 2 miembros del comité promotor, en la que puso de presente que ésta tuvo como única finalidad ratificar la terna enviada, en la que manifestó que no asistía dado que su presencia legalizaba la mentada triada que a la fecha se encontraba viciada de nulidad por no contar con su aval.

14. Como consecuencia de lo anterior, los señores Aiza Nova y Rodriguez Cadena ratificaron la terna enviada la cual se reitera se encuentra viciada de nulidad por no tener la firma de los tres inscriptores de la candidatura del señor Rodolfo Hernández Suárez a la alcaldía de Bucaramanga.

15. Manifestó, que el 7 de junio de 2019 el secretario del interior llamó a entrevista a los ternados y, el 10 del mismo mes y año se encargó al señor Germán Torres Prieto como alcalde de Bucaramanga, ciudadano que en esa data, manifestó haber sido militante del partido político Opción Ciudadana para la época de la elección del señor Rodolfo Hernández Suárez.

16. Finalizó su relato, indicando que el 11 de junio de 2019, el alcalde (E) tomó posesión del empleo y de manera inmediata procedió a solicitar la renuncia de los secretarios y subsecretarios de gobierno así como de 80 funcionarios de libre nombramiento, con lo que se atentó con la institucionalidad jurídica y la continuidad del programa de gobierno aprobado por los ciudadanos,





desconociendo con sus acciones el artículo 106 de la Ley 136 de 1994 que contempla que el primer mandatario con carácter de encargo debe adelantar su gestión de acuerdo con el programa del alcalde elegido por voto popular.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

17. Aseguró que con la expedición del acto acusado se desconocieron los artículos 29 y 40 de la Constitución Política, 106 de la Ley 136 de 1994 y 29 de la Ley 1475 de 2011, 137 y 275.5 de la Ley 1437 de 2011.

1.4 Actuaciones procesales de primera instancia

1.4.1 Admisión de la demanda

18. El 26 de julio de 2019, el *a-quo* admitió la demanda y negó la medida cautelar solicitada².

1.4.2 Contestaciones de la demanda

1.4.2.1 Gobernación de Santander

19. El 12 de agosto de 2019³ el apoderado judicial de la gobernación de Santander solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda al considerar que el acto enjuiciado perdió sus efectos como consecuencia de lo dispuesto por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bucaramanga que dejó sin efectos el acto de encargo y ordenó el reintegro del señor Rodolfo Hernández Suárez.

1.4.2. Demandado

20. EL 21 de agosto de 2019⁴, el demandado a través de apoderado judicial contestó la demanda y solicitó se denieguen las pretensiones al considerar que con la expedición de la Resolución No. 7944 de 2019, se respetó el artículo 106 de la Ley 136 de 1994 y 29 de la Ley 1475 de 2011.

21. Para sustentar su dicho, manifestó que el GSC *Lógica, ética y estética* no es un partido ni movimiento político reconocido mediante acto administrativo emanado del Consejo Nacional Electoral como lo dispone el artículo 265 Superior, por ende cualquier ciudadano en ejercicio puede pertenecer a él, manifestación

² Las razones del *a-quo* para no suspender el acto radicarón en que el 21 de junio de 2019 el Juzgado Quinto Laboral de Bucaramanga dejó sin efectos la sanción disciplinaria del señor Rodolfo Hernández Suárez, decisión que fuera confirmada mediante fallo de 12 de julio de 2019 por el Tribunal Superior de Bucaramanga – Sala Laboral-. Estas consideraciones están en las razones para negar la medida cautelar por carencia de objeto, pero no existe soporte en el expediente.

³ Folios 91 a 93 del cuaderno No. 1.

⁴ Folios 94 a 100 del cuaderno No. 1.



con la que pretende demostrar que la terna no estaba viciada y por ende devenía legítima, toda vez que tratándose de esta clase de colectividades políticas no existe un registro de militantes como ocurre en los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

1.4.3 Audiencia inicial

22. El 16 de septiembre de 2019⁵ se llevó a cabo la audiencia inicial. En este se decidió como primera medida determinar si el acto demandado –Resolución 7944 de 2019- perdió su fuerza ejecutoria en razón a que sus fundamentos de hecho y de derecho desaparecieron, como consecuencia de la decisión del Juzgado 5 Laboral del Circuito de Bucaramanga confirmada por el Tribunal Superior que suspendió los efectos de la sanción disciplinaria del alcalde titular del ente territorial.

23. A este punto resolvió que no era posible terminar el proceso dado que la designación en encargo del señor Germán Torres Prieto mientras estuvo vigente, produjo efectos jurídicos, lo que conlleva a que se tenga que hacer el control de legalidad en los términos de la sentencia de unificación de la Sección Quinta del Consejo de Estado con radicado No. 2017-00191-02.

