



NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección del Gobernador de Arauca / DOBLE MILITANCIA – Finalidad / DOBLE MILITANCIA – Modalidades

La prohibición de doble militancia fue introducida en el ordenamiento jurídico colombiano con el fin de imprimir seriedad y fortalecer las instituciones de las agrupaciones políticas para evitar que sus militantes desplegaran conductas contrarias a los principios y lineamientos propios de cada uno de ellos. (...). [L]a doble militancia tiene varias manifestaciones, algunas de ellas consagradas en la misma Carta Política, otras introducidas por la Ley 1475 de 2011, las cuales han sido consolidadas por la jurisprudencia de Sección en cinco modalidades, según sus destinatarios, así: (i) Los ciudadanos: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.” (Inciso 1º del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011). (ii) Quienes participen en consultas: “Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.” (Inciso 5º del artículo 107 de la Constitución Política). (iii) Miembros de una corporación pública: “Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”. (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política e Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011). (iv) Miembros de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización: “Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.” (Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011). (v) Directivos de organizaciones políticas: “Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos” (Inciso 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011). De igual forma, resulta del caso reiterar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, la doble militancia constituye una causal autónoma de nulidad electoral, con consagración expresa en el numeral 8 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NULIDAD ELECTORAL – Corrupción como causal autónoma / NULIDAD ELECTORAL – Requisitos de configuración en la causal de violencia contra el elector / NULIDAD ELECTORAL – Actos de corrupción como causal subjetiva de nulidad

Una de las grandes novedades jurisprudenciales en materia de nulidad electoral en los últimos años ha sido la consagración de la corrupción como causal autónoma de nulidad electoral. Como bien es sabido, antes de la sentencia proferida por esta Sección el 16 de mayo de 2019 dentro del expediente 11001-03-28-000-2018-00084-00, los actos de corrupción en un certamen electoral eran encasillados en la causal 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, es decir, como violencia contra el elector, por lo que para su configuración se exigían una serie de requisitos objetivos de difícil comprobación, lo que hacía casi imposible





que una elección fuera declarada nula por esta causa. De manera concreta, para la configuración de la violencia contra el elector se ha exigido demostrar: i) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan demostrar que existió la violencia alegada, lo cual además del factor objetivo que incluye que los constreñidos ejercieron el voto en determinadas zonas, puestos y mesas, tiene un factor subjetivo, es decir que dicho voto se dio como consecuencia de las dádivas ofrecidas y/o recibidas; ii) Que, en caso de violencia psicológica, las dádivas fueron otorgadas por los demandados con el propósito señalado por el demandante, es decir, para constreñir la voluntad del elector, iii) Cuántos ciudadanos votaron en razón de haber recibido un pago o una promesa de dádiva; y, iv) Que el fraude de esos votantes tuvo la potencialidad de modificar el resultado electoral. Sin embargo, en dicha ocasión se concluyó que el estudio de los actos de corrupción que afectan la libertad del elector de manera positiva o negativa, debía abordarse no desde el punto de vista de la referida causal objetiva de nulidad electoral, sino desde la perspectiva subjetiva y de la violación de normas superiores. Así las cosas, ya no se requiere demostrar los elementos en cita, sino acreditar que la conducta de un candidato ha afectado deliberadamente la pureza del voto a través de prácticas corruptas. (...). [L]o que se busca con la posición jurisprudencial en cita [providencia del 16 de mayo de 2019 dentro del expediente 11001-03-28-000-2018-00084-00], es salvaguardar la pureza, libertad y legitimidad del voto. Así mismo, blindar los procesos electorales, con el fin de evitar que los candidatos se valgan de cualquier maniobra fraudulenta para obtener resultados favorables en las urnas. (...). Es decir, se requiere de una actividad probatoria importante y suficiente que demuestre la comisión o autorización de actos corruptos por parte del eventual demandado, dirigidos a obtener un beneficio en las urnas. Una vez acreditados los elementos necesarios, sin importar el número de votos afectados habrá lugar a declarar la nulidad de la elección que corresponda.

NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección del Gobernador de Arauca / DOBLE MILITANCIA – No se configura al apoyar a candidatos de partidos que adhirieron su aspiración, en el evento que su propio partido no tenga candidatos para determinado cargo

[R]esulta del caso precisar que la conducta prohibida, en materia de doble militancia, consiste en apoyar candidatos distintos a los propios del partido o movimiento político al cual se encuentran afiliados. (...). Recapitulando, de la lectura de la norma y lo dicho por esta Corporación frente a la casual endilgada al demandado se tiene que el sujeto activo de la misma, es el candidato a un cargo de elección popular unipersonal o colegiado; la conducta reprochada es la de apoyar mediante cualquier manifestación e independientemente de su injerencia en el resultado electoral; el objeto de la misma, son candidatos inscritos por agrupaciones políticas diversas a la que pertenece el candidato que apoya. En este evento, todos los hechos de la demanda dentro del expediente 2019-00074, así como las pruebas aportadas con aquella se dirigen a demostrar que el señor Castillo Cisneros apoyó a un candidato a la Alcaldía de Arauca de un partido que no hizo parte de la coalición que lo apoyó para la Gobernación de ese departamento. No obstante, resulta absolutamente relevante que las partes aceptaron que el Partido Cambio Radical, del cual es militante el demandado, no inscribió candidatos para la Alcaldía del municipio de Arauca, razón por la cual, en principio, el candidato a la Gobernación del departamento de Arauca por el Partido Cambio Radical, se encontraba en libertad de apoyar a candidatos de otra agrupación política. Ahora bien, en lo que tiene que ver con el hecho de que dos de los partidos que hicieron parte de la coalición “Unidos por Arauca” sí tenían candidatos propios para la Alcaldía del municipio de Arauca y que pese a ello el demandado apoyó al señor Édgar Fernando Tovar Pedraza, candidato del Partido





ASI para esa alcaldía, debe tenerse en cuenta que según se acreditó en el expediente, el referido partido adhirió la campaña del señor Castillo Cisneros y el partido Cambio Radical, del cual es militante el demandado, aceptó dicha adherencia, circunstancias que también fueron admitidas por ambas partes y que contrario a lo manifestado por los demandantes, sí resultan absolutamente relevantes para el caso. (...). [S]i bien es cierto, el candidato a un cargo de elección popular está sujeto a apoyar a los demás aspirantes que inscriba la agrupación política a la cual pertenece, en el evento de las coaliciones, cuando el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos al cual pertenece una persona no inscriba candidatos para un cargo específico, éste podría apoyar entonces, a los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos y movimientos políticos que aunque no hagan parte de la coalición, se adhieran o apoyen a su candidato. Es decir, conforme el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 el candidato inscrito por una coalición, lo es, en primer lugar, de la agrupación política en la que milita, pero también de los demás miembros de la coalición e incluso de los partidos y movimientos políticos que se adhieran o apoyen su candidatura. Bajo ese entendido, no encuentra la Sala contrario a los postulados de la doble militancia, que en el evento de coaliciones, cuando una agrupación política que tiene un candidato para una gobernación no inscriba aspirantes para las alcaldías del respectivo departamento, su candidato a la gobernación pueda apoyar no sólo a los aspirantes de los miembros de la coalición sino además, a los candidatos inscritos por partidos o movimientos políticos que adhieran o apoyen su aspiración, tal y como ocurrió en el presente caso. (...). Por lo tanto, el hecho de que el señor Castillo Cisneros hubiera apoyado a un candidato a la Alcaldía del municipio de Arauca de un partido que adhirió su candidatura al departamento de Arauca, no constituye doble militancia, toda vez que el acuerdo de adhesión suscrito por el Partido ASI a su candidatura, que data del 25 de julio de 2019, convirtió al demandado en candidato a la Gobernación de Arauca no sólo de la coalición “Unidos por Arauca” sino también de ASI.

NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección del Gobernador de Arauca / NULIDAD ELECTORAL – Actos de corrupción como causal subjetiva de nulidad / MEDIOS DE PRUEBA – Las videograbaciones y fotografías son documentos que por sí solos no demuestran fehacientemente un hecho o acción determinada / NULIDAD ELECTORAL – No se acreditó la configuración de prácticas corruptas

El motivo de censura en este acápite consiste en las presuntas promesas efectuadas por el demandado durante su campaña electoral al gremio de transportadores del departamento de Arauca referente a ayudas para conseguir créditos con el Instituto de Desarrollo de Arauca, IDEAR, para renovar sus vehículos. Así mismo, por los presuntos arreglos que adelantó en la vía de acceso a la comunidad denominada “El Refugio”. (...). Para el efecto, es indispensable analizar el material probatorio invocado por la parte actora para sustentar su acusación que se compete de dos videos y 18 fotografías. (...). [T]anto las videograbaciones como las fotografías son documentos, [cuyo] contenido es simplemente representativo y por ende, por sí solas no demuestran fehacientemente un hecho o acción determinada. (...). Del análisis de la referida grabación, se extrae que, tal y como lo manifestó la señora agente del Ministerio Público, no se evidencia que el demandado haya ofrecido dádivas a cambio del voto de las personas a las cuales dirigió esa comunicación. Simplemente hizo una serie de promesas de campaña, pero en manera alguna, la grabación demuestra que el demandado haya afectado la libertad del voto, de manera fraudulenta. (...). Es decir, en manera alguna se prueba que el demandado haya adelantado





gestiones tendientes a afectar la pureza y libertad del voto mediante maniobras corruptas, sencillamente, se reitera, resulta clara su intención de ganar adeptos en el gremio transportador a través de promesas propias de campañas políticas. (...). Así mismo, obran en el expediente digital, en la misma anotación 49, 18 fotografías, completamente confusas, sin identificar, que parecen corresponder a un camino destapado, una maquinaria y unas casas, las cuales no demuestran absolutamente nada, toda vez que no es claro su origen, ubicación ni época en que fueron tomadas. En tales condiciones, dichos medios de prueba resultan completamente descontextualizados y en manera alguna demuestran que el demandado haya incurrido en prácticas corruptas dirigidas a atentar contra la pureza y libertad del voto. (...). Por lo tanto, se concluye que la parte actora no cumplió con la carga de la prueba que le correspondía en este caso para demostrar la configuración de corrupción como causal de nulidad electoral y en consecuencia, no se acreditó ante esta Sala, en manera alguna que el señor José Facundo Castillo Cisneros hubiera desplegado directa o indirectamente prácticas corruptas dirigidas a obtener beneficios en las urnas.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a las diferentes modalidades de la doble militancia, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre del 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 730001-23-33-000-2015-00806-01. En cuanto a los requisitos que deben acreditarse para la configuración de la violencia contra el elector, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencias del 26 de febrero de 2014 y del 21 de enero de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicaciones 2012-00011-01 y 2014-00030-00. Sobre los actos de corrupción como causal subjetiva autónoma de nulidad electoral, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de mayo de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2018-00084-00. Sobre la doble militancia en la modalidad de apoyo, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 31 de octubre de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2018-00032-00. Con respecto a que las videograbaciones y fotografías son documentos y que su contenido es simplemente representativo y por ende, por sí solas no demuestran fehacientemente un hecho o acción determinada, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 31 de octubre de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2018-00032-00.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 40 NUMERAL 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 107 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 258 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 2 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 29 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 275 NUMERAL 1 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 275 NUMERAL 8 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 243 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 244

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020)





Radicación número: 11001-03-28-000-2019-00074-00 (2019-00075)

**Actor: ELVIN JONEY ABRIL GUERRERO Y CARLOS ALBERTO GARCÍA
PARALES**

**Demandado: JOSÉ FACUNDO CASTILLO CISNEROS – GOBERNADOR DE
ARAUCA, PERÍODO 2020-2023**

Referencia: NULIDAD ELECTORAL

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

Corresponde a la Sala decidir las demandas presentadas por los señores Elvin Joney Abril Guerrero y Carlos Alberto García Parales en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la elección del señor José Facundo Castillo Cisneros como gobernador del departamento de Arauca para el período 2020- 2023.

