



ASUNTOS ELECTORALES Y CONSTITUCIONALES

SECCIÓN QUINTA ■ TOMO I ■ PARTE 3

Asuntos Electores 2022

SECCIÓN QUINTA ■ TOMO I ■ PARTE 3

ASUNTOS ELECTORALES 2022



Editor**Consejo Superior de la Judicatura**

Calle 12 No. 7-65

Presidente del Consejo Superior de la Judicatura

Aurelio Enrique Rodríguez Guzmán

Directora Cendoj

Paola Zuluaga Montaña

ISSN: 3028-5100

Publicación realizada con el apoyo del Consejo Superior de la
Judicatura – CENDOJ

Noviembre de 2023

Diseño e impresión

Imprenta Nacional de Colombia

www.imprenta.gov.co

Bogotá D. C., Colombia





REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONSEJO DE ESTADO

SECCIÓN QUINTA

ASUNTOS ELECTORALES Y CONSTITUCIONALES 2022

Pedro Pablo Vanegas Gil

Presidente

Rocío Araújo Oñate

Magistrada

Luis Alberto Álvarez Parra

Magistrado

Carlos Enrique Moreno Rubio

Magistrado



ASUNTOS ELECTORALES 2022





Contenido

AGRADECIMIENTOS 15

DESPACHOS 16

PRESENTACIÓN 21

Magistrado

Carlos Enrique Moreno Rubio

AUTOS

SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES PRINCIPAL Y SUPLENTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL 25

SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DEL DIRECTOR DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, TRÁMITE DE LA RECUSACIÓN, CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL 29

SUSPENSIÓN PROVISIONAL, CESACIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO DEMANDADO, VIGENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO 33

SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE PRINCIPAL DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, DIFERENCIA ENTRE INHABILIDAD E INCOMPATIBILIDAD 35

ACLARACIÓN DE LA SENTENCIA. 38

SOLICITUD DE ADICIÓN A LA SENTENCIA, FALTA DE COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA. 40



ASUNTOS ELECTORALES 2022

RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA, ACEPTACIÓN DEL DESISTIMIENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN, PRINCIPIO <i>PRO ACTIONE</i> , PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN.....	42
SOLICITUD DE ADICIÓN A LA SENTENCIA, REQUISITOS DE LA ADICIÓN A LA SENTENCIA, CONDENA EN COSTAS	45
SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, CORRUPCIÓN DEL ELECTOR.....	47
SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR EJERCICIO DE AUTORIDAD, AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.....	50
SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, INHABILIDAD DEL CONGRESISTA POR CONTRATACIÓN, INHABILIDAD DEL CONGRESISTA POR GESTIÓN DE NEGOCIOS	55
SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR EJERCICIO DE AUTORIDAD, ELEMENTO TEMPORAL DE LA CAUSAL DE INHABILIDAD, ELEMENTO OBJETIVO DE LA CAUSAL DE INHABILIDAD, EJERCICIO DE LA AUTORIDAD CIVIL, EJERCICIO DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AUTORIDAD POLÍTICA, CORRUPCIÓN DE LAS PRÁCTICAS ELECTORALES	60
SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, SÍMBOLO DEL PARTIDO POLÍTICO, FINANCIACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO.....	67
SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR PARENTESCO CON PERSONA QUE EJERZA AUTORIDAD.....	72



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, CIRCUNSCRIPCIÓN TRANSITORIA ESPECIAL DE PAZ, ACUERDO PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR EJERCICIO DE AUTORIDAD, AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AUTORIDAD CIVIL, AUTORIDAD POLÍTICA, AUTORIDAD MILITAR.	83
RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN ELECCIÓN DE CONTRALOR MUNICIPAL, REQUISITOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, VALOR PROBATORIO DE LA GRABACIÓN MAGNETOFÓNICA, VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS EN CONJUNTO, VALORACIÓN DE LA PRUEBA DOCUMENTAL, FALTA DE PUBLICACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL	89
ACLARACIÓN DE LA SENTENCIA, PRESUPUESTOS DE LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN DE LA SENTENCIA.	95
SOLICITUD DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL, RECURSO DE APELACIÓN CONTRA DECRETO DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO DE ELECCIÓN DE CONTRALOR MUNICIPAL, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, INHABILIDAD CONSTITUCIONAL DEL CONTRALOR MUNICIPAL, INHABILIDAD DEL CONTRALOR MUNICIPAL POR EJERCICIO DE AUTORIDAD, INHABILIDAD DEL CONTRALOR MUNICIPAL POR CONTRATACIÓN	98
SOLICITUD DE CORRECCIÓN DE LA PROVIDENCIA, CORRECCIÓN POR ERROR DE LA PROVIDENCIA JUDICIAL	108
SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA POLÍTICA, MODALIDADES DE LA DOBLE MILITANCIA POLÍTICA, RENUNCIA DE LOS DIRECTIVOS DEL MOVIMIENTO POLÍTICO	109
SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DEL SUBSECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, CONVOCATORIA PÚBLICA, ELECCION DE SERVIDORES PÚBLICOS PARA CORPORACIÓN PÚBLICA.	114



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, DIFERENCIA ENTRE INHABILIDAD E INCOMPATIBILIDAD, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR CONTRATACIÓN	118
RECURSO DE APELACION CONTRA AUTO QUE NEGÓ LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN ELECCIÓN DE CONTRALOR DEPARTAMENTAL, IRREGULARIDAD PROCESAL, SOLICITUD DE ACLARACIÓN DEL AUTO, IMPROCEDENCIA DE LA ACLARACIÓN DEL AUTO, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, RECOMPOSICIÓN DE LATERNA	124
SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE EXPERTO COMISIONADO EN ASUNTOS ENERGÉTICOS, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS, CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS PARA EL DESEMPEÑO DEL CARGO PÚBLICO.....	129
SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DEL SECRETARIO DE LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, FALTA DE PRUEBA	133
SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, FALTA DE PRUEBA	136
SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCION DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR LA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL AFRODESCENDIENTE, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR PARENTESCO CON PERSONA QUE EJERCE AUTORIDAD, PRUEBA DE PARENTESCO, VALOR PROBATORIO DE NOTICIA EN PRENSA ESCRITA. ...	141
SOLICITUD DE ADICIÓN DEL AUTO, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, FALTA DE RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA.....	145
RECURSO DE SÚPLICA, RECHAZO POR NO SUBSANACIÓN DE LA DEMANDA, SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE SÚPLICA	147



MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, FALTA DE FIRMA DEL JURADO DE VOTACIÓN, ENTREGA EXTEMPORÁNEA DEL PLIEGO ELECTORAL, RECUENTO DE VOTOS, EXCLUSIÓN DE LA MESA DE VOTACIÓN, SABOTAJE, JURADO DE VOTACIÓN DE DERECHO, JURADO DE VOTACIÓN DE HECHO	149
RECURSO DE SÚPLICA, RECHAZO DE LA DEMANDA ELECTORAL, INADMISIBILIDAD DEL HECHO NUEVO, IMPROCEDENCIA DEL ARGUMENTO NUEVO, NUEVO CARGO DE NULIDAD, CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL	155
RECURSO DE APELACIÓN, RECHAZO DE LA DEMANDA ELECTORAL, CONTABILIZACIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL	157
RECURSO DE REPOSICIÓN, RECURSO DE APELACIÓN, RECHAZO DEL RECURSO DE APELACIÓN POR IMPROCEDENTE, TÉRMINO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REPOSICIÓN, FALTA DE SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN	161
MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, EXPERTO EN ASUNTOS ENERGÉTICOS, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS, DIFERENCIA ENTRE INHABILIDAD E INCOMPATIBILIDAD, JUNTA DIRECTIVA, EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	164
RECURSO DE SÚPLICA, ELECCIÓN DEL MINISTRO, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EN PRIMERA INSTANCIA	168
RECURSO DE SÚPLICA, ELECCIÓN DEL MINISTRO, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EN PRIMERA INSTANCIA	170
RECURSO DE SÚPLICA, ELECCIÓN DEL MINISTRO, MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EN PRIMERA INSTANCIA, NATURALEZA DEL CARGO PÚBLICO, PRINCIPIO DE IGUALDAD	172
RECURSO DE APELACIÓN, RECHAZO DE LA DEMANDA ELECTORAL, DESIGNACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA, PUBLICACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO	174