24. Frente al litigio, se centró en determinar si se: *“¿Debe declarar[se] la nulidad de la resolución 7944 de 10 de junio de 2019 expedida por la Gobernación de Santander, por medio de la cual se encarga al Dr GERMAN TORRES PRIETO como Alcalde del municipio de Bucaramanga conforme a las presuntas irregularidades de validez y legalidad que refiere el accionante en la demanda por vulneración de las normas que regulan el proceso de elección en, concreto, la ilegalidad en la conformación de la terna, la extemporaneidad para la presentación de la misma en debida forma y la pertenencia del designado al movimiento político OPCION CIUDADANA y no al movimiento cívico que avaló la candidatura del actual alcalde? O ¿si por el contrario debe mantenerse incólume el mismo, por encontrarse ajustado al ordenamiento jurídico en los términos que señala el demandado y el departamento de Santander?*

25. Para finalizar, decretó de oficio: i) copia de los estatutos de Opción Ciudadana y certificación de si el demandado militó en dicho movimiento, ii) copia del acta de reunión celebrada el 4 de junio de 2019 en la que se hicieron presentes los inscriptores del comité promotor *Lógica, ética y estética* y del oficio de 17 de mayo de 2019, con radicado 20190077061 remitido por los señores Laurentina Ariza Nova y Jorge Rodríguez Cadena y, iii) el testimonio de éstos dos últimos ciudadanos con el fin de aclarar el procedimiento que se surtió para la conformación de la terna.

1.4.4 Alegatos de conclusión

1.4.4.1 El demandado

26. En escrito de 18 de octubre de 2019⁶, manifestó que luego del recaudo probatorio, se puede establecer que no existió desconocimiento o violación de

⁵ Folios 133 a 137 del cuaderno No. 1.

⁶ Folios 182 a 184 del cuaderno No. 1.



norma alguna con su designación en encargo como alcalde de Bucaramanga, toda vez que, su postulación provino de la terna que integraron 2 de los 3 miembros del comité inscriptor del señor Rodolfo Hernández Suárez con lo cual se acreditó el cumplimiento del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

27. De otra parte, frente al testimonio rendido por los miembros del comité inscriptor, se puede deducir: i) que el señor Reinaldo Ramírez fue citado y no compareció a las reuniones en las que se iba a tratar el tema de la conformación de la terna y, ii) que el demandado hizo parte del gabinete del alcalde titular como director de tránsito de Bucaramanga lo cual hacía pensar que era adepto de la colectividad política.

1.4.4.2 Concepto del agente del Ministerio Público

28. El Procurador 16 Judicial II el 21 de octubre de 2019⁷ manifestó que no se evidencia prueba respecto a ninguna de las causales que se invocan para deprecar la nulidad del acto demandado y en consecuencia consideró que no hay razón para acceder a las pretensiones de la demanda.

29. Basó su concepto en el hecho que no existe regulación alguna que señale que la terna deba estar suscrita por los 3 integrantes del grupo significativo de ciudadanos, ni precepto que establezca para su validez que debe provenir de una decisión unánime de quienes tienen la facultad de postular los candidatos.

30. Adujo que la Ley 136 de 1994 cuando se refiere a que se debe designar alcalde del mismo movimiento y afiliación política del titular, se refiere a que los ternados deben hacer parte del movimiento que tenía o representaba el candidato al momento de la elección, diferente a como lo plantea el demandante en el sentido que los postulados debían pertenecer a dicho movimiento para el momento de la elección del mandatario que deja la vacante transitoriamente.

1.4.4.3 El demandante

31. El 17 de octubre de 2019⁸, el señor Reinaldo Ramírez alegó de conclusión, reiterando de manera íntegra los argumentos de la demanda.

1.4.5 Sentencia de primera instancia

32. Luego de surtidas todas las etapas procesales, el 5 de diciembre de 2019, el Tribunal Administrativo de Santander dictó sentencia denegando las pretensiones de la demanda al considerar lo siguiente:

33. Frente al cumplimiento por parte del demandando de lo ordenado en el artículo 106 de la Ley 136 de 1994, se tiene que en este caso el alcalde electo del cual se predica la falta temporal, pertenece a un grupo significativo de ciudadanos, agrupación que se conoce por ser una manifestación grupal de

⁷ Folios 185 a 190 del cuaderno No. 1.



voluntades con un fin que es el de inscribir un candidato y promover su elección sin que se exija mayor requisito de permanencia en el tiempo del movimiento ni acreditación de quienes pertenecieron al mismo.

34. Siguiendo la línea argumentativa concluyó que la terna provino de los miembros del comité inscriptor del señor Rodolfo Hernández Suárez, que, si bien el demandado militó en el partido opción ciudadana, también es cierto que éste renunció a dicha colectividad el 26 de septiembre de 2017, agregando que el mencionado colectivo, perdió su personería jurídica conforme lo informó su representante legal [sin detallar fechas].

35. Finalizó el *a-quo* el estudio de legalidad, señalando que tampoco se observa desconocido el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, dado que éste no aplica al caso en concreto pues, dicha norma regula lo concerniente a las faltas absolutas de los alcalde, supuesto que no se acopla a las condiciones fácticas del presente caso, sin embargo, el término de 10 días allí establecido se cumplió, si se tiene en cuenta las vicisitudes del caso, como lo fue el hecho de las acciones constitucionales presentadas y que conllevaron a que solo hasta el 6 de mayo de 2019 se reanudara la concreción de la terna.