I. ANTECEDENTES

1. Expediente 11001-03-28-000-2019-00074-00

1.1. Pretensión

Las pretensiones de la demanda fueron del siguiente tenor:

*“De conformidad con los hechos que sirven de fundamento de esta demanda, los cuales se encuentran plenamente probados, se declare que el ciudadano **JOSÉ FACUNDO CASTILLO CISNEROS** identificado con cédula de ciudadanía No. 17.589.302 de Arauca, ha incurrido en conducta constitutiva de doble militancia. Como consecuencia de la anterior declaración, igualmente se declare:*

PRIMERO: *La nulidad del acto administrativo de contenido electoral, Resolución que declara la elección como Gobernador de Arauca para el periodo 2020 – 2023 del demandado **JOSÉ FACUNDO CASTILLO CISNEROS**, formulario **E – 26 GOB**, fecha de generación viernes 08 de noviembre de 2019 a las 5:21 p.m.*

SEGUNDO: *Como consecuencia de lo anterior, se cancele la credencial Formulario **E – 28** que acredita al demandado **JOSÉ FACUNDO CASTILLO CISNEROS** como Gobernador Arauca para el periodo 2020 – 2023, calendada 08 de noviembre de 2019.*

TERCERO: *Que igualmente se declare la ilegalidad de los actos*





administrativos de contenido electoral acusados.

CUARTO: *En firme la Sentencia que anule la elección del demandado, envíense las respectivas comunicaciones a las entidades pertinentes a fin de que se proceda a la designación del respectivo Gobernador encargado y, se convoque a elecciones atípicas para proveer el cargo de Gobernador del Departamento de Arauca para lo que reste del período.”*

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes

1.2. Hechos

Los demandantes indicaron que el señor José Facundo Castillo Cisneros fue inscrito como candidato a la Gobernación de Arauca para el período 2020 – 2023 por una coalición de partidos denominada “Unidos por Arauca”, la cual estaba conformada por el Partido Cambio Radical (del que es militante), el Partido de la U, el Partido Movimiento Alternativo Indígena Social – MAIS y el Partido Colombia Renaciente.

Señalaron que el Partido de la U y el Partido Colombia Renaciente avalaron de forma independiente candidatos a la Alcaldía del municipio de Arauca.

Informaron que el Partido de la U apoyó al señor Nasser Antonio Cruz Matus y el Partido Colombia Renaciente a Germán Rogelio Rozo Anís.

Afirmaron que, con base en lo anterior, existían dos candidatos a la Alcaldía de Arauca frente a los cuales el señor José Facundo Castillo Cisneros tenía el deber de apoyar única y exclusivamente.

Refirieron que el Partido Alianza Social Independiente – ASI, que nada tenía que ver con la coalición “Unidos por Arauca”, inscribió como candidato a la Alcaldía de Arauca al señor Édgar Fernando Tovar Pedraza.

Mencionaron que el Partido Cambio Radical, al cual pertenece el demandado, no avaló candidato alguno a la Alcaldía de Arauca, pero sí al Concejo Municipal y a la Asamblea Departamental.

Sostuvieron que los señores Germán Rogelio Rozo Anís y Nasser Antonio Cruz Matus no renunciaron a sus candidaturas.

Aseguraron que el señor Édgar Fernando Tovar Pedraza realizó un acto político en vía pública el 8 de septiembre de 2019, en el que participó el señor José Facundo Castillo Cisneros al subirse a la tarima y efectuar proselitismo político, solicitando de forma directa el apoyo hacia el candidato Tovar Pedraza para el cargo de alcalde de Arauca, en el cual fue finalmente elegido.

Resaltaron que el demandado resultó electo como gobernador de Arauca para el



período 2020 – 2023, participando como candidato de la coalición “Unidos por Arauca”, y así fue declarado a través de Formulario E – 26 GOB del 8 de noviembre de 2019.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Los demandantes señalaron como vulnerados los artículos 107, inciso 2, de la Constitución Política y 2, inciso 1 de la Ley 1475 de 2011.

Como fundamento de violación de dichas normas expusieron lo siguiente:

Advirtieron que el apoyo que brindó el demandado al candidato Édgar Fernando Tovar Pedraza constituye un hecho de deslealtad hacia los partidos que se coaligaron para avalarlo como su candidato a la Gobernación de Arauca.

Recalaron que el señor Castillo Cisneros traicionó a dos de esos partidos que tenían sus propios candidatos a la alcaldía de Arauca, así como a su propia colectividad (Cambio Radical), al solicitar directamente y en acto público, apoyo a la candidatura del señor Édgar Fernando Tovar Pedraza a la Alcaldía de Arauca.

Adujeron que el demandado compartió tarima con un candidato de un partido distinto al suyo y que tampoco pertenecía a alguno de los partidos que conformaban la coalición que lo avaló como candidato único a la Gobernación de Arauca.

Sostuvieron que con su actuar desleal, el señor Castillo Cisneros incurrió en la prohibición de la doble militancia en la modalidad de apoyo, toda vez que tenía el deber de apoyar a los candidatos a la Alcaldía de Arauca de los partidos que lo avalaron como candidato a la Gobernación de Arauca, y no a candidatos de partidos distintos a los de su coalición.

Destacaron que el inciso 2 del artículo 107 de la Constitución Política prohibió que los ciudadanos pertenezcan simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Refirieron que tal prohibición también se encuentra consagrada en el inciso 1º del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

Consideraron que la conducta del demandado fue maliciosa y dañina, y con ella se desconocieron los principios de rectitud, pulcritud y disciplina que inobjetablemente debe observar toda persona que hace parte de una colectividad política.

Agregaron que estos principios cobran mayor relevancia si varios partidos se han unido para avalar a un candidato, lo cual le impone un compromiso no solo frente a su partido sino ante la colectividad representada en una coalición.

Señalaron que el actuar del señor Castillo Cisneros se encuentra demostrado



dentro del expediente, por lo que su elección debe ser anulada en los términos del numeral 8 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Insistieron en que el demandado desafió el orden legal y se apartó de las normas que rigen la materia, pues a pesar de ser militante del Partido Cambio Radical y ser avalado por una coalición para participar como candidato a la Gobernación de Arauca, brindó su apoyo a un candidato a la Alcaldía del municipio de Arauca que no pertenecía a ninguna de dichas colectividades.

Explicaron que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la figura de la doble militancia tiene 5 modalidades, a saber:

- La primera, dirigida a los ciudadanos de manera general: *“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”*.
- La segunda, dirigida a quienes participen en consultas de partidos o movimientos políticos o en consultas interpartidistas: *“Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral”*.
- La tercera, prevista en el último inciso del artículo 107 de la Constitución Política: *“Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”*.
- La cuarta, consagrada en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011: *“Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”*.
- La quinta, relacionada con los directivos: *“Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos”*.

Aseguraron que la figura de la doble militancia en su modalidad de apoyo se encuentra acreditada debido a que el demandado, aunque fue avalado e inscrito



como candidato a la Gobernación de Arauca por una coalición conformada por los partidos Cambio Radical, de la U, Colombia Renaciente y MAIS, apoyó al señor Édgar Fernando Tovar Pedraza como candidato a la Alcaldía de Arauca, quien fue avalado por el Partido ASI, a sabiendas que los partidos que lo avalaron tenían sus propios candidatos para el cargo de alcalde de ese municipio.

Precisaron el demandado se encuentra incurso en la cuarta modalidad de doble militancia, la cual implica que un candidato avalado por un partido, movimiento político o coalición interpartidista, deba apoyar obligatoriamente a los candidatos de esas colectividades a los otros cargos que se encuentran en contienda electoral.

Aclaró que dicha circunstancia no aplica para aquellos casos en los que el partido o movimiento político no cuentan con un candidato propio o de coalición.

Concluyeron que se encuentran probados los actos positivos efectuados por el señor Castillo Cisneros, en los que expresa su apoyo y solicita a seguidores y simpatizantes respaldar a un candidato a la Alcaldía de Arauca distinto al avalado e inscrito por los partidos que mediante coalición apoyaron su candidatura.

1.4. Contestaciones

1.4.1. Registraduría Nacional del Estado Civil

La apoderada de la entidad contestó la demanda en los siguientes términos:

Adujo que la Registraduría Nacional del Estado Civil se encarga de una labor meramente logística en el desarrollo de los comicios, por lo que no es su deber verificar inhabilidades o incompatibilidades, analizar posturas políticas ni pronunciarse sobre la ética electoral.

Por lo anterior, solicitó que se declarara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Mencionó que quien inscribe a un candidato, lo avala y verifica si tiene inhabilidades o incompatibilidades es el respectivo partido político conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política.

Sostuvo que la Registraduría Nacional del Estado Civil tan solo puede verificar cuestiones formales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011.

Recalcó que la entidad no otorga validez o nulidad a ningún voto, ya que quienes ejercen la labor de contar los tarjetones en los que se plasma la voluntad popular son los jurados de votación.

Refirió que quien tiene la facultad de decretar que un candidato incurrió en una inhabilidad es el Consejo Nacional Electoral.





1.4.2. Consejo Nacional Electoral

El apoderado de la entidad se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda con base en los siguientes argumentos:

Informó que el Consejo Nacional Electoral, en virtud de las facultades conferidas por los artículos 108 y 265 de la Constitución Política, se encarga de decidir las solicitudes de revocatoria de inscripciones de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en alguna causal de inhabilidad.

Recalcó que además de las causales de inhabilidad taxativas consagradas en el ordenamiento jurídico, también se han prescrito una serie de prohibiciones para quienes aspiren a estos cargos y que darían lugar a la revocatoria de la inscripción.

Señaló que entre ellas se encuentra la doble militancia, consistente en la imposibilidad de que los ciudadanos pertenezcan simultáneamente a más de un partido o movimiento político.

Explicó que al no existir un procedimiento especial para las actuaciones en las que se decida sobre la revocatoria de una inscripción, el Consejo Nacional Electoral debe ceñirse al procedimiento administrativo general de que trata el Título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Refirió que por los mismos hechos objeto del presente medio de control, ya se tramitó ante esa entidad una solicitud de revocatoria de inscripción del señor José Facundo Castillo Cisneros como candidato a la Gobernación de Arauca para el período 2020-2023 por la coalición “Unidos por Arauca”, debido a que presuntamente había incurrido en la prohibición de la doble militancia con el Partido ASI, al haber realizado manifestaciones públicas de apoyo a favor del señor Édgar Fernando Tovar Pedraza, candidato por esa organización política a la Alcaldía del municipio de Arauca.

Comentó que el anterior trámite administrativo culminó con la expedición de la Resolución 6479 del 23 de octubre de 2019, en la que se resolvió negar la solicitud de revocatoria de la inscripción al encontrar que el Partido ASI suscribió un acuerdo de adhesión a la candidatura del señor Castillo Cisneros a la Gobernación de Arauca por la coalición “Unidos por Arauca”, por lo que el demandado estaba habilitado para apoyar candidatos a otros cargos y corporaciones públicas de esa organización política.

Recalcó que el Consejo Nacional Electoral no encontró en sede administrativa que el demandado estuviera incurso en causal de doble militancia, situación fáctica que tampoco se evidencia en este caso, por lo que solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda.

1.4.3. José Facundo Castillo Cisneros

Por conducto de apoderado, el demandado solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda.

Al respecto, afirmó que no incurrió en conducta alguna que vicie su elección como gobernador de Arauca para el período 2020 – 2023.

Indicó que el Partido Cambio Radical, del cual es militante, a través de oficio del 25 de julio de 2019 aceptó expresamente la adhesión y apoyo del Partido Alianza Social Independiente – ASI, respecto de su candidatura a la Gobernación de Arauca.

Explicó que ese apoyo fue aceptado por el partido en su calidad de “avalista principal”, tal como se consigna en el documento mencionado.

Alegaron que los argumentos de hecho y derecho expuestos en la demanda como fundamento de sus pretensiones, no se ajustan las normas que invocaron los demandantes ni en el desarrollo jurisprudencial de esta Sección en relación con la figura de la doble militancia.

Consideraron que no se configuró tal prohibición, por lo que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto que declaró su elección.