SENTENCIAS

NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE CONCEJAL MUNICIPAL, PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN LA MODALIDAD DE APOYO.....	177
NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE EDIL, INHABILIDAD DEL EDIL POR CONTRATACIÓN	183
NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE CONCEJAL MUNICIPAL, DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN LA MODALIDAD DE APOYO, INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURA ELECTORAL, COALICIÓN POLÍTICA. . . .	186
NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE CONCEJAL MUNICIPAL, PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN LA MODALIDAD DE APOYO.....	193
RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN, REQUISITOS DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA.....	198
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD, ELECCIÓN DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD, LÍMITES A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, NORMA SIN VIGENCIA, REGLAS DE COMPARACIÓN, COMUNIDAD EDUCATIVA, INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD	204
NULIDADELECTORALCONTRAACODEEELECCIÓNDEREPRESENTANTE POR EL ESTAMENTO DOCENTE ANTE CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO, AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, VOTO ELECTRÓNICO, FALTA DE PRUEBA, INEXISTENCIA DE LA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD, CENSO ELECTORAL, PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.....	209
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD, FUERZA EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, VIOLACIÓN DE LA NORMA, INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DE LA NORMA, CONFLICTO DE INTERESES, INEXISTENCIA DEL CONFLICTO DE INTERESES, AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, LÍMITES A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, COMPETENCIA, PRINCIPIO DEMOCRÁTICO, ESTADO DE EXCEPCIÓN, INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DE LA NORMA. . .	215



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE POR EL ESTAMENTO DE EGRESADOS ANTE EL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO, REELECCIÓN, APLICACIÓN DE LA LEY EN EL TIEMPO, IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.....	223
NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES PRINCIPAL Y SUPLENTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA, PRINCIPIO DE EFICACIA DEL VOTO, DERECHO A ELEGIR, DERECHO A SER ELEGIDO, COMUNIDAD NEGRA, PRINCIPIO DE AUTONOMÍA COLECTIVA .	227
NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES, DIFERENCIA ENTRE INHABILIDAD E INCOMPATIBILIDAD, DOBLE VINCULACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO, DOBLE ASIGNACIÓN DEL TESORO PÚBLICO	238
NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE ALCALDE MUNICIPAL, FIJACIÓN DEL LITIGIO, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DEL ALCALDE, FALSEDAD EN DOCUMENTO ELECTORAL, COINCIDENCIA ENTRE VOTOS Y SUFRAGANTES, FACULTAD OFICIOSA DEL JUEZ, LÍMITES DE LA FACULTAD OFICIOSA DEL JUEZ, SABOTAJE, CLAVERO, FALTA DE COMPETENCIA, COMISIÓN ESCRUTADORA, RECLAMACIÓN ELECTORAL, DOBLE VOTO . . .	242
NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DEL DIRECTOR DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, RECUSACIÓN, FINALIDAD DE LA RECUSACIÓN, CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, QUÓRUM DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, MAYORÍAS	256
NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE ALCALDE MUNICIPAL, PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA POLÍTICA, ELEMENTOS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN LA MODALIDAD DE APOYO, INHABILIDADES DEL ALCALDE MUNICIPAL, VALOR PROBATORIO DE LA FOTOGRAFÍA, VALOR PROBATORIO DE LA PRUEBA EN VIDEO, PROPAGANDA ELECTORAL, CONFIGURACIÓN DE LA DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN LA MODALIDAD DE APOYO.	263



ASUNTOS ELECTORALES 2022

NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE PERSONERO EN ENCARGO, SOLICITUD DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL, NOMBRAMIENTO EN ENCARGO, VACANTE TEMPORAL DEL PERSONERO MUNICIPAL, VACANTE ABSOLUTA DEL PERSONERO MUNICIPAL	271
NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE CONTRALOR DISTRITAL, CONVOCATORIA AL CARGO DE CONTRALOR TERRITORIAL .	279
NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE NOMBRAMIENTO DE MINISTRO DEL INTERIOR, COSA JUZGADA, ESTUDIO DE FONDO DE LA SENTENCIA, INEXISTENCIA DE LA COSA JUZGADA, CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO, CUOTA DE GÉNERO	283
NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, CAUSALES SUBJETIVAS DE NULIDAD ELECTORAL, CORRUPCIÓN DEL ELECTOR, FINANCIACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL, INFRACCIÓN DE NORMA SUPERIOR, VALOR PROBATORIO DE LAS PUBLICACIONES PERIODÍSTICAS, VALOR PROBATORIO DEL MENSAJE DE DATOS	287
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, NULIDAD DE LA ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, SÍMBOLO DEL PARTIDO POLÍTICO, PROPAGANDA ELECTORAL, FINANCIACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO	295
INHABILIDAD DEL CONGRESISTA POR EJERCICIO DE AUTORIDAD, ELEMENTOS DE CAUSAL DE INHABILIDAD SEGÚN LA CONSTITUCIÓN, AUTORIDAD CIVIL, AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, CRITERIO FUNCIONAL PARA DETERMINAR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, CRITERIO ORGÁNICO PARA DETERMINAR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AUTORIDAD POLÍTICA, CORRUPCIÓN DE LAS PRÁCTICAS ELECTORALES, CORRUPCIÓN DEL ELECTOR, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, FINANCIACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL, VALORACIÓN DE LA PRUEBA, ACREDITACIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA	300
CORRUPCIÓN DEL ELECTOR, VIOLENCIA PSICOLÓGICA, VALOR PROBATORIO DE LA PRUEBA EN VIDEO, AUTENTICIDAD DEL DOCUMENTO, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR EJERCICIO DE AUTORIDAD, EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, INHABILIDAD DEL CONGRESISTA POR COINCIDENCIA DE	



PERIODOS 310

ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, CIRCUNSCRIPCIÓN TRANSITORIA ESPECIAL DE PAZ, REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN A CARGO PÚBLICO DE ELECCIÓN, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, INEXISTENCIA DE INFRACCIÓN DE NORMA SUPERIOR, REVOCATORIA DE LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATO A ELECCIÓN POPULAR, ESCRUTINIO DE VOTOS, VALIDEZ DEL VOTO, PRINCIPIO PRO ELECTORATEM, INEXISTENCIA DE INFRACCIÓN DE LA NORMA EN QUE DEBÍA FUNDARSE, VALOR PROBATORIO DE LA PRUEBA EN VIDEO, VALOR PROBATORIO DE LA FOTOGRAFÍA, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR CONTRATACIÓN 317

COALICIÓN POLÍTICA, LISTA DE CANDIDATOS EN COALICIÓN, NORMA CONSTITUCIONAL, DESARROLLO LEGAL DE LA NORMA CONSTITUCIONAL, INTERPRETACIÓN DE LA NORMA CONSTITUCIONAL, LISTA DE CANDIDATOS A CORPORACIÓN PÚBLICA DE ELECCIÓN POPULAR, INSCRIPCIÓN DE CANDIDATO A ELECCIÓN POPULAR, ALCANCE DE LA SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, ADJUDICACIÓN DE CURUL POR DERECHO PERSONAL, DERECHO A LA OPOSICIÓN POLÍTICA, PERSONERÍA JURÍDICA DEL PARTIDO POLÍTICO, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA, CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL 326

CUOTA DE GÉNERO, DERECHO DE LA MUJER A LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA, LISTA DE CANDIDATOS EN COALICIÓN, LISTA DE CANDIDATOS A CORPORACIÓN PÚBLICA DE ELECCIÓN POPULAR, SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, PERSONERÍA JURÍDICA DEL MOVIMIENTO POLÍTICO, ADJUDICACIÓN DE CURUL POR DERECHO PERSONAL, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATO A ELECCIÓN POPULAR 333

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO, COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL DEL SENADO, INEXISTENCIA DE INFRACCIÓN DE NORMA SUPERIOR ... 343

PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA, PROVIDENCIA JUDICIAL, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD, INTEGRACIÓN DE TERNA, MODULACIÓN DE LA



ASUNTOS ELECTORALES 2022

SENTENCIA	348
PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA POLÍTICA, MODALIDADES DE LA DOBLE MILITANCIA POLÍTICA, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, RENUNCIA DE LOS DIRECTIVOS DEL PARTIDO POLÍTICO, DESAFILIACIÓN AUTOMÁTICA DE PARTIDO POLÍTICO	351
ÍNDICE ANALÍTICO	356



AGRADECIMIENTOS

Los pronunciamientos jurisprudenciales objeto de la presente publicación, constituyen un referente de obligatoria consulta para la protección de los principios democráticos y derechos fundamentales de participación y el de elegir y ser elegido y son producto del trabajo realizado con esfuerzo, compromiso y excelencia por cada uno de los integrantes de los despachos de la Sección Quinta, bajo la diligente dirección de sus Magistrados y cuenta con la colaboración invaluable de los integrantes de la Secretaría de nuestra Sección y de las Relatorías de la Sala Electoral y las de Asuntos Constitucionales del Consejo de Estado. A todo ese gran equipo les extendemos un especial reconocimiento y agradecimiento. El doctor Rodolfo Corredor Villate, Relator de la Sección Quinta, ha sido principal responsable en la recolección, titulación y organización del libro que fue editado por la magistrada Rocío Araújo Oñate.