1.4.6. Recursos de apelación

36. El 9 de diciembre de 2019⁸, el demandante recurrió la decisión de negar las pretensiones de la demanda, al considerar, como primera medida la violación del artículo 106 de la Ley 136 de 1994 con la expedición del acto electoral, no se tuvo en cuenta que el demandado no pertenecía al mismo movimiento y filiación política del mandatario titular y, la terna no fue remitida por el movimiento competente.

37. Para sustentar sus afirmaciones, sostuvo que el presente trámite se encuentra viciado de nulidad por la exclusión indebida de su participación en la escogencia de los candidatos a ser ternados, dado que su intervención era necesaria por ser miembro integrante del comité promotor que inscribió al alcalde titular de Bucaramanga. Así mismo, se demostró que el demandado nunca militó ni formó parte del grupo significativo de ciudadanos *Lógica, ética y estética*, es decir, *nunca comulgó con el programa del alcalde elegido por voto popular*

38. La anterior circunstancia, derivó en que su primer acto de gobierno fuera pedir la renuncia de los funcionarios del entorno del alcalde titular, como estrategia para desmontar y cambiar el equipo de gobierno e impedir la ejecución del programa del mandatario elegido por voto popular.

39. De otra parte, sostuvo que quedó plenamente demostrado que el señor Germán Torres Prieto perteneció a la agrupación política Opción Ciudadana, colectividad que se encuentra ubicada ideológicamente en el extremo opuesto del espectro político y del programa de gobierno del grupo significativo de ciudadanos

⁸ Folios 206 a 209 del cuaderno No. 1.

⁹ Folios 239 al 257 del cuaderno No. 1



Lógica, ética y estética, configurándose un fraude electoral *aposteriori* y un verdadero golpe de estado en desconocimiento de la voluntad popular y las propuestas avaladas por los votantes.

1.5. Trámite de segunda instancia.

40. Mediante auto del 13 de enero de 2020¹⁰ la magistrada ponente del Tribunal Administrativo de Santander concedió el recurso de apelación que dio origen a la presente instancia y en providencia del 21 de enero del año en curso¹¹ esta Corporación, a través de la consejera ponente, lo admitió y ordenó correr los traslados de rigor.

1.5.1. Alegatos de conclusión en el trámite de la segunda instancia

41. Luego de surtidos los traslados de rigor, los sujetos procesales guardaron silencio.

1.6. Concepto de la Agente del Ministerio Público

42. El 11 de febrero de 2020¹² la Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, dentro del término de traslado para alegar de conclusión, solicitó que se confirme la decisión de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

43. Frente a la presentación de la terna sin la firma de todos los miembros del comité promotor del grupo significativo de ciudadanos *Lógica, ética y estética*, determinó que, si bien el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 señala que los candidatos inscritos por estas colectividades políticas deben serlo por un conjunto de 3 ciudadanos, el artículo 106 de la Ley 136 de 1994 no estableció cómo éstos deben, en caso de falta temporal o absoluta, proceder en la conformación de la terna.

44. Debido a ello, consideró que la fórmula del *a-quo* de considerar que al haberse presentado la terna por 2 de los 3 miembros del mencionado comité, avalaba al gobernado de Santander para efectuar la designación en encargo del alcalde de Bucaramanga, lo cual permitió garantizar la autonomía de dicha colectividad en el trámite

45. En lo que hace a la militancia del demandado adujo que la exigencia normativa es respecto de la postulación de la terna y no de su integración, es decir, lo relevante es que provenga por quien está legitimado al efecto, esto es, quien inscribió al alcalde a reemplazar.

46. Finalizó su concepto, insistiendo que el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 no resulta aplicable al caso en concreto dado que este regula los casos de faltas

¹⁰ Folio 210 del cuaderno No. 1.

¹¹ Folios 218 y 219 del cuaderno No. 2

¹² Folios 231 a 236 vuelto del cuaderno No. 2



absolutas y no temporales, además del texto normativo se extrae que no cobija a los grupos significativos de ciudadanos dado que por su naturaleza carecen de vocación de permanencia.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

47. La competencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado para conocer del recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el fallo del 5 de diciembre de 2019 proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, está fijada en los artículos 150 y 152.9 de la Ley 1437 de 2011; al igual que por lo normado en el artículo 13 del Acuerdo No. 80 de 2019 expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Problema Jurídico que resolver

48. Consiste en determinar, de conformidad con el recurso de apelación interpuesto, si existe mérito suficiente para revocar la decisión del Tribunal Administrativo de Santander mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda dirigidas a decretar la nulidad del acto de designación en encargo del alcalde de Bucaramanga.

49. Por cuestiones metodológicas, para resolver el recurso de apelación interpuesto se solventarán los siguientes planteamientos: i) proceso de elección de alcaldes municipales, ii) suplencias ante sus faltas, iii) grupos significativos de ciudadanos y su diferencia con los partidos y movimientos políticos y, iv) el caso concreto.

2.3 Proceso de elección de alcaldes municipales

50. Conforme con el inciso 1º del artículo 314 de la Constitución Política, en cada municipio habrá un alcalde, quien es el jefe de la administración local y su representante legal, es elegido popularmente y su período es de 4 años con carácter institucional.