Recordó que las pretensiones de la demanda están sustentadas en que, a pesar de ser militante del Partido Cambio Radical y de haber sido inscrito como candidato a la Gobernación de Arauca por la coalición conformada por éste y los partidos de la U, MAIS y Colombia Renaciente, apoyó la candidatura del señor Édgar Fernando Tovar Pedraza a la Alcaldía del municipio de Arauca, inscrito por el Partido Alianza Social Independiente, ASI.

Aseguró que en el expediente no obran elementos suficientes que demuestren los hechos que se le endilgan, pues la única prueba aportada con la demanda es un video que supuestamente muestra su participación en un evento político del señor Tovar Pedraza, el cual por sí solo no conduce a la certeza de los hechos que se pretenden comprobar.

Agregó que su valoración debe hacerse en conjunto con otros medios de prueba y con estricta observancia de las reglas de la sana crítica.

Consideró que dicho video carece de la aptitud suficiente, pues se desconoce su origen, no se tiene certeza sobre la persona que lo realizó y no están acreditadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo.

Manifestó que la ausencia de estos elementos resta valor probatorio a este documento e impide demostrar que incurrió en doble militancia, por lo que las prestaciones no están llamadas a prosperar.



Sostuvo que, aún sin en gracia de discusión se aceptara la procedencia de la referida prueba, lo cierto es que el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 establece la posibilidad de que los partidos y movimientos que no participen en una coalición puedan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

Explicó que, en virtud de lo anterior, el Partido ASI manifestó su adhesión y apoyo a su candidatura mediante documento suscrito por el coordinador general de esa colectividad el 25 de julio de 2019.

Reiteró que esa voluntad de apoyo fue aceptada expresamente por el Partido Cambio Radical, tal y como se desprende del documento expedido por la delegada especial del partido y, en tales condiciones, tiene carácter vinculante pues se expresó la voluntad de dos personas jurídicas.

Expuso que, por tal razón, cuando hizo presencia en algún acto de la campaña del señor Édgar Fernando Tovar Pedraza, candidato por el Partido ASI a la Alcaldía del municipio de Arauca, lo realizó en cumplimiento de los compromisos derivados del acuerdo de adhesión.

Concluyó que no es posible afirmar que lo anterior implica un acompañamiento indebido a un candidato de un partido distinto de los que apoyaron su candidatura a la Gobernación de Arauca, razón suficiente para establecer que no incurrió en doble militancia.

1.5. Intervención de la parte demandante

Al descorrer el traslado de las excepciones, los demandantes aseveraron que, contrario a lo mencionado por el señor Castillo Cisneros, la conducta de doble militancia sí fue debidamente probada, pues el video constituye plena prueba para el efecto.

Refirieron que la grabación se realizó por un asistente al evento público en el que el demandado manifestó su apoyo al señor Tovar Pedraza, por lo que el hecho de que no se conozca el nombre del autor del video no afecta su legalidad.

Señalaron que las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo el video sí están acreditadas, pues como se indicó en la demanda se trató de la apertura de la sede política del candidato a la Alcaldía de Arauca, la cual se llevó a cabo el 8 de septiembre en la carrera 23 entre calles 20 y 21 de esa ciudad.

Agregaron que esta prueba resulta suficiente, pues lo único que se requiere para acreditar la conducta de doble militancia es demostrar que el demandado brindó apoyo a un candidato de un partido que no formó parte de la coalición que lo avaló, lo cual está plasmado en el video que fue aportado con la demanda.

Manifestaron que la defensa del señor Castillo Cisneros se basa en que el Partido ASI se adhirió a su candidatura, lo cual le permitía a él apoyar a un candidato de esa colectividad.





Aclararon que la figura de la adhesión no es *inter partes*, pues a diferencia de la coalición que sí es un contrato, aquella no genera reciprocidad entre quien se adhiere y el beneficiario de la adhesión.

Explicaron que la adhesión tiene fuerza vinculante para el partido político que se adhiere, pero no la tiene para quien resulte destinatario de dicha adhesión.

Sostuvieron que se trata de un acto unilateral que solamente genera obligaciones para quien se adhiere y que no requiere aceptación por su destinatario.

Añadieron que según el inciso 1º del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 únicamente hay dos eventos en los que se permite que los partidos políticos puedan apoyar a candidatos ajenos al suyo: i) cuando existe una coalición y el partido es parte, o ii) cuando no habiendo formado parte de esa coalición, decide adherirse o apoyar al candidato de la coalición.

Precisaron que en este caso el Partido ASI manifestó su adhesión a la campaña del demandado, lo cual denota una manifestación unilateral de dicha organización política de apoyar la candidatura del señor Castillo Cisneros.

Consideraron que la aceptación que hizo el Partido Cambio Radical resultaba innecesaria, pues la adhesión se realizó unilateralmente y no requiere ser aceptada por quien resulte favorecido.

Alegaron que el demandado pretende darle el alcance de contrato o acuerdo a unos documentos que en su esencia jurídica no lo tienen.

Expresaron que al tratarse de una manifestación unilateral que no genera obligaciones recíprocas entre quien se adhiere y quien resulte favorecido con esa adhesión, únicamente crea una obligación a quien suscribe o manifiesta públicamente su intención de apoyar determinada candidatura.

Concluyó que el señor Castillo Cisneros no tenía ni la obligación ni la facultad para apoyar candidatos del Partido ASI como finalmente lo hizo, por lo que está demostrado que incurrió en la prohibición de la doble militancia y, en tales condiciones, hay lugar a declarar la nulidad de su elección como gobernador de Arauca.

2. Expediente 11001-03-28-000-2019-00075-00

2.1. Pretensión

Las pretensiones de la demanda fueron del siguiente tenor:

*“De conformidad con los hechos que sirven de fundamento de esta demanda, los cuales se encuentran plenamente probados, se declare que el ciudadano **JOSÉ FACUNDO CASTILLO CISNEROS** identificado*





con cédula de ciudadanía No. 17.589.302 de Arauca, ha incurrido en conducta constitutiva de causal que hace anular su elección, por violación en las normas en que debía fundarse el acto de contenido electoral que declaró su elección. Como consecuencia de la anterior declaración, igualmente se declare:

PRIMERO: *La nulidad del acto administrativo de contenido electoral, Resolución que declara la elección como Gobernador de Arauca para el periodo 2020 – 2023 del demandado **JOSÉ FACUNDO CASTILLO CISNEROS**, formulario **E – 26 GOB**, fecha de generación viernes 08 de noviembre de 2019 a las 5:21 p.m.*

SEGUNDO: *Como consecuencia de lo anterior, se cancele la credencial Formulario **E – 28** que acredita al demandado **JOSÉ FACUNDO CASTILLO CISNEROS** como Gobernador Arauca para el periodo 2020 – 2023, calendada 08 de noviembre de 2019.*

TERCERO: *Que igualmente se declare la ilegalidad de los actos administrativos de contenido electoral acusados.*

CUARTO: *En firme la Sentencia que anule la elección del demandado, envíense las respectivas comunicaciones a las entidades pertinentes a fin de que se proceda a la designación del respectivo Gobernador encargado y, se convoque a elecciones atípicas para proveer el cargo de Gobernador del Departamento de Arauca para lo que reste del período.”*

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes

2.2. Hechos

Los demandantes indicaron que el señor José Facundo Castillo Cisneros fue inscrito como candidato a la Gobernación de Arauca para el período 2020 – 2023 por una coalición de partidos denominada “Unidos por Arauca”, la cual estaba conformada por el Partido Cambio Radical (del que es militante), el Partido de la U, el Partido Movimiento Alternativo Indígena Social – MAIS y el Partido Colombia Renaciente.

Señalaron que el señor Castillo Cisneros filmó unos videos en los que explicaba sus propuestas de campaña a sus adeptos y simpatizantes.

Informaron que una de esas grabaciones fue replicada por miembros de su equipo en redes sociales y, posteriormente, fue publicado el 25 de octubre de 2019 en la página web de la emisora W Radio, bajo el título “*Video salpica a candidato a la Gobernación de Arauca con más de 70 investigaciones*”.

Explicaron que en el video aparece el candidato dirigiéndose al gremio de transportadores del departamento de Arauca, prometiéndoles ayudas para





conseguir un crédito en el Instituto de Desarrollo de Arauca – IDEAR, con intereses muy bajos para renovar sus vehículos.

Agregaron que también les prometió pagar algunas cuotas a quienes solicitaran el crédito que él ayudaría a gestionar si era elegido gobernador de Arauca.

Comentaron que el video tiene una duración de dos minutos y trece segundos, en los cuales se evidencia de forma clara y contundente la promesa de dádivas por parte del demandado para lograr el favor popular en las urnas.

De otra parte, indicaron que el señor Castillo Cisneros, por interpuestas personas, hizo arreglos a dos kilómetros de la vía de acceso a la comunidad denominada “El Refugio”, ubicada en zona rural del municipio de Arauca.

Destacaron que dicha circunstancia se demuestra en las imágenes aportadas con la demanda, en las que se ve la maquinaria con la que se ejecutó tal obra, así como propaganda política del demandado, para informar a los pobladores acerca de quién patrocinaba los arreglos en la vía.

Mencionaron que existe un video en el que un particular llamado Amet Arenilla, agradece al señor Castillo Cisneros por los trabajos realizados en la carretera.

Aseguraron que esta obra fue realizada por el demandado con el único objetivo de prestar un beneficio en especie a la comunidad y así poder captar votos.

Resaltaron que el demandado resultó electo como gobernador de Arauca para el período 2020 – 2023, participando como candidato de la coalición “Unidos por Arauca”, y así fue declarado a través de Formulario E – 26 GOB del 8 de noviembre de 2019.

2.3. Normas violadas y concepto de la violación

Los demandantes señalaron como vulnerados los artículos 40, numeral 1, y 258 de la Constitución Política.

Como fundamento de violación de dichas normas expusieron lo siguiente:

Aseveraron que el demandado incurrió en prácticas corruptas contempladas en el artículo 390 del Código Penal, al prometer dádivas a los ciudadanos para obtener votos a su favor.

Refirieron que las conductas anteriormente señaladas constituyen una causal de nulidad electoral de naturaleza subjetiva, independiente de la clásica violencia que ha sido estudiada por esta Sección.

Lo anterior, pues en su concepto estas no están enmarcadas en las causales específicas consagradas en el artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sino en la genérica de que trata



el artículo 137 *idem*, concretamente porque vulneran las normas en que el acto electoral debía fundarse.

Recalaron que está demostrado que el señor Castillo Cisneros prometió al gremio de transportadores gestionar a su favor créditos ante el IDEAR e, incluso, pagar algunas de sus cuotas.

Agregaron que también está probado que el demandado hizo arreglos a dos kilómetros de vía de acceso a la comunidad denominada “El Refugio”, ubicada en zona rural del municipio de Arauca.

Señalaron que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, estas conductas son irregulares y abiertamente atentatorias de los principios democráticos del Estado y fueron cometidas directamente por el ahora gobernador de Arauca.

Aclararon que la causal de nulidad electoral endilgada al señor Castillo Cisneros no es de orden objetivo, por lo que no hay lugar a estudiar la incidencia en el resultado electoral.

Precisaron que la causal de nulidad invocada es de naturaleza subjetiva, pues se busca reprochar conductas corruptas contrarias a la democracia, así que basta con que se demuestre que el demandado incurrió en prácticas tendientes a afectar la libertad de los votantes, para que por sí sola haya lugar a declarar la nulidad de la elección.

Para reforzar lo anterior, citaron apartes de la sentencia del 16 de mayo de 2019, a través de la cual esta Sección declaró la nulidad de la elección de la señora Aida Merlano Rebolledo como senadora de la República dentro del proferida con radicado 11001-03-28-000-2018-00084-00, y que en concepto de los demandantes guardaba similitud fáctica con el presente asunto.

Con base en esta providencia, aseguraron que cualquier forma de corrupción al votante, indistintamente de que sea un millón o uno solo el votante al que se le pague, prometa o ayude de alguna forma para incidir en su voto, e indiferentemente de si estas prácticas incidieron en el resultado de la elección, ello por sí solo da lugar para que la elección sea anulada.