ASUNTOS ELECTORALES 2022

DESPACHOS

Luis Alberto Álvarez Parra

Magistrados Auxiliares: Jhon Alexander Sánchez Pérez, Claudia Patricia Molano Moncada, Elizabeth Becerra Cornejo

Profesionales Especializados: Laura Victoria del Pilar Sterling Sterling, Katia Alexandra Domínguez Garcés, Ana Carolina Osorio Calderín, Ronald Eliécer Van-Grieken, *Sandra Milena Tibaduiza Pulido**, *Astrid Carolina Sánchez Calderón**

Sustanciadores: Arbey Cárdenas Ramírez, Andrea del Pilar Castellanos García, *Jonny Antonio Martín López**, *Sandra Milena Tibaduiza Pulido**, Nelly Stephany Mancera Gómez

Oficial Mayor: Estefanía Robayo Cuervo

Auxiliares Judiciales: Ángela María del Pilar Luna Montero, *Fabio Alejandro Reyes García**, *Nelly Stephany Mancera Gómez**

Conductor: *Daniel Felipe Hernández Ortiz**, *José Boris Estrella Gordillo**

Rocío Araújo Oñate

Magistrados Auxiliares: *Nathalie Juliana Martínez Molina**, *Ana Isabel Baquero Barriga**, *Nancy Ángel Müller**, María Cecilia del Río Baena, María José Penen Lastra

Profesionales Especializados: Clara Inés Moreno Salazar, Ana Isabel Baquero Barriga, Julián Camilo Bazurto Barragán, Laura Victoria Cruz Ochoa, Diego Fabián Ramírez Monje

Sustanciadores: Mónica Patricia Bayter Orlando, Juan Camilo Redondo Maestre, María Josefina Quintero Daza, Diego Orlando Cediell Salas

Oficial Mayor: *Juan Nicolás Gómez Ronsería**, *Lina María Ocampo Suárez**

Auxiliares Judiciales: *Fabio Edison Barrera Gil**, *Juan Nicolás Gómez Ronsería**, *Isabel Cristina Gómez Arbeláez**

Conductor: Luis Orlando Urrutia Figueredo

Carlos Enrique Moreno Rubio

Magistrados Auxiliares: Germán Suárez Castillo, *Ángela María Arbeláez Cortés**, *Andrea Fernanda Arévalo Álvarez**, Sonia Milena Vargas Gamboa

Profesionales Especializados: Johalys Matute Fuentes, María Alejandra Páez Ibáñez, Yenifer Andrea Polanco Sánchez, Mery Ortiz Romero, Oderlei Núñez Castro



Sustanciadores: Katerine Venegas Rozo, *Miguel Alfredo Pinedo Murgas**, *Adriana Mejía Romero**, Wilson Jair Correa Barragán, Luis Fernando Balaguera Soto

Oficial Mayor: Miguel Alfredo Pinedo Murgas

Auxiliar Judicial: No registra

Conductor: Armando Benítez Ramírez

Pedro Pablo Vanegas Gil

Magistrados Auxiliares: Fabio Jiménez Bobadilla, *Alberto de Jesús Cuesta Gómez**, *Paula Robledo Silva**, Sergio Alejandro Fernández Parra

Profesionales Especializados: Wilmar David Chaves Ramos, *Rafael Bernardo Fernández Gómez**, *Alberto de Jesús Cuesta Gómez**, *Jorge Rafael Gómez Ortiz**, María Camila Cervera Osorio, Carlos Andrés Vásquez Isaza, *Juan David Aponte González**, *Carlos Andrés Gómez Párraga**

Sustanciadores: Diego Fernando Perdomo Rojas, Marco Felipe Chacón Uribe, *Fhara Alejandra Jattin Sánchez**, *Juan David Aponte González**, Rafael Bernardo Fernández Gómez

Oficial Mayor: *Susan Lorena Martínez Ocampo**, *Fhara Alejandra Jattin Sánchez**, *Lizeth Dayani Ávila Poveda**

Auxiliares Judiciales: Mónica María Pedraza Morales

Conductor: Mauricio Ávila Niño

EQUIPO INTERDISCIPLINARIO SECCIÓN QUINTA

Magistrado Auxiliar: *No registra*

Profesionales Especializados: Marco Fidel Rojas Guarnizo, *Adriana Mejía Romero**, *Andrea Fernanda Arévalo Álvarez**, *Carlos Francisco Aparicio Rojas**, *Diego Enrique Segura Alfonso**, Leonardo Ernesto Corredor Ramírez, Sebastián Ávila Riaño

Sustanciadores: Leonardo José Navarro Pinto, Daniel Alberto Beltrán Romero, *Lizeth Dayani Ávila Poveda**, *Flor Nirsa Muñoz**, *Lina María Ocampo Suárez**, *Sindy Milena Cuervo Quintero**

Auxiliares Judiciales: Carolina Mesa De la Ossa, Jairo Nelson Casteblanco Beltrán, Camila Díaz González, Didier Giovanni Pérez Chacón, Ángela María Guerrero Guerrero



ASUNTOS ELECTORALES 2022

SECRETARÍA SECCIÓN QUINTA

Secretaria: Ethel Sariah Mariño Mesa

Oficial Mayor: Efraín Alberto Cortés Gordo, *Gregory Enrique de Antonio Rojas**

Auxiliares Judiciales: María del Pilar Clavijo Gaitán, Bertha Cecilia Huérfano Molano, Ángela María Hernández Baquero

Escribiente: Néstor Antonio Rodríguez Higuera, María Camila Núñez Martínez

Citador: Katherinn Andrea Rojas Vargas

SECRETARÍA GENERAL

Secretario General: Juan Enrique Bedoya Escobar

Equipo de Trabajo: Juliana Mosquera Correal, Heidy Yurani Barreto Cruz, Blanca Lilia Vela Suárez, Javier Eduardo Vergara Hernández, Amanda Cristina Cerón Rodríguez, Blanca Isabel Rodríguez Uribe, Diego Mario Gómez Torres, Jeimy Tatiana Casas Mora, Zaida Yurani Duitama Guio, Iván Mauricio Lizarazo Solano, María Doris Buitrago Bermúdez, Javier Emilio Castellanos Sotelo, Juan Sebastián Gómez Aristizabal, Jesús Hernando Padilla Guerrero, Alexander Guillermo Pineda Vanegas, Mónica Eliana López Madarriaga, Miller Andrés Vásquez Rodríguez, Jhon Jairo Rueda Bonilla, Lorena Carmona Villamarín, Jeimmy Carolina Guerrero Baracaldo, María Alejandra Hernández Mejía, Luisa Fernanda Pardo Salamanca, Cecilia Esperanza Vega Valcárcel, Carolina Guzmán Quiñones, Juliana Andrea de los Ángeles Sterling Sterling, Diana Marcela Mateus Cobos, Juan Carlos Valenzuela Pedraza, Linda Mairena Mojica Alvarado, Jeimy Liliana Noriega Pedraza, Katherin Andrea Barrera Valencia, Cindy Paola Mendoza Tique, Myriam Yolanda Jiménez Parra, Anna María Fierro Osejo, Juan Sebastián Cano Rico, Jeyson Andrés Forero Sierra, Oscar Javier Miranda Rueda, Fidel Espinosa Espinosa Chacón, Neyl Alejandro Vacca Bermúdez, Heidy Lizeth Bobadilla Pinzón, Gabriel Eduardo Andrade Correal, Carolina Mora Hernández, Fabio Díaz Ruíz

RELATORÍAS

Relator Sección Quinta: Wadith Rodolfo Corredor Villate

Auxiliares Judiciales: Ana Teresa Niño Rojas, Erik Ferney Hernández Acosta

Relatores de Asuntos Constitucionales: Pedro Javier Barrera Varela, Camilo Augusto Bayona Espejo, Juan Alejandro Suárez Salamanca

Profesionales: Melissa Amaya Galeano, Leonardo Vega Velásquez, Jenifer Alexandra Ochoa Salcedo



Auxiliares Judiciales: Lucero Valois, Daniela Mayorquín Mayorquín, María Camila Vega Torres

Escribientes: Jessica Paola Delgado Escobar, Diego Felipe Torres Castañeda, José Salvador Jiménez Pérez