51. Es decir, la selección del representante legal de cada municipio corresponde a un asunto que conforme con los principios democráticos que irradian nuestro sistema jurídico, se hace por la voluntad popular manifestada a través del voto de los ciudadanos residentes en el correspondiente municipio o distrito¹³.

52. Sin embargo, quienes pretenden acceder a dicho cargo de elección popular, deben seguir unas pautas procedimentales, que garantizan la transparencia de la contienda electoral y la seriedad de quienes pretenden representar a la ciudadanía ejerciendo como jefe de la correspondiente administración local.

¹³ Artículo 316 de la Constitución Política: En las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.

53. Estas ritualidades para el proceso de selección de mandatarios por voto popular, establecen las condiciones de validez de la elección, tanto del voto individual, como de la actividad electoral en sí considerada, es decir, la existencia de condiciones normativas implica que no basta con la mera expresión de la voluntad popular, es menester que se respete el procedimiento legalmente establecido para que se entienda que dicha voluntad se haya expresado conforme al ordenamiento jurídico, de suerte que cualquier desconocimiento de las prescripciones en la materia, acarreen la nulidad de las elecciones¹⁴.

54. Es por ello que para materializar el derecho ciudadano de elegir y ser elegido¹⁵ en un cargo de elección popular, la carta fundamental estableció en su artículo 108 que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden inscribir candidatos a las respectivas elecciones, la cual deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue; así mismo, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

55. En desarrollo de la mencionada garantía, la Ley Estatutaria 1475 de 2011, en su artículo 28, previó que las agrupaciones políticas que ostenten el atributo de la personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos de conformidad con sus estatutos.

56. Frente a quienes no detentan la personería jurídica señaló que serán inscritos por un comité integrado por 3 ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-142 de 7 de febrero de 2001, M.P: Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁵ Artículo 40 de la Constitución Política: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.



57. Así mismo, permitió que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, inscriban candidatos de coalición para cargos uninominales, como por ejemplo para la elección de alcaldes, quien será el candidato único de éstos y de quienes no participen en la coalición, pero decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición¹⁶.

58. De lo anterior, emana claro que el ciudadano que pretenda acceder al cargo de alcalde debe ser electo popularmente, previo aval de una organización política con personería jurídica o, por el apoyo directo ciudadano condicionado a un número de firmas¹⁷ que respalden la candidatura mediando el registro del comité pertinente ante la autoridad electoral.

2.3.1 Régimen de suplencias ante las faltas de los alcaldes

59. Ahora bien, como se señaló en precedencia la regla general es la elección popular del alcalde corresponde, esta pauta sólo halla excepción en los eventos establecidos en la propia Constitución y en las normas legales especiales. Algunos de esos sucesos corresponden a los establecidos en los incisos segundo y tercero del artículo 314 -suspensión- y -falta absoluta a menos de 18 meses de que finalice el período constitucional-, de la Carta.

60. En desarrollo del mandato superior, la Ley 136 de 1994, definió cuáles son las faltas absolutas y cuáles las temporales del alcalde, a saber:

Artículo 98. Faltas absolutas. Son faltas absolutas del alcalde:

- a) La muerte;
- b) La renuncia aceptada;
- c) La incapacidad física permanente;
- d) La declaratoria de nulidad por su elección;
- e) La interdicción judicial;
- f) La destitución;
- g) La revocatoria del mandato;
- h) La incapacidad por enfermedad superior a 180 días.

Artículo 99. Faltas temporales. Son faltas temporales del alcalde:

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

¹⁶ Artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

¹⁷ El artículo 9º de la Ley 130 de 1994, establece el número de firmas necesarias para poder inscribir candidatos, las cuales corresponden al 20% del resultado de dividir el número de



g) La ausencia forzada e involuntaria.

61. Estas categorías resultan de vital importancia para conocer el procedimiento que debe acoger el gobernador correspondiente cuando se presente una vacante, toda vez que, dependiendo su naturaleza surge una actuación especial frente a ella.

62. Es así como, para las faltas absolutas, la Constitución previó en el inciso 2 del artículo 314 que siempre que se presente a más de 18 meses de la terminación del período, se elegirá por voto popular un nuevo alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de 18 meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el elegido.

63. En desarrollo del precepto superior, la Ley 1475 de 2011 en el párrafo 3 del artículo 29 estableció que en caso de faltas absolutas el gobernador [para el caso de alcaldes municipales], dentro de los 2 días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los 10 días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.

64. Ahora bien, para las faltas temporales, el artículo 106 de la Ley 136 de 1994 se ocupó de determinar el procedimiento a seguir, esto es: i) los gobernadores para los casos de suspensión, designarán alcalde del mismo movimiento y filiación política del titular, de terna que para el efecto presente el movimiento al cual pertenezca en el momento de la elección, ii) si la falta fuere temporal, [excepto la suspensión], el alcalde encargará de sus funciones a uno de los secretarios o quien haga sus veces y, iii) si no pudiere hacerlo, el Secretario de Gobierno o único del lugar asumirá las funciones mientras el titular se reintegra o encarga a uno de sus secretarios.

65. Por manera que, dependiendo de la categoría de la falta en la alcaldía se deberá acudir a las urnas o le corresponderá al nominador encargar del empleo a un ciudadano que cumpla las condiciones que la ley le exige, previo la observancia de las normas legalmente establecidas en la materia.