Afirmaron que el demandado participó directamente de la violencia a los ciudadanos a los que él mismo les prometió ayuda y pagos de sumas de dinero.

Expresaron que la conducta del señor Castillo Cisneros tiene un agravante, consistente en utilizar su futura condición de gobernador para prometer el acceso a créditos a través de una institución descentralizada del departamento como lo es el IDEAR, con el objeto de pagar el favor popular de quienes votaran por él.

Concluyeron que el actuar del demandado consistente en ofrecer beneficios a la comunidad para captar votos, afectó la democracia y la libertad de los votantes,

pues permeó su voluntad al no dejarlos ejercer su derecho al voto de forma consciente, por lo que resulta procedente declarar la nulidad de su elección como gobernador de Arauca.

2.4. Contestaciones

2.4.1. Registraduría Nacional del Estado Civil

La apoderada de la entidad solicitó que se declarara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, reiterando *in extenso* los argumentos expuestos en la contestación de la demanda del expediente 11001-03-28-000-2019-00074-00.

2.4.2. Consejo Nacional Electoral

El apoderado de la entidad se pronunció en los siguientes términos:

Informó que sin desconocer que las causales de anulación del acto electoral son taxativas conforme lo establece el artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado ha indicado que cuando se trate de prácticas corruptas adelantadas directa o indirectamente por candidatos a cargos de elección popular que afecten la pureza y libertad del voto de los electores, estas constituyen una causal subjetiva de nulidad electoral independiente.

Comentó que para la configuración de esta causal se requiere un acervo probatorio bastante certero que imponga al operador judicial un alto grado de certeza sobre su ocurrencia, por cuanto en trámites como el presente, las solas afirmaciones sin supuesto probatorio alguno, pueden implicar una restricción a los derechos políticos de los ciudadanos aspirantes a un cargo público, los cuales son fundamentales y su limitación debe ser excepcional, razonada y proporcional.

Resaltó que aunque con el proceso de nulidad se pretende garantizar la verdad electoral y los postulados y principios democráticos que deben regir un Estado Social de Derecho como el colombiano, el medio de control no se puede convertir en una instancia donde se determinen responsabilidades de carácter penal, como ocurre en el presente asunto, en donde los demandantes atribuyen la comisión de ciertos delitos sin acreditar dentro del plenario que los mismos hubiesen sido puestos en conocimiento de la autoridad competente para ejercer la acción penal.

Adujo que deberá demostrarse la comisión de delitos contra los mecanismos de participación democrática por parte de la persona que fue declarada electa en un cargo de elección popular, con lo que posiblemente se podría incurrir en una causal que genere la nulidad del acto de elección.

Mencionó que el artículo 29 de la Constitución Política establece la presunción de inocencia como un derecho fundamental, en virtud de la cual la persona deberá ser tratada como inocente mientras no se demuestre lo contrario a través de un

proceso judicial adelantado con todas las garantías y en el que se le haya declarado judicialmente culpable mediante sentencia ejecutoriada.

Por tal razón, manifestó atenerse a lo que se llegue a probar en el proceso.

2.4.3. José Facundo Castillo Cisneros

Por conducto de apoderado, el demandado solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda.

Al respecto, advirtió que, de conformidad con la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, para que se estructure la causal de violencia contra el elector prevista en el artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es necesario acreditar los siguientes elementos:

- Las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan demostrar que existió la violencia alegada, que además del factor objetivo que incluye que los constreñidos ejercieron el voto en determinadas zonas, puestos y mesas, contiene un factor subjetivo consistente en probar que dicho voto se dio como consecuencia de las dádivas ofrecidas y/o recibidas.
- Que en caso de violencia psicológica, las dádivas fueron otorgadas por los demandados con el propósito señalado por el demandante, es decir, para constreñir la voluntad del elector.
- Cuántos ciudadanos votaron en razón de haber recibido un pago o una promesa de dádiva.
- Que el fraude de esos votantes tuvo la potencialidad de modificar el resultado electoral.

Frente al caso concreto, recordó que los demandantes fundaron su reproche en i) las supuestas promesas respecto de políticas crediticias que implementaría en el Instituto de Desarrollo de Arauca, IDEAR, y ii) unos “arreglos” que según los actores él ejecutó en una vía pública.

Manifestó que en ninguna de esas situaciones se concretaron los cargos de nulidad electoral, pues no se determinaron los electores supuestamente violentados; las zonas, puestos y mesas de votación donde los constreñidos supuestamente depositaron sus votos con la correspondiente identificación del formulario E-11; el porcentaje de afectación que desvirtúe el principio de eficacia del voto y, por ende, no se determinó la potencialidad de modificar el resultado electoral.

Aseguró que la forma en que fue planteado el cargo en la demanda hace imposible su análisis, pues no cumple con los elementos mínimos para poder ejercer la correspondiente contradicción.



Sostuvo que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, es indispensable concretar en la censura los elementos cualitativos y cuantitativos, cuando se trata de esta causal específica de nulidad electoral.

Por lo anterior, consideró que no se demostró que hubiese desplegado acto alguno que pueda considerarse como violencia contra el elector y, en tales condiciones, no se configuró la causal de nulidad electoral prevista en el numeral 1º del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3. Actuación procesal

Mediante auto del 29 de noviembre de 2019 se admitió la demanda del proceso 11001-03-28-000-2019-00074-00 y se ordenó la notificación personal de dicha providencia al demandado y demás interesados en los términos del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

A través de proveído del 20 de febrero de 2020 y ante la existencia de otro proceso en contra del acto de elección del señor José Facundo Castillo Cisneros, se ordenó mantener el expediente en Secretaría mientras llegaba la oportunidad procesal correspondiente para decidir sobre su eventual acumulación.

Por su parte, la demanda del expediente 11001-03-28-000-2019-00075-00 fue admitida el 2 de diciembre de 2019, y se ordenó la notificación personal de dicha decisión al demandado y demás interesados en los términos del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Posteriormente, por medio de auto del 20 de febrero de 2020 se dispuso remitir los expedientes susceptibles de acumulación al Despacho del ponente del proceso en el cual venció primero el término para contestar la demanda con el fin de que se decidiera lo pertinente.

En virtud de lo anterior, el 2 de marzo del año en curso se decretó la acumulación de los expedientes y se dispuso el radicado 11001-03-28-000-2019-00074-00 como principal para la continuación de la actuación.

Mediante sorteo realizado el 13 de marzo siguiente, se asignó el conocimiento del proceso acumulado a quien ahora funge como ponente.

Con ocasión de la emergencia sanitaria decretada en todo el país por parte del Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PSCSJA20-11517 suspendió los términos judiciales en todo el país a partir del 16 de marzo de 2020, suspensión que fue prorrogada hasta el 30 de junio de 2020.

Una vez reanudados los términos judiciales, por auto del 13 de julio de 2020, se dio traslado a las partes de la solicitud de sentencia anticipada presentada por los demandantes.



A través de decisión del 31 de julio siguiente, se denegó dicha solicitud en atención a que tanto en las demandas como en sus escritos de contestación se solicitó la práctica de pruebas documentales y testimoniales, sin que obrara manifestación alguna de desistimiento por ninguna de las partes.

Por lo anterior, se fijó fecha para celebrar la audiencia inicial prevista en el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011, la cual se llevó a cabo por medios virtuales el 10 de agosto del presente año, en la que se desarrollaron las actividades propias de esta etapa procesal, entre ellas el saneamiento, pronunciamiento acerca de las excepciones, la fijación del litigio y el decreto de pruebas.

Concretamente, se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la apoderada de la Registraduría Nacional del Estado Civil y, por ende, se dispuso no tenerla como demandada dentro del presente asunto.

El litigio fue fijado en los siguientes términos:

“(...) la controversia en este proceso está circunscrita a determinar si se debe declarar la nulidad de la elección del señor José Facundo Castillo Cisneros como gobernador del departamento de Arauca para el período 2020 – 2023. Para el efecto, se debe establecer en primer lugar si el señor Castillo Cisneros incurrió en la causal de doble militancia por apoyo invocada en la demanda y por ende, si desconoció las prohibiciones consagradas en los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011. De igual forma, se debe determinar si el demandado ofreció dádivas a cambio de votos en su campaña política a la Gobernación de Arauca y por tanto, si incurrió en prácticas corruptas que impliquen la nulidad de su elección por violación de los artículos 40-1 y 258 de la Constitución Política. Al respecto, se precisó que aunque los demandantes en algún aparte de la demanda dentro del expediente 2019-0075 invocaron la causal de violencia contra el elector lo cierto es que toda la argumentación de la misma torna a la corrupción como causal genérica de nulidad electoral, con base en el antecedente de la señora Aida Merlano Rebolledo, por lo que en dichos términos es que se estudiará el asunto”.

Adicionalmente, se decretaron las pruebas documentales aportadas por las partes y se rechazó el decreto del testimonio solicitado por el demandado, en atención a que con el mismo se pretendía demostrar que no incurrió en doble militancia, negación indefinida que en los términos del artículo 167 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 211 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, está exenta de prueba.

Por último y al no considerar necesaria la celebración de las audiencias de pruebas y de alegaciones y juzgamiento consagradas en los artículos 285 y 286 de la Ley 1437 de 2011, se corrió traslado a las partes para presentar escrito de



alegatos de conclusión por el término común de diez (10) días dentro del cual la señora agente del Ministerio Público podría presentar el concepto respectivo.

4. Alegatos de conclusión

4.1. Parte demandante

Los demandantes insistieron en que el señor Castillo Cisneros incurrió en doble militancia en la modalidad de “apoyo”, en contravía de los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011.

Afirmaron que el demandado se inscribió como candidato a la Gobernación de Arauca por una coalición conformada por los partidos Cambio Radical (del que es militante), de la U, MAIS y Colombia Renaciente.

Destacaron que los partidos de la U y Colombia Renaciente tenían candidatos a la Alcaldía de Arauca a quienes el demandado, por virtud del acuerdo de coalición que lo avaló, les debía lealtad, pues se trataba de un contrato en el que existía reciprocidad.

Mencionaron que con el video aportado con la demanda existía prueba de que el entonces candidato Castillo Cisneros, de forma libre y espontánea, estuvo en la tarima junto al candidato a la Alcaldía de Arauca por el Partido ASI, manifestando su apoyo y solicitando a los asistentes al evento que los respaldaran en las urnas.

Resaltaron que aunque el Partido ASI oficializó su adhesión a la candidatura del demandado, lo cierto es que se trataba de un acto unilateral, pues el mismo fue plasmado en un documento firmado única y exclusivamente por esa colectividad.

Consideraron que el documento con el que el Partido Cambio Radical aceptó tal adhesión es irrelevante, pues no desnaturaliza el carácter unilateral de tal adhesión o apoyo.

Manifestaron que si hubiere existido algún consenso entre la campaña del demandado y el Partido ASI, se habría formalizado a través de algún documento conjunto, pero no fue así.

Agregaron que el señor Castillo Cisneros apoyó indebidamente al candidato del Partido ASI, ya que dos de los cuatro partidos coaligados para avalar su candidatura a la Gobernación de Arauca tenían candidatos propios para la Alcaldía de Arauca.

Recalaron que si el demandado tenía algún deber de reciprocidad en el marco de la campaña a la Alcaldía de Arauca era con los partidos de la U y Colombia Renaciente, mas no con el partido ASI.

Por otra parte, refirieron que la conducta del señor Castillo Cisneros también se encuentra inmersa en la causal de nulidad contenida en el artículo 137 del Código



de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, por cuanto durante su campaña se dirigió al gremio de transportadores ofreciéndose a gestionar créditos con intereses muy bajos ante el IDEAR, prometiéndoles también ayudar con el pago de algunas cuotas, todo con el objeto de captar votos para ser elegido gobernador.

Recordaron que el gerente del IDEAR es de libre nombramiento y remoción y su nominador es el gobernador de Arauca, lo cual significaba que prometer la gestión de créditos a sus electores a cambio de votos era asegurarles no solo la aprobación del crédito sino pagarle las cuotas.

Adujeron que para la parte demandada tal conducta no constituye corrupción electoral, sino que se trataba del planteamiento y exposición de lo que sería su gobierno.