OFICINA DE SISTEMAS

Jefe de Sistemas: Pablo Enrique Moncada Suárez

Profesional Especializado 33: Paola Andrea Alzate Lozano

Profesional Universitario Grado 20: Carolina Álvarez López

Profesional Universitario Grado 18: Oscar Elías Herrera Bedoya, Camilo Ernesto Losada Burbano

Operador de Sistemas Grado 18: Jorge Eduardo Coral Torres

Técnico Grado 13: Luis Carlos Cardozo Saavedra, Nancy González Vanegas, Julián Alberto Amaya Céspedes

Grupo de Apoyo: Jaime Armando Meneses, Steven Leonardo Sierra Pardo, Heydi Vargas Peña, Edward Nilson Parra, Natalia Guzman Osorio

OFICINA DE PRENSA

Jefe de Prensa: Juliana María Cadena Casas

Profesional Universitario: Giovanni González Arango, César Augusto Álvarez López, Diego Rodríguez Saza

Asistente Administrativo: Fredy Ernesto Vergara Hernández

COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

Coordinador Administrativo: Antonio Guillermo Guarín Rojas*, Diego de Jesús Londoño Ayrán*

Profesional Universitario Grado 18: Gloria Patricia Mejía Bravo

Escribiente Nominado: Rafael Antonio Garzón Verano

Asistentes Administrativos: John Jairo Caro Ramírez*, Jhon Freddy Álvarez Cortes*, Maryhat Yessell Parra Cantor, Yineth Viviana Molina Triana

Citador: Juan Pablo González Torres

* Servidores que acompañaron parte del año al grupo de trabajo



ASUNTOS ELECTORALES 2022



PRESENTACIÓN¹

La Sección Quinta del Consejo de Estado, con la publicación de la jurisprudencia electoral que ha proferido, busca que todas las personas conozcan los mecanismos que la Constitución Política prevé para proteger en Colombia el sistema democrático², y la garantía de la pureza de los resultados³ a través del control judicial sobre los actos electorales, de nombramiento y de llamamiento, otorgando la certeza que las autoridades en el marco de sus atribuciones dieron cumplimiento a las normas en que estos actos deben fundarse, respetando el debido proceso, en forma motivada, sin que medie un fin diferente al interés general y respetuosos de los procesos y procedimientos que los rigen⁴.

A su turno, tiene la finalidad de acercar a toda la comunidad para que en uso de su derecho fundamental de elegir y ser elegidos, así como de tomar parte activa en las elecciones, conozcan que los actos electorales por voto popular o cuerpos investidos de esta facultad, fueron proferidos sin que mediaran actos de violencia, falsedades, alteración de las reglas democráticas, previamente establecidas, injerencias externas que pretendan limitar la expresión auténtica de los sufragantes, la certeza de que quienes acceden al servicio público acreditan los requisitos y calidades para su ejercicio, no existen inhabilidades o causales de inelegibilidad que impidan la concreción de los principios de imparcialidad, eficacia y publicidad del proceso⁵.

Con este propósito, las decisiones seleccionadas ilustran los elementos estructuradores de cada una de las causales –generales, objetivas y subjetivas– de nulidad de los actos electorales, y permiten concretar la tendencia expansiva de la democracia participativa, la cual radica en dotar de herramientas a los ciudadanos para la construcción de una nueva cultura en la sociedad política que permita el acceso al poder, el ejercicio y el control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones⁶.

Por ello, se expone con la técnica de lenguaje claro las decisiones en temas electorales de gran impacto en la realidad democrática del país, bajo la construcción de líneas jurisprudenciales que confluyen en la interpretación

¹ María Cecilia del Río Baena – Magistrada auxiliar

² Artículo 40: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...)

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

³ Son atribuciones del Consejo de Estado: (...)

7. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.

⁴ Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

⁵ Artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.

⁶ Corte Constitucional sentencia C-179 de 2002.



ASUNTOS ELECTORALES 2022

que mejor se adecúa a la finalidad pretendida por el legislador y a los principios constitucionales.

Resulta de especial importancia destacar las sentencias que garantizan la adecuada y efectiva participación de las víctimas del conflicto en la selección de sus representantes en las mesas de participación, el atributo y reconocimiento de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, elementos de la doble militancia, su estructuración en cargos y corporaciones públicas incluidas las coaliciones, requisitos para la inscripción de candidaturas, aval, concepto de autoridad civil, administrativa y política, falsedad por diferencias entre formularios electorales, trashumancia, parentesco entre escrutadores con los candidatos, entre otros importantes pronunciamientos.

Resulta trascendental, como aspecto novedoso tener en cuenta, la decisión en que se estudió la legalidad del acto de elección del alcalde de Villa del Rosario⁷, en el que la Sala determinó que conforme el artículo 288 de la Ley 1437 de 2011, en los casos de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y de escrutinio, la autoridad judicial, sin importar si se trata de una elección uninominal o de corporación pública, puede realizar nuevos escrutinios y declarar la elección, por cuanto, le compete darle alcance al principio de la eficacia del voto y a la necesidad de protección de la legítima expresión de la voluntad mayoritaria de los electores.

Al seguir la misma línea argumentativa, se concluyó que en caso de existir documentos electorales que se encuentren viciados, lo primero que habrá de determinar el operador judicial, es si se deben excluir del cómputo de los votos para que, una vez depurado el escrutinio, se pueda determinar sin dudas cuál fue la verdadera manifestación de voluntad de los electores, actuación que hace efectivo el principio democrático de garantizar que las elecciones sean reflejo auténtico y genuino de la voluntad del electorado, en los términos del artículo 3º constitucional. A juicio de la Sección Quinta del Consejo de Estado, esa es la única manera de ser respetuoso de la voluntad legítima de la mayoría en las urnas.

Igualmente, se resalta el pronunciamiento sobre consejos municipales de juventud, donde se estableció que los Consejos de Juventudes son mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los y las jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes⁸ y frente a ellos, se estableció la forma en que se organiza sus elecciones, la inscripción de candidatos, las consecuencias de las renunciaciones a la aspiración democrática, entre otros aspectos de su proceso⁹.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 27 de enero de 2022, M.P.: Rocío Araújo Oñate, Radicado No. 54001-23-33-000-2020-00010-02.

⁸ Artículo 33 de la Ley 1622 de 2013.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 31 de marzo de 2022, M.P.: Luis Alberto Álvarez Parra, Radicado No. 11001-03-28-000-2022-00022-00.



Explicó la inhabilidad consagrada en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993, específicamente, los elementos que estructuran la inhabilidad de los ediles de Bogotá D.C., relativa a que hayan intervenido en la gestión de negocios o en la celebración de contratos con el Distrito o hayan ejecutado en la localidad contrato celebrado con organismo público de cualquier nivel, dentro de los 3 meses anteriores a la inscripción de la candidatura¹⁰.

Se analizó a profundidad la forma en que debe probarse el ejercicio de autoridad administrativa de familiares cuando los empleos son de diferentes circunscripciones electorales, esto es, la autoridad que se materializa en el orden departamental, y que es capaz de inhabilitar a los concejales municipales. Ello, a la luz del artículo 43.4 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000¹¹. Al respecto la Sala determinó que la teleología de la inhabilidad es efectivizar el mandato constitucional que preconiza la preservación de valores democráticos que descansan en la proscripción del nepotismo y de ventajas electorales derivadas de vínculos con el ejercicio directo o indirecto de funciones públicas.¹² Al encontrar acreditados que el pariente que inhabilita al candidato electo ejerció sus competencias en el ente territorial respecto del cual aquel pretende hacerse elegir, se declaró la nulidad electoral.

Para finalizar, se propone un análisis sistemático de las normas adjetivas que rigen el procedimiento judicial de la nulidad electoral. Para ello, se incorporan decisiones relevantes que permiten entender las principales características del medio de control en aspectos procesales que les permiten a los destinatarios tener claridad, por ejemplo, sobre las reglas de competencia, la forma en que ha de publicarse el acto electoral para contabilizar la caducidad; los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional; los efectos de las medidas cautelares decretadas y el incidente de desacato; la admisión de la demanda y su reforma; procedencia de impedimentos y recusaciones; los medios de impugnación procedentes contra las decisiones adoptadas; la solicitud, decreto y práctica de las pruebas y sus oportunidades; las causales de nulidad originadas en la sentencia; la adición y aclaración de las decisiones, para ilustrar algunos de los aspectos más significativos del proceso jurisdiccional.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 3 de febrero de 2022, M.P: Carlos Enrique Moreno Rubio, Radicado No. 25000-23-41-000-2019-01109-02.