2.4 Grupos significativo de ciudadanos y su diferencia con los partidos y movimientos políticos¹⁸

66. Teniendo en cuenta que la vacante temporal proviene de un alcalde que pertenece a un grupo significativo de ciudadanos, previo resolver el caso en concreto, se detallará lo que debe entenderse por esta clase de agrupaciones, su

ciudadanos aptos para votar en la respectiva circunscripción. En ningún caso se podrá exigir más de 50.000 firmas para la inscripción de un candidato.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 29 de septiembre de 2016, M.P: Rocío Araújo Oñate, radicado No. 05001-23-33-000-2015-02495-02





diferencia con las demás organizaciones políticas y, en particular, si se puede predicar que aquella tenga una connotación coyuntural, con miras a determinar en el caso en concreto, quiénes en su conformación interna definen la postulación de los ciudadanos a ser ternados y la pertenencia de éstos a la colectividad.

67. Pues bien, según el contenido de la Constitución Política de 1991 el derecho a elegir y ser elegido no se limitó a la pertenencia de los ciudadanos a un partido político; la Carta de Derechos aceptó la pluralidad de manifestaciones, como la de los movimientos o los grupos significativos de ciudadanos. El palabras de la misma Corte Constitucional¹⁹ *“el Constituyente /.../ no quiso limitar los beneficios del reconocimiento institucional a las manifestaciones políticas depositarias de una clara estructura organizativa. La manifestación popular espontánea y depositaria de una voluntad social significativa también fue tomada en cuenta. **La idea de incluir los grupos sociales significativos refleja esta intención de proteger el derecho a la participación política, incluso en aquellos niveles en los cuales su manifestación carece de una clara organización que le asegure su institucionalidad y permanencia**”.* (Negrillas fuera del texto)

68. Desde una órbita constitucional se protege la participación ciudadana en el ámbito de elección popular porque se reconocen y garantizan las manifestaciones políticas que tienen expresión a través de organizaciones con personería jurídica o desde movimientos que cuenten con una voluntad social significativa, por cuanto lo que se busca es que cada vez más los ciudadanos participen y accedan al ejercicio del poder político, protegiendo con ello a quienes no cuentan con el potencial para alcanzar su personería jurídica o, aún, ha sido su voluntad mantenerse como asociaciones.

69. Precisó la Corte: *“Los partidos políticos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades de representación democrática constitucionalmente reconocidas, cuyo papel es de carácter complejo, pues de un lado, tienen una función instrumental, esto es, expresan los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política, siendo medios de expresión a lo largo del proceso de democratización de la política, y cumplen el papel de canalizar la voluntad pública de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos”*²⁰.

70. La coexistencia de multiplicidad de agrupaciones políticas no implica, entonces, que todas deban funcionar de la misma manera, ni que puedan asimilarse unas a otras como si fueran un mismo género; por el contrario, lo que se pretende es que conforme con la pluralidad de pensamientos y frente el concepto de democracia expansiva, se permitan y, sobretodo, se protejan las diferentes manifestaciones que políticamente puedan existir.

71. Establecido así que nuestro ordenamiento constitucional reconoce y garantiza la existencia de múltiples modalidades de organizaciones políticas, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y la normativa vigente corresponde entrar ahora a determinar qué se entiende por cada una de ellas. Pues bien, el artículo

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente No. PE-031 Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10



2° de la Ley 130 de 1994 consagra la definición de partidos y movimientos políticos, así:

“Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.

Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.”

72. La Corte Constitucional, en sentencia C-089 de 1994, frente a la constitucionalidad del artículo en cita, señaló:

La definición de partido que consagra el artículo 2 recoge, en lo esencial, las funciones sumariamente descritas, como quiera que la anterior relación de funciones, equivale a postular que en aquél se refleja el pluralismo político y, por su conducto, se promueve y encauza la participación de los ciudadanos y la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas. Con la constitucionalización de los partidos se pretende, entonces, establecer reglas de juego que permitan mejorar las condiciones de competencia pluralista, fundamento del sistema democrático, y con ello develar y controlar una actividad en la que se determina lo esencial del poder político y de la función pública.

(...)

El movimiento de tipo político, por su grado de organización y permanencia, está llamado a convertirse eventualmente en partido. La organización social, en cambio, mantiene sus propósitos políticos como objetivos que adquieren importancia coyuntural en la consecución de los fines de tipo social que posee la institución. El movimiento social no tiene el grado de organización del partido o de la organización social. Sus objetivos también son circunstanciales, pero su evolución puede derivar en un movimiento político. Negrilla fuera de texto.

73. En lo que se refiere a grupos significativos de ciudadanos, la Corte Constitucional²¹ indicó:

“Las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, no tienen vocación de permanencia desde el punto de vista del activismo político. Su propósito central en el escenario público no es el de participar en la contienda electoral de manera continua, sino el de obtener resultados concretos de orden social y/o económico. No obstante, advierte la Corte, la falta de estructura organizativa no ha sido óbice para extender a favor de estas agrupaciones, el reconocimiento de ciertos beneficios conferidos a las manifestaciones políticas que sí la poseen. La Corte enfatiza esta apreciación diciendo que “[l]a manifestación popular espontánea y depositaria de una voluntad social significativa también fue tenida en cuenta. La idea de incluir los grupos sociales significativos refleja esta intención de proteger el derecho a la participación política, incluso en aquellos niveles en los cuales su manifestación carece de una clara organización que le asegure su institucionalidad y permanencia.” Negrilla propia.