En tal virtud, cuestionaron la legalidad de la práctica de prometer dádivas a cambio de recibir votos para hacerse con el poder.

Aseveraron que el demandado atentó contra los principios de la democracia que deben prevalecer en un Estado Social de Derecho, ya que afectó la soberanía popular y se cercenó el derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos, al condicionar el voto de las personas e impedir que ejercieran tal derecho de forma consciente.

Por tal razón, indicaron que se desconocieron los artículos 40 y 258 de la Constitución Política.

Argumentaron que otro acto de corrupción electoral ejercido por el señor Castillo Cisneros se evidenciaba en los arreglos que ejecutó en 2 kilómetros de vía de acceso al asentamiento denominado “El Refugio”.

Al respecto, expresaron que el video y las fotografías aportadas con la demanda daban cuenta de la maquinaria usada y la propaganda política del demandado, a partir de lo cual se podía establecer sin duda alguna que los arreglos viales fueron ejecutados por su campaña.

Agregaron que los miembros de esa misma comunidad le atribuyen dichos arreglos al aquí demandado.

Aclararon que, contrario a lo manifestado por la parte demandada en su contestación, no se alegó la causal de violencia contra el elector consagrada en el numeral 1º del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Precisaron que la causal de nulidad alegada en la demanda fue la prevista en el artículo 137 *ibidem*, referida a la expedición del acto administrativo con infracción de las normas en que debía fundarse, siguiendo la línea interpretativa realizada



por esta Sección en el proceso de nulidad electoral con radicado 11001-03-28-000-2018-00084-00, promovido en contra de la señora Aida Merlano Rebolledo.

Explicaron que esta causal no es de tipo objetivo, por lo que no resultaba necesario el cumplimiento de los requisitos establecidos para la configuración de la causal de violencia contra el elector.

Por lo tanto, señalaron que no había lugar a estudiar la incidencia de los votos comprados mediante la promesa de dádivas, pues al tratarse de una causal subjetiva bastaba con demostrar que el demandado incurrió en prácticas corruptas tendientes a afectar la libertad de los votantes.

En tal medida, solicitaron declarar la nulidad de la elección del señor José Facundo Castillo Cisneros como gobernador de Arauca para el período constitucional 2020 – 2023.

De otra parte, informaron que el demandado ya había ejercido el cargo de gobernador para el período 2012 – 2015, luego del cual se iniciaron más de 75 investigaciones de carácter penal, fiscal y disciplinario en su contra, la gran mayoría de ellas ligadas a hechos de corrupción en la contratación en el departamento.

Mencionaron que durante el aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional con ocasión de la propagación del Covid-19, el señor Castillo Cisneros se hizo famoso por un escándalo de corrupción en las entregas de mercados a las familias más vulnerables de Arauca.

Sostuvieron que el demandado pretendió contratar la compra de alimentos para más de 33 mil familias en el departamento con un sobre costo estimado en más de \$1.800.000.000, hechos por los cuales la Procuraduría General de la Nación le formuló pliego de cargos y se iniciaron las investigaciones correspondientes por la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia y la Contraloría General de la República.

Destacaron que en abril del presente año, en pleno confinamiento, suscribió un contrato para hacer unas fiestas en el municipio de Cravo Norte por el valor de \$570.000.000, proceder por el que la Procuraduría General de la Nación lo sancionó en primera instancia con suspensión de seis meses en el ejercicio del cargo, al calificar su conducta como falta gravísima.

Agregaron que por los mismos hechos narrados en la demanda, la Fiscalía General de la Nación se encuentra investigando la comisión del delito de corrupción al sufragante, mismo delito por el que fue condenado el actual gobernador del Cesar y la exsenadora Aida Merlano Rebolledo, cuya elección también fue anulada por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Por último, expresaron su inconformidad con el concepto presentado por la delegada del Ministerio Público, y consideraron absurdo afirmar que la conducta



del demandado no constituye ofrecimiento de dádivas, pues garantizar créditos y pagar sus cuotas se traduce en una promesa a cambio de votos.

Además, adujeron que, contrario a lo alegado en el referido concepto, no es necesario demostrar la existencia de una estructura u organización dedicada a la compra de votos, pues basta con demostrar que el demandado realizó prácticas corruptas al prometer dádivas para conseguir el favor de los electores.

4.2. Parte demandada

Por conducto de apoderado, el señor José Facundo Castillo Cisneros afirmó que con la contestación de la demanda se expusieron las razones de hecho y de derecho, acompañadas de los medios de convicción pertinentes, que dan cuenta de la inexistencia de conducta alguna que afecte la legalidad de su elección.

Sobre el punto, en primer lugar indicó que no se estructuró la causal de doble militancia alegada en la demanda, pues para que la misma se configurara resultaba necesario que el partido al que pertenecía, esto es, Cambio Radical, hubiere inscrito algún candidato a las elecciones para la Alcaldía de Arauca, circunstancia que no se presentó.

Al respecto, señaló que según el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, no es posible apoyar a candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentre afiliado, si los hubiere.

Explicó que, en tal medida, no tenía deber alguno de respaldar candidato de su partido porque, ante la ausencia de candidato inscrito para la Alcaldía de Arauca por el Partido Cambio Radical, quedaba en libertad de apoyar a quien considerara pertinente.

Recalcó que su decisión de apoyar al señor Édgar Fernando Tovar como candidato a la Alcaldía de Arauca por el Partido ASI, no entraba en conflicto con ningún aspirante de su partido político, máxime si se tiene en cuenta que el Partido ASI se adhirió a su campaña a la Gobernación de Arauca.

Reiteró que lo reprochado en la norma es apoyar a candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentra afiliado, pero no establece la prohibición respecto del apoyo a candidatos distintos a los inscritos por los partidos de coalición.

Advirtió que la coalición tiene por objeto la unión de fuerzas para potenciar el caudal electoral alrededor de una candidatura única, pero no supone la creación de una nueva agrupación política, por lo que las colectividades que la integran conservan sus atributos e identidad política.

Manifestó que él no representaba únicamente a las agrupaciones que hacían parte de la coalición, sino también a los partidos y movimientos políticos que decidieron adherir o apoyar su candidatura, en concordancia con lo dispuesto en el artículo



29 de la Ley 1475 de 2011.

Sostuvo que si bien el Partido ASI no participó en la conformación de la coalición, sí decidió apoyar su candidatura, lo que al final significó que también fuera candidato de dicha colectividad para el cargo de gobernador de Arauca.

Aseguró que esa adhesión fue expresamente aceptada por el Partido Cambio Radical en su calidad de avalista principal, por lo que tiene carácter vinculante al expresar la voluntad de dos personas jurídicas.

Comentó que de llegar a considerarse que apoyó al candidato del Partido ASI para la Alcaldía de Arauca, debe entenderse que tal actuación es una expresión de los compromisos derivados del acuerdo, lo cual no significa que haya existido doble militancia.

Apuntó que ambos eran candidatos por ese partido a la alcaldía y la gobernación, así que compartían el respaldo de la misma colectividad, razón suficiente para desvirtuar la configuración de la prohibición alegada por los demandantes.

De otra parte, al igual que en la contestación de la demanda arguyó que en la demanda no se enunciaron los requisitos que hacían procedente el análisis de una presunta violencia sobre el elector como causal de nulidad de la elección.

Consideró que, contrario a lo concluido en la fijación del litigio, los supuestos de hecho y de derecho referidos por la parte actora difieren del caso de la exsenadora Aida Merlano Rebolledo, cuya elección fue anulada por esta Sección.

Aseveró que dicha decisión no constituye antecedente alguno para definir el presente asunto, comoquiera que no todas las decisiones proferidas por las altas cortes contienen reglas o subreglas que puedan considerarse precedente.

Manifestó que en la demanda se transcribieron apartes de esa providencia pero no se explicó por qué ante hechos tan disímiles debía darse el mismo tratamiento de derecho.

Señaló que lo anterior estaba en consonancia con el principio de justicia rogada que debe guiar los procesos en materia contenciosa administrativa, de manera que le corresponde a las partes el cumplimiento de las cargas procesales que les asisten, so pena de que sus peticiones sean rechazadas o negadas.

Agregó que existen elementos diferenciadores entre uno y otro caso, tanto desde el punto de vista fáctico como probatorio, por lo que no es posible otorgar la misma consecuencia jurídica.

En cuanto a la afirmación de los demandantes relacionada con presuntas promesas al gremio transportador a cambio de votos, explicó que las expresiones realizadas en su campaña estaban relacionadas con las políticas públicas que implementaría en caso de ser elegido, por lo que corresponden únicamente a



exposiciones de su plan de gobierno y no dádivas o actos de corrupción contra el elector.

Aclaró que una cosa es la compra de votos como se comprobó en el caso de la exsenadora Aida Merlano Rebolledo, y otra muy diferente ofrecer los servicios de una entidad u organismo del departamento como lo es el Instituto de Desarrollo de Arauca, IDEAR, dentro del ámbito de su objeto y de acuerdo con la ley.

Precisó que en el artículo 4 de la Ordenanza 13 de 1998, con la cual se creó dicha entidad, se estableció como misión del instituto propiciar el desarrollo económico, social y cultural del departamento de Arauca, mediante la prestación de servicios de crédito, garantías, asesorías y asistencia técnica.

En virtud de lo anterior, advirtió que hacer alusión a la posibilidad de conceder créditos en beneficio del desarrollo empresarial no resulta irregular o censurable, pues los candidatos pueden anunciar en su programa de gobierno o en eventos públicos, su compromiso de poner a disposición de toda la comunidad la infraestructura técnica, económica y física con la que cuenta la administración para ayudar a un sector productivo, como lo era en este caso el gremio de transportadores del departamento.

Recalcó que este tema no es ajeno a las contiendas electorales, pues en toda campaña los candidatos exponen a la comunidad sus ideas, lineamientos o planes que ejecutarán en caso de ser elegidos.

Agregó que al expresar que ayudaría a pagar algunas cuotas dentro de esos créditos, debía entenderse bajo el contexto propio de los beneficios que ofrece el IDEAR, como lo es otorgar algunos plazos de gracias, condiciones favorables o beneficios relativos a las tasas de interés, para quienes acudan a dichos créditos, lo cual no puede considerarse una práctica corrupta ni constreñimiento al elector.

Por último, alegó que la afirmación según la cual ejecutó una obra en una vía pública para captar votos carece por completo de respaldo probatorio.

Mencionó que unas fotos que muestran un afiche de su campaña en un sitio de trabajo donde se observa maquinaria en una zona rural, así como un video de un particular agradeciéndole la ejecución de esa obra, no pueden tenerse como plenas pruebas para demostrar que hubo dádivas o beneficios a cambio de votos.

Expresó que no está demostrado que haya autorizado la colocación de dichos afiches o realizado la mencionada obra.

Por todo lo expuesto, consideró que no está incurso en causal de nulidad alguna que desvirtúe la presunción de legalidad del acto que declaró su elección como gobernador de Arauca, por lo que solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda.

5. Concepto del Ministerio Público.





La procuradora séptima delegada ante esta Corporación rindió concepto en los siguientes términos:

Explicó que la modalidad de doble militancia endilgada al demandado es la de “apoyo”, la cual tiene dos sujetos activos: i) los ciudadanos que ocupen cargos de dirección, gobierno, administración o control en organizaciones políticas y ii) las personas que hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular.

Añadió que la conducta que, de realizarse, constituye doble militancia, consiste en apoyar candidatos que no hagan parte del partido o movimiento político que profirió el aval o avalados por aquellos.

Destacó que esta prohibición tiene un elemento temporal, que va desde que la persona inscribe la candidatura hasta el día de las elecciones.

Mencionó que la pretensión de nulidad plasmada en la demanda está fundada en el hecho de que el señor Castillo Cisneros apoyó a un candidato a la Alcaldía de Arauca que pertenecía a un partido distinto al suyo.

Al respecto, comentó que según el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, el candidato inscrito por una coalición también será el candidato único de los partidos y movimientos políticos que, sin participar en la coalición, decidan adherir o apoyar a dicho candidato.