¹¹ Con ocasión de la sentencia SU-207 del 2022 de la Corte Constitucional.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 1 de diciembre de 2022, M.P: Pedro Pablo Vanegas Gil, Radicado No. 76001-23-33-000-2019-01126-01.



ASUNTOS ELECTORALES 2022



ASUNTOS ELECTORALES



Magistrado
Carlos Enrique Moreno Rubio
SECCIÓN QUINTA

AUTOS

SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES PRINCIPAL Y SUPLENTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL

RADICADO: [11001-03-28-000-2021-00063-00](#)

FECHA: 20/01/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Raúl Venecia Charry

DEMANDADOS: Jose Tomás Márquez Fragozo y María Beatriz Torres Díaz, como representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de Corpocesar

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 1

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección de los señores José Tomás Márquez Fragozo, como representante principal, y María Beatriz Torres Díaz, como suplente, de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional.

TESIS 1: En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. (...). De manera concreta, en punto de nulidad electoral el artículo 277 de la precitada normativa [CPACA] estableció



que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). [P]ara que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. [E]l demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad.

TESIS 2: En la medida cautelar se presentaron tres cargos: (i) Requisito establecido en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015. Explicó que es importante precisar que antes de la elección, la directora de CORPOCESAR fue notificada e informada de la no pertinencia de continuar con el proceso de elección del representante principal y suplente de las comunidades negras ante la junta directiva motivo por el cual, se debía adelantar un nuevo proceso convocatorio en el que se incluyera de manera integral todos los requisitos exigidos por la Ley. (...). [P]ara esta Sala es claro que hasta este momento del proceso, de las pruebas que obran en el expediente, la razón por la que no se exigió el requisito establecido en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015 fue por cumplir una orden judicial proferida en un fallo de tutela. (...). Así las cosas, en este momento procesal, no hay lugar a declarar suspensión provisional del acto demandado, puesto que se requiere surtir el debate probatorio y todas las etapas procesales para establecer si había lugar o no a exigir ese requisito a pesar de la orden judicial, así como revisar todo el trámite que se adelantó al interior de esa actuación administrativa puesto que en el desarrollo de la misma se proferieron varios fallos de tutela. (ii) Irregularidades en las habilitaciones de algunos consejos comunitarios. Expuso que deshabilitaron consejos comunitarios que cumplieron con los requisitos previstos en la ley y de forma errónea, y habilitaron otros que no cumplieron con la normatividad. (...). Al estudiar el acta de revisión de documentos y verificación de requisitos dentro de la convocatoria pública para la elección de un (1)



representante principal y un (1) suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR para el periodo 2020-2023, del 9 de julio de 2021, así como la adenda a esa acta del 12 de julio de 2021, se observa (...). [D]ebe decirse que en este momento procesal solo se cuenta con esas dos actas y no con los documentos allegados por esos consejos comunitarios que permitan constatar las afirmaciones expuestas por el demandante, de manera que no se puede hacer una verificación del estudio que se hizo en esa instancia, y por tanto es necesario que se surta el debate probatorio y se alleguen los antecedentes administrativos de la actuación para poder realizar ese estudio. (iii) Se desconoció el derecho al voto de 10 participantes. Consideró que se desconoció el derecho al voto de 10 participantes en contravía de lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.5.1.5 del Decreto 1076, puesto que, de 27 consejos comunitarios, 17 impusieron la forma de elección y dejaron por fuera la intención de voto por el señor (...), en el entendido que el representante suplente es el que saque la segunda mejor votación. (...). Bajo este contexto, para la Sala es necesario revisar el contenido del Decreto 1076 de 2015 que regula el procedimiento que debe surtir para la elección del representante suplente de las comunidades negras ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. (...). Frente al contenido de la norma [parágrafo 2 del artículo 2.2.8.5.1.5 del Decreto 1076 de 2015], se destaca de una parte, el principio de autonomía del que gozan las comunidades negras para elegir a sus representantes, pues precisa que adoptarán la forma de elección sin establecer mecanismo fijo alguno, y de otra, el parágrafo 2 del referido artículo resalta que independientemente de la manera como se realice la citada elección serán en su orden representante y suplente aquellos que obtengan la mayor votación. Así las cosas, la Sala deberá evaluar el contenido del acto acusado, esto es, el Acta del 17 de septiembre de 2021 en el que se detalla el paso a paso de la determinación para elegir a los representantes de las comunidades negras para el período 2020-2023 ante el consejo directivo de CORPOCESAR. (...). De esta manera, lo que advierte la Sala es la discusión legítima que en su momento se llevó a cabo por parte de los consejos comunitarios para definir el método a través del cual se realizaría la elección de sus representantes ante el consejo directivo, en la que se concluyó bajo su autonomía que primero se haría la del principal y luego la del suplente con el candidato que lograra el mayor número de votos, decisión que fue aprobada por mayoría. En este sentido, mal podría considerarse que se presentó un desconocimiento de 10 participantes en contravía con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.5.1.5 del Decreto 1076, pues la misma norma contempla la posibilidad de establecer el método de elección y su restricción solo se limita a que sea para aquellas personas que obtengan la mayor votación, como en efecto ocurrió. (...). Por este motivo, en esta instancia procesal y con base en el material probatorio que obra en el expediente, no es de recibo el cargo propuesto por el actor



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

por cuanto lo sucedido no fue una imposición arbitraria e irregular de los 17 consejos comunitarios frente a los otros 10, sino una decisión mayoritaria ante la Asamblea General que adoptó el mecanismo de votación en la que resultaron electos los demandados. Es por esto que, para abordar un análisis con mayor detenimiento del asunto objeto de estudio, se debe adelantar el curso del proceso de nulidad electoral en todas sus etapas procesales con el ánimo de recaudar mayores elementos de convicción y de este modo, lograr evaluar de forma pormenorizada los hechos y pruebas que resultan fundamentales dentro del caso de marras dado que para la prosperidad de la solicitud de suspensión provisional en esta etapa del proceso no es suficiente la confrontación de los supuestos fácticos expuestos con las normas que regula la materia y el acto de elección demandado para concluir con claridad la viabilidad de su procedencia.

NORMATIVA APLICADA

DECRETO 1076 DE 2015 - ARTÍCULOS 2.2.8.5.1.2. LITERALES A Y B /
DECRETO 1076 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.8.5.1.5. PARÁGRAFO 2 / LEY 1437
DE 2011 - ARTÍCULOS 231 Y 277



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DEL DIRECTOR DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, TRÁMITE DE LA RECUSACIÓN, CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL

RADICADO: [11001-03-28-000-2021-00078-00](#)

FECHA: 27/01/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Gonzalo Raúl Gómez Soto

DEMANDADO: Jorge Luis Fernandez Ospino - Director de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, Corpocesar

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 2

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda interpuesta contra el acto de elección del señor Jorge Luis Fernández Ospino, como director de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, e igualmente establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, con fundamento en dos cargos puntuales: i) infringir normas superiores en las que debería fundarse, al no dársele el trámite adecuado a las recusaciones y faltas absolutas presentadas; y, ii) la falta de competencia del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, para decidir las recusaciones, las faltas absolutas y, por ende, proferir el acto de elección.

TESIS 1: De manera concreta, en punto de nulidad electoral el artículo 277 de la precitada normativa [Ley 1437 de 2011] estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). [D]e la interpretación armónica de las normas que rigen la figura [artículo 231 y 277 de la Ley 1437 de 2011], se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos



acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la decisión definitiva sea diferente.