74. Finalmente, respecto de la diferencia entre ‘grupos significativos de ciudadanos’ y ‘partidos políticos’, dijo²²:

“Las entidades y fuerzas políticas que se manifiestan en la sociedad son clasificadas por el texto constitucional con base en el criterio de organización política. Si por organización se entiende un conjunto humano ordenado y jerarquizado que asegura la cooperación y la coordinación de sus miembros con el objeto de alcanzar los fines propuestos, la

Senado – 092/10 Cámara “por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-955 del 6 de septiembre de 2001. M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra.

²² Corte Constitucional, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.



enumeración de entidades hecha por la Constitución posee dos polos opuestos: el partido político, de un lado, y el grupo significativo de ciudadanos, del otro. El primero tiene una clara estructura consolidada, con jerarquías permanentes y claramente diferenciadas, valores, tradiciones y códigos disciplinarios. El grupo significativo de ciudadanos, en cambio, es una manifestación política coyuntural que recoge una voluntad popular cualitativamente importante. El término significativo sólo puede ser sopesado en términos sociológicos y teniendo en cuenta la importancia de la manifestación política del grupo dentro de unas circunstancias específicas...” Negrilla y subrayas fuera de texto.

75. En síntesis, la diferencia que existe entre partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos se encuentra en los fines fundantes de los mismos, en cuanto son completamente diferentes entre sí; en el caso de los partidos políticos estos buscan *acceder al poder, a los cargos de elección popular e influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación*, mientras que los movimientos políticos buscan *influir en la formación de la voluntad política o participar en las elecciones*; por su parte los grupos significativos de ciudadanos recogen una *manifestación política coyuntural*.

76. Del pronunciamiento de constitucionalidad objeto de análisis se concluye que la Corte Constitucional hizo una interpretación sistemática de las normas que regulan la materia y, basada en las realidades sociales y políticas, ha identificado las diferencias entre las clases de agrupaciones políticas, reconociendo a los grupos significativos de ciudadanos como una colectividad carente de una clara organización que le asegure **su institucionalidad y permanencia**²³.

77. La anterior diferenciación emana como necesaria para resolver los argumentos de apelación conforme los cargos planteados, teniendo como fundamento la naturaleza y conformación de cada agrupación política.

2.5 Caso concreto

2.5.1 Argumentos de apelación

78. Conforme los hechos narrados y los elementos materiales probatorios obrantes en este proceso, se tiene que el 29 de noviembre de 2018 la Procuraduría General de la Nación ordenó la suspensión provisional del alcalde de Bucaramanga, el señor Rodolfo Hernández Suárez por el término de 3 meses.

79. Como consecuencia ello, el gobernador de Santander el 10 de diciembre de 2018, solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil le informara cuál había sido la agrupación política que inscribió al alcalde suspendido, con miras a solicitar la remisión de la terna para la designación del encargo mientras la vacancia temporal.

80. El 7 de mayo de 2019, luego de la revocatoria por parte del Consejo de Estado de la tutela que había suspendido los efectos del acto del ente disciplinario, 2 de los 3 miembros del comité inscriptor presentaron ante el

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-955 del 6 de septiembre de 2001. M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra.



gobernador la terna de donde resultó designado el demandado, de quien se aduce no militaba en el grupo significativo de ciudadanos del alcalde titular.

81. Con fundamento en el anterior proceder, el tercer miembro del comité inscriptor, el señor Reinaldo Ramírez propuso la nulidad del acto demandado y el recurso de apelación que ahora ocupa la atención de la Sala, los cuales se limitan a que se analice la legalidad del acto bajo los siguientes reproches:

2.5.2 Desconocimiento del artículo 106 de la Ley 136 de 1994

82. Adujo el accionante, que en este caso se desconoció el artículo 106 de la Ley 136 de 1994 debido a que: i) se le excluyó indebidamente del proceso de selección de la terna y, ii) se encargó de la alcaldía de Bucaramanga a un ciudadano que no pertenecía a la colectividad política del señor Rodolfo Hernández Suárez.

83. El precepto normativo que se aduce desconocido es el siguiente:

Artículo 106 de la Ley 136 de 1994: El Presidente de la República, en relación con el Distrito Capital de Santafé de Bogotá y los gobernadores con respecto a los demás municipios, para los casos de falta absoluta o suspensión, designarán alcalde del mismo movimiento y filiación política del titular, de terna que para el efecto presente el movimiento al cual pertenezca en el momento de la elección.

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

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

84. Frente al cargo de exclusión indebida de uno de los miembros del comité inscriptor, emana claro que, del tenor literal de la norma estatutaria, no se puede establecer la existencia de una regla que disponga el procedimiento que deben seguir las colectividades políticas para la selección de los candidatos a la terna de donde se escogerá al alcalde encargado.