En virtud de lo anterior, sostuvo que un candidato inscrito por una coalición puede, válidamente, realizar actividades proselitistas en favor de los candidatos de las organizaciones políticas que conforman la coalición.

En el caso concreto, afirmó que esto se traduce en que el demandado podía apoyar candidatos de los partidos Cambio Radical, de la U, MAIS y Colombia Renaciente.

Agregó que también implicaba que podía apoyar, sin incurrir en doble militancia, a los candidatos de los partidos y movimientos con personería jurídica que, aunque no participaran en la coalición, decidieran adherir o apoyar su candidatura.

Adujo que, en tal medida, el señor Castillo Cisneros podía apoyar al señor Édgar Fernando Tovar Pedraza como candidato a la alcaldía de Arauca por el Partido ASI, pues dicha organización política, aunque no hizo parte de la coalición “Unidos por Arauca”, sí se adhirió a ella con el propósito de apoyar la candidatura del demandado.

Recalcó que para que fuera procedente la anulación de la elección debía demostrarse que el demandado apoyó a candidatos distintos a (i) los de los partidos o movimientos políticos que lo avalaron en coalición y (ii) de aquellos que

decidieron adherirse a la causa electoral, pese a que no hicieron parte de la coalición.

Por tal razón, consideró que no se probó que el señor Castillo Cisneros incurrió en doble militancia, por lo que este cargo no está llamado a prosperar.

En lo relacionado con el cargo de nulidad por violación de los artículos 40 y 258 de la Constitución Política, recordó que en el fallo del 16 de mayo de 2019, a través del cual esta Sección declaró la nulidad de la elección de la señora Aida Merlano Rebolledo como senadora de la República, se estableció que la alteración indebida de la voluntad de los electores a través de presiones de cualquier tipo que afecten su libertad y vicien el voto, desconocen principios democráticos fundantes.

Destacó que antes de dicho pronunciamiento, las conductas que afectaban indebidamente la voluntad de los votantes al punto de viciar su voto, se estudiaban como una causal objetiva por tratarse de una violencia psicológica contra el elector.

Explicó que, no obstante, en ese fallo se precisó que el análisis de las prácticas relacionadas con corrupción que afecten la libertad del elector debía ser realizado bajo un punto de vista subjetivo.

Indicó que, de acuerdo con el cambio de perspectiva, respecto de las prácticas corruptas y antidemocráticas ya no es necesario demostrar:

“i) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan demostrar que existió la violencia alegada, lo cual además del factor objetivo que incluye que los constreñidos ejercieron el voto en determinadas zonas, puestos y mesas, tiene un factor subjetivo, es decir que dicho voto se dio como consecuencia de las dádivas ofrecidas y/o recibidas;

ii) Que, en caso de violencia psicológica, las dádivas fueron otorgadas por los demandados con el propósito señalado por el demandante, es decir, para constreñir la voluntad del elector,

iii) Cuántos ciudadanos votaron debido a haber recibido un pago o una promesa de dádiva; y

iv) Que el fraude de esos votantes tuvo la potencialidad de modificar el resultado electoral.”

Expuso que para la configuración de esta causal de nulidad electoral se debe, entonces, demostrar que el candidato ejerció directa o indirectamente la actividad irregular o sabía de ella y con su anuencia se adelantó.

Recalcó que a partir de dicha providencia se determinó que las prácticas corruptas adelantadas directa o indirectamente por candidatos a cargos de elección que



afecten la pureza y libertad del voto de los electores, constituyen una causal de nulidad electoral independiente y diferente a la de violencia consagrada en el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto con ellas se desconocen los postulados y principios democráticos que deben regir el Estado Social de Derecho como el colombiano, concretamente los artículos 40 numeral 1 y 258 de la Constitución Política.

Frente al caso concreto, consideró que las manifestaciones realizadas por el demandado en plaza pública al prometer la gestión de créditos ante el IDEAR para el gremio transportador, no configuran prácticas corruptas que afecten la libertad del electorado, ya que no se advierte una persuasión indebida a través de prebendas o regalos de cualquier tipo.

Aseguró que no se avizora la constitución de una estructura organizativa ni ofrecimientos concretos para ninguna persona, así como mecanismos para verificar los votos emitidos a su favor, como sí sucedía en el proceso de nulidad electoral que se adelantó en contra de la exsenadora Aida Merlano Rebolledo.

Consideró que las afirmaciones del señor Castillo Cisneros, relativos a ayudar a pagar algunas cuotas de tales créditos, debían entenderse como su intención de gestionar facilidades crediticias a los transportadores del departamento, conducta que a su juicio es propia de las campañas electorales en tanto pretenden ganar el favor popular mediante la promesa de la realización de actividades que beneficien a las comunidades o sectores a los que se dirigen.

Específicamente, advirtió que se trata de la gestión que puede llevar a cabo en el IDEAR, instituto que tiene como misión propiciar el desarrollo económico, social y cultural del departamento de Arauca mediante la prestación de servicios de crédito, garantías, asesorías y asistencia técnica para financiar a los estudiantes, sector agropecuario, así como obras de infraestructura física, salud, educación, vivienda, entre otros.

Expuso que, debido a que el demandado en su condición de gobernador de Arauca presidiría la junta directiva de dicha entidad, ofreció su gestión para beneficiar un sector económico, lo que se realizaría dentro del marco legal y dentro de sus funciones, por lo que no puede entenderse como una dádiva u ofrecimiento por fuera del ordenamiento jurídico.

De otra parte, adujo que las fotografías aportadas por la parte actora para demostrar que el demandado ejecutó una obra en una vía pública del departamento para conseguir votos de los habitantes del sector, carecen de autenticidad pues en ellas no se observa ningún elemento que permita determinar su origen, lugar, ni época en que fueron tomadas.

Sostuvo que aun si se tienen como auténticas, lo cierto es que con ellas no se demuestra la conducta corrupta que se le endilga al señor Castillo Cisneros.



Manifestó que en las fotos solo se observan personas que no pueden identificarse, una vía “destapada” cuya ubicación se desconoce y maquinaria de construcción.

Resaltó que a pesar de que en algunas fotos se observa publicidad del demandado, también se ven afiches de otro candidato.

Agregó que de esta publicidad no es posible deducir que la obra la hubiese gestionado el señor Castillo Cisneros, pues no hay nada en las fotos que induzca a tal conclusión.

En cuanto al video en el que aparece un particular agradeciendo al demandado por dicha obra, comentó que no es posible establecer el autor de la filmación ni las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se hizo.

Agregó que si bien podría pensarse que tales arreglos se llevaron a cabo en una zona conocida como “El Refugio”, no puede establecerse cuándo se hizo la grabación, quién la hizo, no se puede corroborar si el entrevistado es quien dice ser y, mucho menos, se puede concluir a partir de su dicho la supuesta participación del demandado en la realización de las obras.

Por lo tanto, consideró que no estaba demostrado que el señor Castillo Cisneros hubiese patrocinado los arreglos de una vía, como fue afirmado en la demanda.

Con base en lo anterior, concluyó que el cargo por corrupción al elector tampoco está llamado a prosperar.

En conclusión, solicitó denegar las pretensiones de la demanda.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y por lo tanto, sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sección Quinta del Consejo de Estado a resolver previas las siguientes

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer en única instancia de la presente demanda de nulidad electoral de conformidad con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹ y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación²

¹ **Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** “El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

(...)

2. El acto acusado

El acto cuya nulidad se pretende dentro del presente asunto es el acto de elección del señor José Facundo Castillo Cisneros como gobernador del departamento de Arauca para el período 2020- 2023.

3. Cuestión previa

Según se tiene, dentro del escrito de alegatos de conclusión los demandantes agregaron una serie de hechos y acusaciones en contra del demandado relacionadas con presuntos escándalos de corrupción por el manejo dado por el señor Castillo Cisneros a la pandemia derivada del coronavirus COVID – 19 los cuales incluyen la presunta celebración de contratos estatales por elevadas sumas de dinero.

Al respecto, debe advertirse que estos hechos resultan ajenos al objeto del presente proceso y por ende, no hay lugar a pronunciarse sobre ellos, primero, porque no fueron parte de las demandas y emitir un pronunciamiento al respecto implicaría desconocer el derecho de defensa y contradicción del demandado y, segundo, porque se trata de hechos posteriores a la elección que en nada se relacionan con los fundamentos de las demandas objeto de estudio.

4. Problema Jurídico

La controversia en este proceso está circunscrita a determinar si se debe declarar la nulidad de la elección del señor José Facundo Castillo Cisneros como gobernador del departamento de Arauca para el período 2020 – 2023.

Para el efecto, se debe establecer en primer lugar si el señor Castillo Cisneros incurrió en la causal de doble militancia por apoyo invocada en la demanda y por ende, si desconoció las prohibiciones consagradas en los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011.

14. De todos los demás de carácter contencioso administrativo para los cuales no exista regla especial de competencia...

² Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo de Estado. (modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003)

Artículo 13.- “DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

Sección Quinta:

(...)

3- Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos”.

De igual forma, se debe determinar si el demandado ofreció dádivas a cambio de votos en su campaña política a la Gobernación de Arauca y por tanto, si incurrió en prácticas corruptas que impliquen la nulidad de su elección por violación de los artículos 40-1 y 258 de la Constitución Política.

Al respecto, en la audiencia inicial que tuvo lugar el 10 de agosto de 2020 dentro de este asunto, se precisó que aunque los demandantes en algún aparte de la demanda dentro del expediente 2019-0075 invocaron la causal de violencia contra el elector lo cierto es que toda la argumentación de la misma torna a la corrupción como causal genérica de nulidad electoral, con base en el antecedente de la señora Aida Merlano Rebolledo, por lo que en dichos términos es que se estudiará el asunto.

5. De la doble militancia

La prohibición de doble militancia fue introducida en el ordenamiento jurídico colombiano con el fin de imprimir seriedad y fortalecer las instituciones de las agrupaciones políticas para evitar que sus militantes desplegaran conductas contrarias a los principios y lineamientos propios de cada uno de ellos.

Respecto de la doble militancia el artículo 107 de la Constitución Política dispone:

“Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio...”

Al respecto, el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 dispone:

“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

PARÁGRAFO. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.”

Conforme con lo anterior, es claro que la doble militancia tiene varias manifestaciones, algunas de ellas consagradas en la misma Carta Política, otras introducidas por la Ley 1475 de 2011, las cuales han sido consolidadas por la jurisprudencia de Sección en cinco modalidades, según sus destinatarios, así:³

³ Ver entre otras, sentencia del 29 de septiembre del 2016, expediente 730001-23-33-000-2015-00806-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

i) Los ciudadanos: *“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.”* (Inciso 1º del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011).

ii) Quienes participen en consultas: *“Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.”* (Inciso 5º del artículo 107 de la Constitución Política)

iii) Miembros de una corporación pública: *“Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”.* (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política e Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

iv) Miembros de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización: *“Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, **o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.** Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.”* (Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

v) Directivos de organizaciones políticas: *“Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos”* (Inciso 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011).

De igual forma, resulta del caso reiterar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, la doble militancia constituye una causal autónoma de nulidad electoral, con consagración expresa en el numeral 8 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en los siguientes términos:

“Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este código y, además, cuando:

(...)

8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política.”⁴

6. De la corrupción como causal autónoma de nulidad electoral

Una de las grandes novedades jurisprudenciales en materia de nulidad electoral en los últimos años ha sido la consagración de la corrupción como causal autónoma de nulidad electoral.

Como bien es sabido, antes de la sentencia proferida por esta Sección el 16 de mayo de 2019 dentro del expediente 11001-03-28-000-2018-00084-00, los actos de corrupción en un certamen electoral eran encasillados en la causal 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, es decir, como violencia contra el elector, por lo que para su configuración se exigían una serie de requisitos objetivos de difícil comprobación, lo que hacía casi imposible que una elección fuera declarada nula por esta causa.