TESIS 2: [L]a parte actora (...) solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto de elección del señor Jorge Luis Fernández Ospino como director general de CORPOCESAR, con fundamento en dos cargos puntuales: i) infringir normas superiores en las que debería fundarse, al no dársele el trámite adecuado a las recusaciones y faltas absolutas presentadas; y, ii) la falta de competencia del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, para decidir las recusaciones, las faltas absolutas y, por ende, proferir el acto de elección. (...). Pues bien, sobre el particular debe precisar esta Sección que en la solicitud de suspensión provisional si bien individualizó las recusaciones formuladas (...), no especificó cuáles de esas recusaciones tienen incidencia directa en la elección que ahora se acusa del señor Jorge Luis Fernández Ospino. (...). Sin embargo, se insiste, no demuestra cuáles de esas recusaciones que se individualizan en el escrito de medida cautelar y que fueron presentadas con anterioridad a la designación del señor Jorge Luis Fernández Ospino tendrían la virtualidad de afectar el acto por el cual resultó elegido como director de CORPOCESAR, y si aquellos miembros del consejo directivo entonces recusados, permanecen aún en dicho órgano de dirección. (...). [L]a Sala debe hacer un análisis más detallado sobre las razones por las cuales se les recusó en el 2021 y si los fundamentos fácticos por los cuales el demandante recurrió a dichos miembros directivos en el 2019 permanecieron en el tiempo para el momento en que se llevó a cabo la elección del aquí demandado. (...). [N]o se evidencia en esta etapa del proceso una irregularidad en el trámite de las recusaciones señaladas por la parte actora, que invalide la actuación y la elección del señor Jorge Luis Fernández Ospino, toda vez que, en principio es posible advertir que aquellas que podrían llegar a tener incidencia en la elección del nuevo director, fueron resueltas por la Procuraduría General de la Nación mediante el acto del 15 de octubre de 2021. (...). De modo que, en el proceso de elección del demandado como director de la Corporación Autónoma Regional del Cesar –CORPOCESAR–, aun no es posible afirmar que se desconoció el debido proceso, por cuanto, de lo que se advierte en este estado del trámite, es que



el consejo directivo dio curso a las recusaciones de 2021 que podrían llegar a afectar la nueva elección del director general y que se radicaron en la forma en que lo ordena el inciso final del artículo 12 del CPACA. De las recusaciones que fueron formuladas por el demandante en el 2019, no es claro frente a cuáles miembros del Consejo Directivo aún permanecen vigentes y cuáles no. Luego, no hay certeza en este estado del proceso de la supuesta infracción de normas superiores por no haberse tramitado las recusaciones en comento, ni tampoco puede hablarse de una falta de competencia del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, para decidir las recusaciones, las faltas absolutas y por ende proferir el acto de elección. Por este motivo, en esta instancia procesal y con base en el material probatorio que obra en el expediente, aún no se tiene certeza sobre la incidencia que podrían tener las recusaciones formuladas por el demandante en el año 2019, sobre el proceso de elección que se surtió en el 2021. De otro lado, la parte actora señala que en la convocatoria para la sesión del 26 de octubre de 2021, no se hizo público en el orden del día la elección del nuevo director general de la Corporación. Sobre el particular, se tiene que, en efecto, del orden del día de la sesión del 26 de octubre de 2021 no se advierte un punto específico de “elección del director general”, pues ello fue un tema que se discutió en “proposiciones y varios”. Al respecto, encuentra la Sala que en este estado del proceso tampoco se advierte una irregularidad que tenga incidencia en el acto de elección del señor Jorge Luis Fernández Opino (sic), puesto que, el proceso de elección se retomó con la lista de elegibles que se había conformado antes de que se declarara la nulidad de la elección del señor Jhon Valle Cuello. En ese sentido, comoquiera que los consejeros habían sido notificados el 18 de octubre de 2021 de las recusaciones que resolvió la Procuraduría General de la Nación, en consideración a que el consejo directivo estaba reunido el 26 de octubre de 2021, sin que hubiera más impedimentos y recusaciones formulados, procedieron a elegir de la lista definitiva al final de la reunión, con el fin de acabar con la interinidad que venía presentándose en el referido cargo. Así, aun cuando en la convocatoria para dicha reunión no se haya dispuesto en el orden del día la elección del director general, lo cierto es que, en ejercicio de sus facultades el Consejo Directivo de CORPOCESAR podía retomar el proceso de elección de su director general, sin más impedimentos y recusaciones que resolver, más aún cuando habían sido notificados por parte de la Procuraduría General de la Nación, con el fin de acabar una situación de interinidad que podía zanjarse en esa misma reunión sin tener que convocar a una nueva sesión. (...). Además, la falta de publicidad en la convocatoria respecto a la elección del director general, en este estadio del proceso, no demuestra una irregularidad de tal magnitud que tenga la virtualidad de suspender los efectos del acto de elección del señor Jorge Luis Fernández Ospino. Es por esto que, para abordar un análisis con mayor detenimiento del asunto objeto de estudio, se debe adelantar el curso del proceso de nulidad electoral en todas sus etapas procesales con el ánimo de recaudar mayores elementos



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

de convicción y de este modo, lograr evaluar de forma pormenorizada los hechos y pruebas que resultan fundamentales dentro del caso de marras dado que para la prosperidad de la solicitud de suspensión provisional en esta etapa del proceso no es suficiente la confrontación de los supuestos fácticos expuestos con las normas que regula la materia y el acto de elección demandado para concluir con claridad la viabilidad de su procedencia.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULOS 12 INCISO FINAL, 231 Y 277



SUSPENSIÓN PROVISIONAL, CESACIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO DEMANDADO, VIGENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

RADICADO: [11001-03-24-000-2021-00148-00](#)

FECHA: 03/02/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Dhorton Pino Serna

DEMANDADA: Universidad Tecnológica del Choco

MEDIO DE CONTROL: Nulidad simple

Extracto No. 3

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Acuerdo 013 del 28 de agosto de 2020, proferido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Tecnológica del Chocó, por medio del cual se aplazaron los procesos eleccionarios al interior de ese ente educativo con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19.

TESIS 1: En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie requisitos. (...). La Sección Quinta ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, puede ser presentada en escrito anexo a esta. (...). [D]e la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto administrativo debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo que implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la solicitud para determinar la viabilidad o no de la medida.

TESIS 2: En el presente asunto el actor solicita la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo 0013 del 28 de agosto de 2020. (...). En esta oportunidad, el demandante controvierte el aplazamiento del proceso democrático para elegir a los representantes de las directivas académicas, de los docentes, de los egresados, de los estudiantes, del sector productivo, de los exrectores,



ASUNTOS ELECTORALES 2022

ante el Consejo Superior Universitario de la UTCH, así como del rector del ente de educación superior. (...). Previo al análisis que corresponde, conviene precisar que al tenor del artículo 64 de la Ley 30 de 1992, el Consejo Superior Universitario está integrado por, entre otros por “d) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex-rector universitario.”, y “e) El Rector de la institución con voz y sin voto.” (...). [L]os representantes ante el Consejo Superior Universitario que resultan de un proceso electoral son seis, a saber, los de i) las directivas académicas, ii) los docentes, iii) los estudiantes, iv) los egresados, v) el exrector y vi) del sector productivo. (...). El apoderado de la parte demandada aportó copia del Acuerdo 0009 del 11 de junio de 2021, a través del cual el Consejo Superior Universitario autorizó, reglamentó y convocó la elección del representante del sector productivo ante dicho estamento, y según el calendario electoral previsto en el artículo 20, la elección tendría lugar el 25 de junio de 2021. También aportó las actas de posesión del 28 de mayo de 2021, donde consta que el señor (...) tomó posesión como representante de los exrectores, y la señora (...) como representante de las directivas académicas ante el órgano de dirección. En dichas actas se indica que los referidos representantes resultaron electos según el boletín 1 publicado el 21 de mayo de 2021. Lo anterior acredita que al interior de la UTCH se llevaron a cabo las elecciones para la conformación del Consejo Superior Universitario, donde resultaron electos los representantes de las directivas académicas, de los docentes, de los egresados, de los estudiantes, del sector productivo y de los exrectores. A su turno, y según se acredita con la copia de la Resolución 001 del 4 de noviembre de 2021, aportada por el apoderado de la UTCH, por medio de la cual se designó al rector de dicha institución de educación superior, a través del Acuerdo 0017 del 15 de septiembre de 2021, el Consejo Superior Universitario autorizó, reglamentó y convocó el nombramiento en mención. (...). En ese orden de ideas, se tiene que al interior de la UTCH se llevaron a cabo las elecciones para designar a los miembros del Consejo Superior Universitario, por lo que cesaron los efectos del Acuerdo 0013 del 28 de agosto de 2020, que había aplazado los comicios en cuestión y prolongó los periodos en curso, de manera que, bajo ese escenario, el pronunciamiento de la Sala sobre el particular deviene inocuo, comoquiera que no es posible suspender un acto que en la actualidad carece de vigencia, lo que impone denegar la solicitud de suspensión provisional que ocupa a la Sala, “sin desmedro, claro está, de la facultad que tiene el juez de la legalidad del acto para que por decisión de mérito –no de suspensión provisional– se pronuncie sobre lo acontecido durante el término de su existencia, comoquiera que un aspecto es la cautela de los efectos y otra diferente el restituir las cosas al momento previo al nacimiento del acto ilegal o inconstitucional.”