85. Quiere decir esto que, al no haberse regulado el tema a través de la correspondiente ley, les corresponde a las organizaciones políticas determinar a través de los mecanismos internos, la selección de los candidatos a ser ternados en caso de que así deban proceder, sin más requisito que quienes la conformen sean de la misma filiación política del titular.

86. Corresponde al fuero interno de cada colectividad establecer las reglas para que de manera democrática se fijen las pautas de selección de los ternados ante las faltas de los mandatarios de elección popular titulares, lo cual encuentra soporte en el hecho que los ciudadanos que votan para elegir alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura²⁴, por ende,

²⁴ Artículo 1 de la Ley 131 de 1994.



ante su ausencia temporal, le corresponde a la misma agrupación política en virtud del artículo 107 Superior garantizar y divulgar este proyecto a través de un ciudadano que a su juicio impulse dicha iniciativa, para lo cual éstos, escogerán a quienes crean lo pueden hacer de mejor forma.

87. Ahora bien, en el caso en concreto se tiene que quien inscribió al alcalde suspendido fue el grupo significativo de ciudadanos *Lógica, ética y estética*, agrupación que conforme lo expuso el demandante y lo aceptaron los demás sujetos procesales [en el expediente no obra el formulario E-6] fue registrado por el comité promotor compuesto por los señores Reinaldo Ramírez, Laurentina Ariza Nova y Jorge Rodríguez Cadena.

88. De las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso, no se encuentra que la colectividad política hubiese adoptado algún mecanismo previo de carácter interno para la escogencia de los candidatos a ser ternados en caso de falta temporal del mandatario electo²⁵ organización que como se señaló en precedencia es carente de una clara estructura funcional que le asegure su institucionalidad y permanencia.

89. Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de los grupos significativos de ciudadanos, que carecen de vocación de permanencia y, por ende, no detentan estatutos, plataforma ideológica o programática, directivos y registro de afiliados, resulta viable acudir al comité integrado por los 3 ciudadanos²⁶ que tuvieron a cargo la inscripción de la candidatura del alcalde de Bucaramanga para la conformación de la terna, en cumplimiento de artículo 106 de la Ley 136 de 1994, dado que es la única entidad que por mandato estatutario debe registrarse ante la organización electoral.

90. A este punto, es importante resaltar, que la terna fue presentada por 2 de los 3 miembros del comité inscriptor, tal y como se relata en el documento de 17 de mayo de 2019²⁷, a saber:

- El 7 de mayo de 2019, el alcalde suspendido se comunicó vía celular con el señor Jorge Rodríguez Cadena indicando que esperara la llamada del señor Reinaldo Ramírez para reunirse y radicar ante la gobernación la terna de su reemplazo temporal. (allegan constancia telefónica de la llamada).
- Luego de la convocatoria al comité inscriptor y, ante la ausencia del señor Reinaldo Ramírez, los señores Laurentina Ariza Nova y Jorge Rodríguez Cadena decidieron conformar la terna.

91. La anterior circunstancia se dejó constancia en el acta de 7 de mayo de 2019, contentiva de la terna y proveniente del comité de la agrupación política *Lógica*,

²⁵ En virtud del derecho que le asiste a los GSC a participar en las contiendas políticas, nada obsta para que estas organizaciones puedan por ejemplo acordar previamente el procedimiento para designar la terna para suplir las vacancias absolutas o temporales.

²⁶ Inciso 3 del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.

²⁷ Folios 145 a 145 del cuaderno No. 1.



ética y estética²⁸ en la que se señaló: La Secretaria Técnica del Comité deja constancia que logró comunicarse solamente con el señor Jorge Rodríguez Cadena. Se deja igualmente constancia que no se recibió llamada del exmagistrado señor REYNALDO RAMÍREZ, ni citando como lo manifestó el señor Alcalde Ing. Rodolfo Hernández, ni disculpándose de su no asistencia a esta reunión.

92. Ante las desavenencias entre los integrantes del comité inscriptor, el secretario del interior de la gobernación de Santander con el jefe de la oficina jurídica, el 4 de junio de 2019²⁹, citaron a los 3 miembros de este, con el fin de lograr un acuerdo en la presentación de la misma, de lo que se derivó la citación a una nueva reunión con los 3 integrantes. El señor Reinaldo Ramírez expresó que no está de acuerdo con la nueva reunión y que no asistirá a la misma pues no se prestará para que le impongan por mayoría una terna.

93. En la audiencia de pruebas se escuchó a la señora Laurentina Ariza, quien a minuto 21:40 detalló el proceso de escogencia de la terna, en el que reiteró lo narrado en el documento de 17 de mayo de 2019, esta declaración fue rendida ante la presencia del señor Reinaldo Ramírez.

94. Se escuchó al señor Jorge Rodríguez Cadena, quien a minuto 47:20 estableció que el alcalde titular los llamó para convocar una reunión para la conformación de la terna, con la instrucción de éste de radicarla con urgencia por cuanto de no hacerlo el gobernador impondría a un ciudadano de su preferencia. Esta fue la razón fundamental para proceder a constituir y entregarla, más aún cuando el señor Reinaldo Ramírez era conocedor de la mentada reunión.