De manera concreta, para la configuración de la violencia contra el elector se ha exigido demostrar:

- i) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan demostrar que existió la violencia alegada, lo cual además del factor objetivo que incluye que los constreñidos ejercieron el voto en determinadas zonas, puestos y mesas, tiene un factor subjetivo, es decir que dicho voto se dio como consecuencia de las dádivas ofrecidas y/o recibidas;
- ii) Que, en caso de violencia psicológica, las dádivas fueron otorgadas por los demandados con el propósito señalado por el demandante, es decir, para constreñir la voluntad del elector,
- iii) Cuántos ciudadanos votaron en razón de haber recibido un pago o una promesa de dádiva; y
- iv) Que el fraude de esos votantes tuvo la potencialidad de modificar el resultado electoral.⁵

Sin embargo, en dicha ocasión se concluyó que el estudio de los actos de corrupción que afectan la libertad del elector de manera positiva o negativa, debía abordarse no desde el punto de vista de la referida causal objetiva de nulidad electoral, sino desde la perspectiva subjetiva y de la violación de normas superiores.

⁴ Al momento de su inscripción según lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-334 de 2014.

⁵ Ver entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expedientes 2012-00011-01 y 2014-00030-00 Providencias del 26 de febrero de 2014 y del 21 de enero de 2016, respectivamente. M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Así las cosas, ya no se requiere demostrar los elementos en cita, sino acreditar que la conducta de un candidato ha afectado deliberadamente la pureza del voto a través de prácticas corruptas.

Al respecto, en la referida providencia se dijo:

“...[L]as prácticas corruptas y antidemocráticas de candidatos que busquen coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios en los resultados electorales, constituye un causal subjetiva de nulidad electoral para cuya prosperidad se debe demostrar que el candidato ejerció directa o indirectamente la actividad irregular o sabía de ella y con su anuencia se adelantó.

(...)

[E]s claro que la causal de nulidad electoral endilgada y analizada en el caso concreto difiere la causal de violencia tradicionalmente abordada por la Sala, toda vez que en este evento lo que se censura es la conducta de la demandada desde el punto de vista de la corrupción, por cuanto las prácticas corruptas que afecten la libertad del elector y la pureza que debe caracterizar el voto, atentan no sólo contra los principios democráticos del Estado Social de Derecho sino además, contra normas de rango constitucional.”⁶

Conforme con lo anterior, lo que se busca con la posición jurisprudencial en cita, es salvaguardar la pureza, libertad y legitimidad del voto. Así mismo, blindar los procesos electorales, con el fin de evitar que los candidatos se valgan de cualquier maniobra fraudulenta para obtener resultados favorables en las urnas.

Entonces, a partir de esta sentencia, que constituye un hito en materia de nulidad electoral se fijó la siguiente regla:

“[L]as prácticas corruptas adelantadas directa o indirectamente por candidatos a cargos de elección que afecten la pureza y libertad del voto de los electores, constituyen una causal de nulidad electoral independiente y diferente a la de violencia consagrada en el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto con ellas se desconocen los postulados y principios democráticos que deben regir el Estado Social de Derecho como el colombiano, concretamente desconoce los artículos 40 numeral 1 y 258 de la Constitución Política, normas de orden superior en que este tipo de actos deben fundarse.”⁷

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 16 de mayo de 2019. Expediente 11001-03-28-000-2018-00084-00 M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 16 de mayo de 2019. Expediente 11001-03-28-000-2018-00084-00 M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Así las cosas, debe tenerse en cuenta que para que una elección sea declarada nula por corrupción, debe estar plenamente acreditado que el candidato directa o indirectamente afectó la pureza y libertad del voto de los electores.

Es decir, se requiere de una actividad probatoria importante y suficiente que demuestre la comisión o autorización de actos corruptos por parte del eventual demandado, dirigidos a obtener un beneficio en las urnas.

Una vez acreditados los elementos necesarios, sin importar el número de votos afectados habrá lugar a declarar la nulidad de la elección que corresponda.

7. Caso concreto

Según quedó establecido con anterioridad, corresponde en este caso determinar si hay lugar a declarar la nulidad o no del acto de elección del señor José Facundo Castillo Cisneros como gobernador del departamento de Arauca para el período 2020 – 2023.

Teniendo en cuenta que se trata de un asunto acumulado, conforme con las demandas y según quedó establecido en el problema jurídico, hay lugar a estudiar dos puntos específicos: primero, lo referido a la posible incursión en la causal de doble militancia por apoyo; y segundo, lo relacionado con la presunta comisión de actos de corrupción por parte del demandado en su campaña para la Gobernación del departamento de Arauca.

7.1 Análisis de la configuración de la doble militancia

Con base en los argumentos esgrimidos por las partes y el material probatorio obrante en el expediente, se debe establecer si incurrió en la causal de doble militancia por apoyo invocada en la demanda y por ende, si se desconoció lo establecido en los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011.

En el caso concreto, la parte actora sostiene que el demandado José Facundo Castillo Cisneros fue inscrito como candidato a la Gobernación de Arauca por la coalición denominada “Unidos por Arauca” la cual estaba conformada por los Partidos de la U, Cambio Radical, Movimiento Alternativo Indígena Social, MAIS, y Colombia Renaciente.

Así mismo, que el señor Castillo Cisneros es militante del partido Cambio Radical, partido que no inscribió candidatos para la Alcaldía del municipio de Arauca, sin embargo, dos de los partidos que conformaron la coalición que lo apoyó en su campaña, sí lo hicieron.

Afirmaciones estas que fueron aceptadas por las partes y por tanto, se tienen como ciertas.



No obstante, el punto de desacuerdo entre los demandantes y el demandado consiste en el presunto apoyo que el señor Castillo Cisneros otorgó al señor Édgar Fernando Tovar Pedraza, candidato del Partido ASI, que no hizo parte de la coalición “Unidos por Arauca”.

Al respecto, resulta del caso precisar que la conducta prohibida, en materia de doble militancia, consiste en apoyar candidatos distintos a los propios del partido o movimiento político al cual se encuentran afiliados.

Como se precisó en acápite anterior, las causales de doble militancia están dirigidas a diferentes actores: ciudadanos, participantes de consultas internas o interpartidistas, miembros de corporaciones públicas, directivos, candidatos a cargos de elección popular.

De igual forma, para que se configuren se requiere que la persona a la que se dirige la prohibición realice un acto contrario a la misma.

En el caso concreto, el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 prohíbe que quienes ocupen cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro de una agrupación política o hayan sido o aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, apoyen a candidatos distintos a los inscritos por la agrupación política a la que pertenecen.

Es decir, la conducta se dirige a dos tipos de personas: los dirigentes de los grupos políticos y las personas que ocupen, hayan ocupado o aspiren a ocupar cargos de elección popular.

De igual forma, para incurrir en esta causal de doble militancia se requiere de una de dos cualidades específicas y además desarrollar una conducta concreta: apoyar.

Al respecto, esta Sala de Decisión ha manifestado:

“[...] no cabe duda que lo que esta modalidad de doble militancia proscribiera es la ayuda, asistencia, respaldo o acompañamiento de cualquier forma o en cualquier medida a un candidato distinto al avalado o apoyado por la respectiva organización política”⁸.

En lo que corresponde a la reiteración de los actos, la Sala no comparte la postura expuesta por la parte demandada, ya que la estructuración de la doble militancia no requiere que el apoyo al candidato de otro partido tenga que brindarse mediante actos repetitivos.

Según los términos de la Ley 1475 de 2011, la doble militancia tiene lugar

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de noviembre veinticuatro (24) de 2016, expediente 52001-23-33-000-2015-00481, M.P. Dr. Alberto Yepes Bareiro.

por el respaldo que el candidato haya dado al otro aspirante del partido político distinto de aquel al cual pertenece, sin que exija como requisito la existencia de actos sucesivos en desarrollo de la campaña.

Esto implica que la conducta prohibida por la legislación electoral puede configurarse incluso con la ocurrencia de un solo acto de apoyo, que permita establecer que en alguna medida respalda al candidato de la organización política diferente al que se encuentra afiliado.

Finalmente, la Sala considera que tampoco es necesario que el apoyo tenga incidencia real en el resultado de la elección, pues al regular la doble militancia la Ley 1475 de 2011 no incluyó ninguna condición de este carácter, ni limitó sus alcances a este tipo de factores.

El desconocimiento de la prohibición legal opera por el hecho de acompañar la aspiración del otro candidato en contra de la lealtad que debe guardar a la colectividad a la que pertenece, sin importar que el favorecido con el respaldo llegue al cargo o a la corporación pública.

En el ámbito del control de los actos electorales, las causales de nulidad establecidas en el ordenamiento jurídico se entienden en forma objetiva, lo cual significa que no atienden a posibles criterios de graduación ni de moderación, según la producción de un resultado, sino que simplemente el análisis busca determinar si la conducta quedó configurada.”⁹

Recapitulando, de la lectura de la norma y lo dicho por esta Corporación frente a la casual endilgada al demandado se tiene que el sujeto activo de la misma, es el candidato a un cargo de elección popular unipersonal o colegiado; la conducta reprochada es la de apoyar mediante cualquier manifestación e independientemente de su injerencia en el resultado electoral; el objeto de la misma, son candidatos inscritos por agrupaciones políticas diversas a la que pertenece el candidato que apoya.

En este evento, todos los hechos de la demanda dentro del expediente 2019-00074, así como las pruebas aportadas con aquella se dirigen a demostrar que el señor Castillo Cisneros apoyó a un candidato a la Alcaldía de Arauca de un partido que no hizo parte de la coalición que lo apoyó para la Gobernación de ese departamento.

No obstante, resulta absolutamente relevante que las partes aceptaron que el Partido Cambio Radical, del cual es militante el demandado, no inscribió candidatos para la Alcaldía del municipio de Arauca, razón por la cual, en principio, el candidato a la Gobernación del departamento de Arauca por el Partido Cambio Radical, se encontraba en libertad de apoyar a candidatos de otra agrupación política.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00032-00. Providencia del 31 de octubre de 2018. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Ahora bien, en lo que tiene que ver con el hecho de que dos de los partidos que hicieron parte de la coalición “Unidos por Arauca” sí tenían candidatos propios para la Alcaldía del municipio de Arauca y que pese a ello el demandado apoyó al señor Édgar Fernando Tovar Pedraza, candidato del Partido ASI para esa alcaldía, debe tenerse en cuenta que según se acreditó en el expediente, el referido partido adhirió la campaña del señor Castillo Cisneros y el partido Cambio Radical, del cual es militante el demandado, aceptó dicha adherencia, circunstancias que también fueron admitidas por ambas partes y que contrario a lo manifestado por los demandantes, sí resultan absolutamente relevantes para el caso, como pasará a explicarse a continuación.

Así las cosas, está demostrado dentro de este expediente conforme las pruebas obrantes en la anotación 49 del registro del Sistema de Información Samai y las manifestaciones hechas tanto por los demandantes como por el demandado que el señor Castillo Cisneros fue inscrito por la coalición “Unidos por Arauca” conformada por los partidos Cambio Radical, de la U, MAIS y Colombia Renaciente a la Gobernación de Arauca tal como consta en el formulario E-6 GO del 27 de junio de 2020.

Que los partidos Colombia Renaciente y de la U, inscribieron como candidatos a la Alcaldía del municipio de Arauca a los señores Germán Rogelio Rozo Anís y Nasser Antonio Cruz Matus, respectivamente.

Que el señor Édgar Fernando Tovar Pedraza aspiró a dicha alcaldía por el partido Alianza Social Independiente, ASI.

Que el 25 de julio de 2019, el partido ASI, a través de su coordinador general - cuya competencia no fue cuestionada dentro de este proceso- adhirió la campaña del señor José Facundo Castillo Cisneros a la Gobernación de Arauca.

Que el partido Cambio Radical, ese mismo día, aceptó mediante escrito la adhesión de la referida colectividad política.

Al respecto, es oportuno recordar que el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, en materia de coaliciones dispone:

*“Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. **Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición...**” (Se resalta).*

En tales condiciones, si bien es cierto, el candidato a un cargo de elección popular está sujeto a apoyar a los demás aspirantes que inscriba la agrupación política a



la cual pertenece, en el evento de las coaliciones, cuando el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos al cual pertenece una persona no inscriba candidatos para un cargo específico, éste podría apoyar entonces, a los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos y movimientos políticos que aunque no hagan parte de la coalición, se adhieran o apoyen a su candidato.