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE PRINCIPAL DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, DIFERENCIA ENTRE INHABILIDAD E INCOMPATIBILIDAD

RADICADO: [11001-03-28-000-2021-00068-00](#)

FECHA: 03/02/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Raúl Venecia Charry

DEMANDADO: Jose Tomas Marquez Fragozo – Representante principal de comunidades negras ante el Consejo Directivo de Corpopesar

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 4

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección del señor José Tomás Márquez Fragozo, como representante principal de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR) y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional.

TESIS 1: [D]e la interpretación armónica de las normas que rigen la figura [artículos 231 y 277 de la Ley 1437 de 2011], se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad.

TESIS 2: En criterio del demandante, se debe decretar la medida de suspensión provisional del acto acusado, en síntesis, porque constitucional y legalmente está consagrada la prohibición de que los servidores públicos no pueden tener más de una vinculación con el Estado ni recibir más de



ASUNTOS ELECTORALES 2022

una asignación que provenga del tesoro público y, en consecuencia, no era viable la elección de un representante de las comunidades negras que se encuentra inmerso en una “incompatibilidad” para ostentar esa designación, en razón al desempeño como rector encargado de una institución educativa. Anotó que, igualmente, se desconoció el artículo 8 del Decreto 2400 de 1968 en concordancia con el artículo 34 numeral 11 de la Ley 734 de 2002, que establece que a los empleados les está prohibido realizar actividades ajenas al ejercicio de sus funciones durante la jornada de trabajo. (...). [E]s claro, entonces, que la incompatibilidad es una limitación para el ejercicio de una actividad por el hecho de ocupar un cargo, la cual no genera la nulidad del acto electoral, pues a diferencia de lo que ocurre con las inhabilidades, que constituyen un impedimento para el desempeño de un empleo, las incompatibilidades son circunstancias que ocurren con posterioridad a la elección, el nombramiento o la posesión. Y si bien las inhabilidades como las incompatibilidades son prohibiciones, tienen finalidades y propósitos distintos. En efecto, las inhabilidades son aquellas circunstancias previstas en la Constitución o en la ley, que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, designada para un cargo público, como también en ciertos casos impiden que la persona que ya viene vinculada a la función pública continúe en ella. (...). Las incompatibilidades son una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer simultáneamente las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos. (...). De acuerdo con el razonamiento expuesto, el reproche planteado por el demandante en punto de la vulneración del artículo 128 de la Constitución y del artículo 19 de la Ley 4 de 1992, se enmarca en una incompatibilidad para el ejercicio de las dos funciones o cargos, cuya trasgresión no genera como efecto la nulidad de la elección, sino la eventual sanción de carácter disciplinario. De otra parte, alegó la vulneración del artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, que define como una de las causales de anulación electoral la referente a la elección de candidatos o el nombramiento de personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incurso en causales de inhabilidad. Al respecto, se debe indicar que la parte actora no señaló los fundamentos de la trasgresión de dicho precepto, en consideración a que, en forma indistinta, se refirió a la incursión del demandado en causales de inhabilidad e incompatibilidad para el desarrollo de sus funciones como consejero en CORPOCESAR y como rector encargado en la Institución Educativa José Celestino Mutis, de lo cual se colige que la censura recae concretamente en la posible estructuración de una incompatibilidad, argumento que ya fue analizado en párrafos precedentes. Igual consideración se emplea respecto del quebranto del artículo 8 del Decreto 2400 de 1968, que hace referencia a la prohibición de los empleados de realizar actividades ajenas a sus funciones durante la jornada de trabajo, así como abandonar o suspender labores sin autorización, toda vez que la



desatención de ese postulado deviene irrelevante para el control de legalidad del acto de elección, sobre la base de que tal aspecto es propio del juicio disciplinario. Por lo anterior, no hay lugar a decretar la medida cautelar solicitada.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 128 / DECRETO 2400 DE 1968 - ARTÍCULO 8 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231, 275 NUMERAL 5 y 277 / LEY 4 DE 1992 - ARTÍCULO 19 / LEY 734 DE 2002 - ARTÍCULO 34 NUMERAL 11



ACLARACIÓN DE LA SENTENCIA

RADICADO: [47001-23-33-000-2020-00088-01](#)**FECHA:** 24/02/2022**TIPO DE PROVIDENCIA:** Auto**PONENTE:** Carlos Enrique Moreno Rubio**DEMANDANTES:** Alfonso Nuñez Macías y otro**DEMANDADO:** Carlos Julio Diazgranados Álvarez - Diputado de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2020-2023**MEDIO DE CONTROL:** Nulidad electoral

Extracto No. 5

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe acceder a la solicitud de aclaración del fallo proferido el 3 de febrero de 2022 por medio del cual se revocó la sentencia de primera instancia, para en su lugar, declarar la nulidad de la elección de Carlos Julio Diazgranados Álvarez como diputado de la Asamblea Departamental del Magdalena para el periodo constitucional 2020-2023.

TESIS: De acuerdo con [la] norma [artículo 290 de la Ley 1437 de 2011], la solicitud de aclaración de la sentencia debe presentarse dentro de los dos días siguientes a la notificación de la sentencia. Verificado el expediente se observa que el fallo se notificó por medio de mensajes de datos enviados el 4 de febrero de 2022 a las direcciones de correo electrónico de las partes, de manera que el plazo vencía el 10 siguiente, contabilizando los dos días hábiles de que trata el numeral 2 del artículo 205 de la Ley 1437 de 2011. En ese orden, comoquiera que el memorial de aclaración se radicó vía electrónica el 8 de febrero del año en curso, se tiene que fue oportuno. (...). Como se aprecia de la lectura de la norma en cita [artículo 285 del Código General del Proceso], la aclaración procede cuando la sentencia contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, pero siempre que estas se encuentren en la parte resolutoria de la sentencia o influyan en ella. En ese orden, se tiene que en la parte resolutoria no existe la aparente contradicción que señaló el demandado, pues la teoría de los efectos *ex nunc* de la declaratoria de nulidad de la elección implica que dicha consecuencia rige hacia el futuro una vez quede en firme la decisión. Ahora bien, para determinar el momento a partir del cual queda ejecutoriada la sentencia, necesariamente debe acudirse a lo preceptuado sobre el punto en el artículo 302 de la Ley 1564 de 2012, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, en los aspectos no regulados en dicho estatuto. Así mismo, es importante tener en cuenta lo señalado en el numeral 3 del artículo 288 de la Ley 1437 de 2011, respecto de las consecuencias de la sentencia de anulación, en el sentido de que la cancelación de la respectiva credencial, en los casos previstos en



los numerales 5 y 8 del artículo 275 *ibidem*, se hará efectiva a partir de la ejecutoria del fallo. Se pone de presente que de acuerdo con lo consagrado en el artículo 289 de la Ley 1437 de 2011, una vez quede ejecutoriada la sentencia, tal actuación será comunicada por el secretario a las entidades y organismos correspondientes. Así las cosas, no hay lugar a acceder a la petición de aclaración, en razón a que lo pretendido por el demandado es que se determine el momento desde el cual adquiere firmeza la sentencia que declaró la nulidad de la elección, circunstancia que indica que en la parte resolutive del fallo no existe frase o término que ofrezca duda.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULOS 205 NUMERAL 2, 275 NUMERALES 5 Y 8, 288 NUMERAL 3, 290 Y 306 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 76, 285 Y 302



**SOLICITUD DE ADICIÓN A LA SENTENCIA, FALTA DE COMPETENCIA
DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA****RADICADO:** [25000-23-41-000-2019-01109-02 \(25000-23-41-000-2019-01137-00 acumulados\)](#)**FECHA:** 03/03/2022**TIPO DE PROVIDENCIA:** Auto**PONENTE:** Carlos Enrique Moreno Rubio**DEMANDANTES:** Luis Jorge Ortiz Barahona y otro**DEMANDADO:** Javier Fernando Caicedo Guzman - Edil de la localidad de Rafael Uribe Uribe, período 2020-2023**MEDIO DE CONTROL:** Nulidad electoral**Extracto No. 6**

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala establecer si hay lugar a acceder a la solicitud de adición de la sentencia de segunda instancia del 3 de febrero de 2022 elevada por el apoderado de la parte demandada.