95. Del acervo probatorio se puede extraer sin lugar a duda, que la terna provino de 2 de 3 miembros del comité inscriptor, que para los efectos del presente trámite representa al grupo significativo de ciudadanos que inscribió al alcalde suspendido, con lo cual se da por acreditado el requisito que al respecto se estableció en el artículo 106 de la Ley 136 de 1994.

96. Para finalizar, la Sala no encuentra irregularidad alguna en que la terna no estuviera suscrita por los 3 miembros del comité inscriptor, toda vez que lo que se observa es la falta de consenso y problemas internos en la escogencia de los candidatos a ser ternados, situación que en nada la invalida, toda vez que no existe exigencia normativa alguna que señale que esta decisión debe ser adoptada por unanimidad. En todo caso, al haberse suscrito por 2 de 3 de sus integrantes, se encuentra legitimada bajo la égida del principio democrático de mayorías.

97. Siendo, así las cosas, se negarán las pretensiones anulatorias de la demanda en lo relacionado al desconocimiento del proceso de conformación de la terna aludida.

²⁸ Folio 152 del cuaderno No. 1.

²⁹ Folios 156 a 159 del cuaderno No. 1.



98. Frente al argumento de apelación referente a que el demandado no pertenecía al grupo significativo de ciudadanos *Lógica, ética y estética*, en el expediente obra:

- Renuncia del señor Germán Torres Prieto a Opción Ciudadana el 27 de septiembre de 2017. (Folio 173).
- Terna por parte del comité inscriptor del grupo significativo de ciudadanos *Lógica, ética y estética*, en la que aparece el demandado de 7 mayo de 2019. (Folio 152).
- Resolución No. 7944 de 10 de junio de 2019, por medio del cual se encargó de alcalde de Bucaramanga al señor Germán Torres Prieto. (Folios 60 a 64).

99. En lo que hace a la filiación política del encargado se tiene que el artículo 106 de la Ley 136 de 1994 establece que debe ser del mismo movimiento y procedencia política del titular, es decir, que al momento en que entre a ejercer el empleo, debe ser parte del cometido político a que pertenece el titular del cargo de elección popular.

100. Obra plena prueba que el señor Torres Prieto, perteneció a la colectividad política Opción Ciudadana, de la cual se retiró el 27 de septiembre de 2017, esto es, con aproximadamente 1 año y 8 meses de anticipación a su designación en encargo.

101. A partir de lo relacionado, no existe prueba que el señor German Torres Prieto militara en una organización política que no le permitiera ser ternado y por ende encargado del cargo de alcalde Bucaramanga.

102. En lo que atañe a la pertenencia al grupo significativo de ciudadanos *Lógica, ética y estética*, se tiene que al no tener personería jurídica y conforme a la definición que de ellos se relató, no cuenta con la lista de afiliados que trata el parágrafo del artículo 3 de la Ley 1475 de 2011³⁰ y por ende, no se puede exigir la militancia formal predicable de los partidos y movimientos políticos.

103. En este caso, si bien la norma exige una pertenencia a la colectividad, esta debe ser entendida, en los grupos significativos de ciudadanos, como aquellas

³⁰ Los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos al Senado de la República o a la Cámara de Representantes y obtengan los votos requeridos para el reconocimiento de personería jurídica, podrán organizarse como partidos o movimientos políticos y solicitar la correspondiente personería. **La solicitud deberá ir acompañada del** acta de fundación, los estatutos, la plataforma ideológica y programática, **la lista de afiliados** y la prueba de la designación de los directivos, y será presentada ante el Consejo Nacional Electoral por quien haya sido designado como representante legal del partido o movimiento así constituido.

En el acto de reconocimiento de personería jurídica el Consejo Nacional Electoral ordenará su inscripción en el Registro Único a que se refiere esta disposición, a partir de lo cual dichas agrupaciones políticas tendrán los mismos derechos y obligaciones de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se someterán, en todo lo demás, a las mismas reglas de organización y funcionamiento.



personas adeptas a la coyuntura que las creó, situación que en cada caso deberá ser analizada por el comité inscriptor.³¹

104. En el presente caso, se demostró con los testimonios rendidos y que no fueron controvertidos, que el demandado hizo parte del equipo de gobierno del alcalde suspendido, concretamente fue el Director de Tránsito y Transporte de Bucaramanga, cargo que por su naturaleza es desempeñado por personas de confianza del nominador [alcalde], lo que permitió a los miembros inscriptores concluir que podía hacer parte de la terna, por ser adepto a la coyuntura que creo al grupo significativo de ciudadanos, condición que hace se pueda acreditar el requisito frente a su filiación.

3. Conclusión

105. El demandante no desvirtuó los argumentos plasmados por el fallador de primera instancia que sustentaron su decisión de negar las pretensiones de la demanda, por manera que, al no acreditarse vulneración alguna del artículo 106 de la Ley 136 de 1994 se mantendrá incólume la legalidad del acto demandado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

VI. RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida el 5 de diciembre de 2019, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Santander, negó a las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

TERCERO.- ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

³¹ Corte Constitucional, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz, en lo correspondiente el fallo determinó: **El grupo significativo de ciudadanos, en cambio, es una manifestación política coyuntural que recoge una voluntad popular cualitativamente importante**



ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