Es decir, conforme el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 el candidato inscrito por una coalición, lo es, en primer lugar, de la agrupación política en la que milita, pero también de los demás miembros de la coalición e incluso de los partidos y movimientos políticos que se adhieran o apoyen su candidatura.

Bajo ese entendido, no encuentra la Sala contrario a los postulados de la doble militancia, que en el evento de coaliciones, cuando una agrupación política que tiene un candidato para una gobernación no inscriba aspirantes para las alcaldías del respectivo departamento, su candidato a la gobernación pueda apoyar no sólo a los aspirantes de los miembros de la coalición sino además, a los candidatos inscritos por partidos o movimientos políticos que adhieran o apoyen su aspiración, tal y como ocurrió en el presente caso.

Entonces, se reitera, como el candidato de una coalición, no sólo lo es, de su agrupación política, sino además de los demás integrantes de la coalición y de los partidos y movimientos políticos que adhieran o apoyen su candidatura, a voces del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, no se incurre en doble militancia al apoyar a candidatos de partidos que adhirieron su aspiración, en el evento en que su propio partido, no tenga candidatos inscritos para un determinado cargo.

Por lo tanto, el hecho de que el señor Castillo Cisneros hubiera apoyado a un candidato a la Alcaldía del municipio de Arauca de un partido que adhirió su candidatura al departamento de Arauca, no constituye doble militancia, toda vez que el acuerdo de adhesión suscrito por el Partido ASI a su candidatura, que data del 25 de julio de 2019, convirtió al demandado en candidato a la Gobernación de Arauca no sólo de la coalición “Unidos por Arauca” sino también de ASI.

Ahora bien, con base en las anteriores argumentaciones no resulta necesario analizar el video que invoca la parte actora como prueba del apoyo y que el demandado desconoce, toda vez que la conducta censurada en la demanda, se insiste, no es constitutiva de doble militancia.

7.2 Del análisis de la configuración de la corrupción como causal de nulidad electoral

El motivo de censura en este acápite consiste en las presuntas promesas efectuadas por el demandado durante su campaña electoral al gremio de transportadores del departamento de Arauca referente a ayudas para conseguir créditos con el Instituto de Desarrollo de Arauca, IDEAR, para renovar sus vehículos.



Así mismo, por los presuntos arreglos que adelantó en la vía de acceso a la comunidad denominada “El Refugio”.

El demandado, por su parte, sostuvo que para demostrar la configuración de la causal de nulidad electoral se debían acreditar los presupuestos propios de violencia contra el elector, los cuales no estaban probados en este caso.

Así mismo, agregó que el ofrecimiento de ayudas para eventuales créditos no constituye prácticas corruptas ni de constreñimiento al elector.

Al respecto, lo primero que se debe precisar es que tal, y como quedó explicado en acápite anterior, a partir de la sentencia proferida por esta Sección el 16 de mayo de 2019 en el expediente 11001-03-28-000-2018-00084-00, la corrupción constituye una causal de nulidad electoral independiente a la de violencia, consagrada en el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, por lo que, contrario a lo afirmado por el demandado no es necesario acreditar los elementos objetivos que clásicamente ha exigido la jurisprudencia para demostrar violencia contra el elector.

Precisado lo anterior, resulta del caso establecer si está demostrado o no, que el demandado, durante su candidatura a la Gobernación de Arauca adelantó directa o indirectamente prácticas corruptas¹⁰ que afectaron la pureza y libertad del voto de los electores y por tanto, desconoció los postulados y principios democráticos que deben regir el Estado Social de Derecho conforme lo establecido en los artículos 40 numeral 1 y 258 de la Carta Política.

Para el efecto, es indispensable analizar el material probatorio invocado por la parte actora para sustentar su acusación que se compete de dos videos y 18 fotografías.

Frente al punto, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo establecido en los artículos 243 y 244 del Código General del Proceso¹¹ aplicables al caso por

¹⁰ Entendiendo la corrupción como un concepto jurídico indeterminado.

¹¹ **“Artículo 243. Distintas clases de documentos.** Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.

Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública”.

“Artículo 244. Documento auténtico. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.



remisión expresa de los artículos 211 y 296 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tanto las videograbaciones como las fotografías son documentos, sin embargo, esta Sala ha sido reiterativa al establecer que su contenido es simplemente representativo y por ende, por sí solas no demuestran fehacientemente un hecho o acción determinada¹², por lo que su valoración debe hacerse de manera conjunta con los demás elementos probatorios obrantes en el expediente.

Precisado lo anterior, se advierte que el video al que se refieren los demandantes en los que presuntamente el demandado ofrece dádivas a cambio de su voto se encuentra visible en la anotación 49 del expediente digital 11001-03-28-000-2019-00074-00 que obra en el sistema de información Samai.

En dicha grabación se observa aparentemente al demandado diciendo:

“Bueno, aprovecho la oportunidad para enviarle un saludo a todos los transportadores del departamento de Arauca, quiero decirles que Facundo Castillo le (sic) agradece por todo ese trabajo que están realizando en beneficio de nuestros habitantes. Y es por eso, que aprovecho este espacio para decirles que si me referí de (sic) que no van a seguir transportando el ganado en pie sino en canal, no quiere decir de (sic) que los vamos a olvidar a ustedes, por el contrario vamos es a ayudarles a tecnificar. Facundo Castillo si es gobernador, va a seguir trabajando por los transportadores, por intermedio del IDEAR estaré atento a ayudarles a un crédito con unos intereses muy bajos para que ustedes renueven sus vehículos, para que puedan aumentar la tecnología, es por eso que les digo que sigo trabajando con ustedes, que de mi parte ayudaré a que los que saquen el crédito en el IDEAR, ayudarles a pagar algunas cuotas para comenzar y que ustedes puedan potencializarse cada día más. Quiero

Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.

También se presumirán auténticos los memoriales presentados para que formen parte del expediente, incluidas las demandas, sus contestaciones, los que impliquen disposición del derecho en litigio y los poderes en caso de sustitución.

Así mismo se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo.

La parte que aporte al proceso un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos.

Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones”.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00032-00. Providencia del 31 de octubre de 2018. M.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.



seguir trabajando con los transportadores, les agradezco el apoyo que siempre me han brindado, pero sí decirles que vamos a seguir trabajando de la mano con ustedes. Facundo Castillo es un hombre de palabra y si les estoy diciendo a ustedes hoy que los voy a ayudar, es porque así va a ser. Así que les agradezco por el espacio, les envío un saludo muy especial, quisiera reunirme con todos los afiliados, con todos los asociados, pero definitivamente, el tiempo no me lo permite, pero estoy aquí con estos grandes amigos que les llevan el mensaje, así que, los invito a que sigamos trabajando, que sigamos avanzando, para que así, logremos el objetivo. Seguimos en la lucha de mejorar las vías, si mejoramos las vías ustedes son los más beneficiados porque son los que transitan día a día, por eso los invito a que me acompañen a ser su gobernador y posteriormente nos reunimos para planificar, ese tema de la modificación de la carne canal, no olviden eso no va ser ahorita, ese es un proyecto a mediano y largo plazo. Por supuesto, debemos nosotros, unirnos, por el tiempo ahorita en campaña no lo puedo hacer, pero después que gane la Gobernación, sí que nos reunamos y empecemos a planificar nosotros la estrategia de qué manera vamos a trabajar con ustedes, Facundo Castillo les cumple el día de mañana. Muchas gracias, que mi Dios los bendiga y muchas gracias por el apoyo.”

Lo primero que hay que decir sobre este medio de prueba es que el demandado no lo desconoció y si bien, no existe certeza de su fecha de elaboración, de su contenido se infiere que fue grabado en época de campaña, toda vez que se hacen afirmaciones para cuando el demandado resulte elegido como gobernador de Arauca.

Del análisis de la referida grabación, se extrae que, tal y como lo manifestó la señora agente del Ministerio Público, no se evidencia que el demandado haya ofrecido dádivas a cambio del voto de las personas a las cuales dirigió esa comunicación.

Simplemente hizo una serie de promesas de campaña, pero en manera alguna, la grabación demuestra que el demandado haya afectado la libertad del voto, de manera fraudulenta.

No se evidencia una compra de votos ni situaciones similares, únicamente la promesa de que si llegaba a la Gobernación de Arauca iba a ayudar al gremio transportador. De hecho precisó que había algunas gestiones que no podía adelantar como candidato sino una vez resultara elegido, dadas las competencias legales del cargo.

Frente al punto, tal como lo manifestó la señora procuradora en su concepto, debe tenerse en cuenta que en el expediente digital obra copia de la Ordenanza 13 de 1998 de la Asamblea de Arauca en la que se indica que el Instituto de Desarrollo de Arauca, IDEAR, al cual refiere el demandado en el video, es un establecimiento público del orden departamental que propicia el desarrollo económico del



departamento, a través, de entre otras gestiones, el otorgamiento de créditos a la comunidad.

De igual manera, que el gobernador del departamento hace parte de su junta directiva por lo que las afirmaciones del demandado en el cuestionado video, en principio, y sin que obre en el expediente prueba de lo contrario, se encuentran soportadas, toda vez que como integrante del órgano directivo del IDEAR podría, hipotéticamente hablando gestionar políticas de crédito dirigidas a los transportadores, sin que ello implique el ofrecimiento de dádivas a cambio de votos.

Es decir, en manera alguna se prueba que el demandado haya adelantado gestiones tendientes a afectar la pureza y libertad del voto mediante maniobras corruptas, sencillamente, se reitera, resulta clara su intención de ganar adeptos en el gremio transportador a través de promesas propias de campañas políticas.

El hecho de que sus promesas hagan parte de su programa de gobierno o que puedan ser cumplidas o no, es un punto que escapa al objeto del presente proceso y frente al cual, no hay lugar a hacer manifestación alguna.

Ahora bien, respecto del arreglo de la vía de acceso a “El Refugio” obra un video en el que aparece una entrevista efectuada por alguien no identificado a un ciudadano, que agradece “al doctor Facundo y al doctor Édgar Tovar” y precisa que se está arreglando una vía en aproximadamente 2 kilómetros. Sin embargo, no hay prueba alguna de la fecha de su realización y no se cuenta con elementos adicionales de juicio que permitan establecerla.

Así mismo, obran en el expediente digital, en la misma anotación 49, 18 fotografías, completamente confusas, sin identificar, que parecen corresponder a un camino destapado, una maquinaria y unas casas, las cuales no demuestran absolutamente nada, toda vez que no es claro su origen, ubicación ni época en que fueron tomadas.

En tales condiciones, dichos medios de prueba resultan completamente descontextualizados y en manera alguna demuestran que el demandado haya incurrido en prácticas corruptas dirigidas a atentar contra la pureza y libertad del voto.

Adicionalmente a lo expuesto, debe tenerse en cuenta que dichas grabaciones y fotografías son las únicas evidencias que aduce la parte actora como prueba de su dicho, por lo que, no existe la posibilidad de analizarlas de manera conjunta con el resto del material probatorio que obra en el expediente, toda vez que este es inexistente.

Por lo tanto, se concluye que la parte actora no cumplió con la carga de la prueba que le correspondía en este caso para demostrar la configuración de corrupción como causal de nulidad electoral y en consecuencia, no se acreditó ante esta Sala, en manera alguna que el señor José Facundo Castillo Cisneros hubiera



desplegado directa o indirectamente prácticas corruptas dirigidas a obtener beneficios en las urnas.

Visto así el asunto, concluye la Sala que ninguno de los reparos planteados por la actora como fundamento de la demanda tienen vocación de prosperidad, por lo que la presunción de legalidad del acto demandado se mantiene incólume y por tanto, hay lugar a denegar las pretensiones de la demanda.

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

FALLA

PRIMERO: Deniéganse las pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”





Radicado: 11001-03-28-000-2019-00074-00
11001-03-28-000-2019-00075-00
Demandante: Elvin Joney Abril Guerrero y otro