TESIS: El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no contempla la figura de la adición de providencias judiciales más allá de lo dispuesto en su artículo 291 que establece que “contra el auto que niegue la adición no procede recurso alguno”, por lo que, por remisión de los artículos 296 y 306 de la Ley 1437 de 2011 se debe acudir al Código General del Proceso [artículo 287]. (...). De conformidad con la norma transcrita, los presupuestos procesales que rigen la institución de la adición de la sentencia son: (i) titularidad y legitimación: toda vez que puede ser solicitada por una de las partes o efectuada de oficio por el juez; (ii) oportunidad: debe presentarse en el término de su ejecutoria. Y a su vez el material, en relación con la (iii) procedencia: la misma opera cuando el juez omite referirse a algún aspecto de la litis, hipótesis que toca necesariamente con el fondo del asunto, por lo que hace parte de su estudio sustantivo. En este caso, la providencia que se solicita sea adicionada fue notificada por edicto fijado el 11 de febrero de 2022, desfijado el 15 de febrero siguiente y la solicitud de adición fue radicada el 9 de febrero del presente año, por lo que es claro que se encuentra dentro del término legal para el efecto. Frente a la legitimación, se tiene que aquella fue formulada por el apoderado del señor Javier Fernando Caicedo Guzmán, parte demandada dentro de este asunto, por lo que también se cumple con este requisito. Ahora bien, en lo que tiene que ver con el requisito material, se advierte que la solicitud de adición se dirige a indagar por la autoridad administrativa competente para separar de su cargo de edil de la Localidad de Rafael Uribe Uribe al señor Caicedo Guzmán, en cumplimiento de la sentencia de primera instancia del 14 de octubre de 2021 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, confirmada en segunda, por esta Sala. Al respecto, se advierte



que la sentencia de segunda instancia del 3 de febrero de 2022 resolvió íntegramente todos los aspectos planteados en el escrito de apelación, por lo que no puede afirmarse que se haya dejado de resolver algún extremo de la litis que sea pasible de adición. Además, el interrogante del apoderado de la parte demandada no constituye un punto que, de conformidad con la ley, debía ser objeto de pronunciamiento judicial. En tales condiciones, como no corresponde a la autoridad judicial que declara la nulidad de una elección indicar la autoridad administrativa encargada de su ejecución ni asesorar a las partes en esa materia, que se encuentra regulada legalmente, esta Sección carece de competencia para pronunciarse sobre la consulta elevada por el apoderado del [demandado] (...). Ahora bien, en lo que tiene que ver con la adición de la sentencia de primera instancia es evidente que esta Sala tampoco resulta competente para el efecto, por cuanto, tal como se dijo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 287 del Código General del Proceso la competencia para el efecto en segunda instancia, se limita a “complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión la haya apelado”, es decir, la facultad para adicionar la sentencia de primera instancia, en sede de apelación se circunscribe a los lineamientos de la misma norma y al recurso. Sin embargo, se reitera, en el caso concreto, el objeto de la petición de adición en este evento no cumple con los requerimientos de la norma y tampoco fue objeto del recurso de apelación estudiado por esta Sala. Así las cosas, la solicitud de adición presentada por el apoderado de la parte demandada deberá ser negada. Al margen de lo anterior, resulta del caso advertir que este asunto corresponde a una nulidad electoral trámite dentro del cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 295 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo está prohibida la presentación de peticiones impertinentes.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULOS 291, 295, 296 Y 306 / LEY 1564 DE 2011 - ARTÍCULO 287



**RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA, ACEPTACIÓN DEL
DESISTIMIENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN, PRINCIPIO *PRO*
ACTIONE, PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN****RADICADO:** 70001-23-33-000-2020-00004-04**FECHA:** 24/03/2022**TIPO DE PROVIDENCIA:** Auto**PONENTE:** Carlos Enrique Moreno Rubio**DEMANDANTES:** Omar de Jesús Ochoa García y otros**DEMANDADOS:** Andrés Eduardo Gómez Martínez – Alcalde municipal de
Sincelejo, período 2020-2023**MEDIO DE CONTROL:** Nulidad electoral**Extracto No. 7**

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si, conforme a los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación formulado por el señor Elkin Díaz Camacho, hay lugar a revocar o no la decisión del 3 de diciembre de 2021 a través de la cual el Tribunal Administrativo de Sucre aceptó el desistimiento presentado por él respecto del recurso de apelación interpuesto, en su calidad de demandante, contra la sentencia de primera instancia del 4 de noviembre de ese mismo año, dentro del asunto de la referencia. Para el efecto, se debe establecer si el presunto incumplimiento de los presupuestos consagrados en el artículo 3 del Decreto Legislativo 806 de 2020 conllevan a la invalidación de un acto procesal, concretamente el desistimiento de un recurso de apelación.

TESIS: En criterio del recurrente, el hecho de que no haya cumplido con el deber de enviar copia del memorial de desistimiento a todas las partes e intervinientes dentro del proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo 806 de 2020 afecta la validez de su actuación. (...). De conformidad con la norma, es deber de las partes enviar a todos los sujetos procesales, a través de los canales digitales autorizados, copia de todos los memoriales o actuaciones que realicen. No obstante, la disposición no contempló consecuencia o sanción alguna respecto del incumplimiento de dicho deber. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que dicho deber ya se encontraba contemplado en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso de manera genérica. (...). Del análisis de las dos disposiciones se extrae que el artículo 3 del Decreto Legislativo 806 de 2020 reprodujo de manera actualizada el deber consagrado en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso. En ese orden de ideas, conviene destacar que en la referida norma del estatuto procesal [numeral 14 del artículo 78] se estableció expresamente que el incumplimiento del deber de remitir por correo electrónico o medio equivalente los memoriales presentados



dentro del proceso a las demás partes, no afecta la validez de la actuación, aunque puede conllevar la imposición de una multa. Entonces, aunque el artículo 3 del Decreto Legislativo 806 de 2020 no incluyó consecuencia alguna respecto del incumplimiento del deber allí consagrado, nada obsta para aplicar analógicamente la disposición del numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso en lo que se refiere a la validez de la actuación cuestionada. No del mismo modo lo que respecta a la multa, toda vez que al tratarse de una sanción no es viable extender su aplicación analógicamente. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el artículo 201 A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que en los eventos en que se requiera correr el traslado de una actuación a los sujetos procesales, la parte que corresponda puede enviar el respectivo memorial a los interesados a través del canal digital habilitado para ello, pero en todo caso, en el evento en que no lo haga, el traslado se surtirá en la misma forma en que se fijan los estados. Por ende, es claro que el hecho de que el recurrente no haya enviado copia a los demás sujetos procesales -vía canal digital- del memorial a través del cual manifestaba su intención de desistir del recurso de apelación interpuesto por él contra la sentencia de primera instancia del 4 de noviembre de 2021, no conllevaba como consecuencia que dicho memorial no pudiera ser tenido en cuenta ni impedía al *a quo* tramitarlo. Además, dicha omisión tampoco acarreaba la nulidad insaneable de todo lo actuado. (...). De la lectura de la norma [artículo 133 de la Ley 1564 de 2012] se extrae que el hecho de no enviar copia de un memorial a los demás sujetos procesales por los canales digitales no acarrea la nulidad de la actuación, por lo que la omisión que invoca el ahora recurrente no tiene las consecuencias por él señaladas. (...). Según se tiene, tanto el referido memorial [de desistimiento del recurso de apelación] como la providencia datan del 3 de diciembre del año anterior, no obstante, se advierte para el momento en que se radicó la solicitud de retiro del desistimiento la decisión de aceptación no había sido notificada al señor Elkin Díaz Camacho, por cuanto aquella apenas se notificó el 7 de diciembre siguiente, (...), por ende, la solicitud de retiro de desistimiento fue presentada de manera oportuna. (...). [E]s claro que el *a quo* nunca resolvió expresamente la solicitud elevada por el ahora recurrente el 3 de diciembre de 2021 de retiro del desistimiento del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 4 de noviembre de ese mismo año. Frente al punto, resulta del caso precisar que no existe certeza de si la solicitud de retiro fue radicada antes o después de que se registrara en el sistema el auto del 3 de diciembre de 2021. Con todo, en el hipotético caso en que la providencia que aceptó el desistimiento haya sido registrada de manera previa a la radicación del escrito de retiro del desistimiento, debió haberse surtido el trámite de notificación de aquella conforme con las normas procesales e inmediatamente después debió haberse resuelto y en el evento, en que la petición hubiera sido radicada antes del registro de la actuación, ésta debió haber sido tenido en cuenta de manera expresa por el Tribunal en



su providencia. No obstante, como se dijo, asiste razón al recurrente al afirmar que dicha solicitud nunca fue resuelta por el *a quo* de manera concreta, pese a que, como se demostró fue radicada antes de que se notificara de la decisión de aceptación del desistimiento, es decir, de manera oportuna. Además, teniendo en cuenta el principio del paralelismo de las formas jurídicas según el cual “las cosas en derecho se deshacen como se hacen” debe advertirse que dicha actuación no exige justificación alguna, es decir, el señor Elkin Díaz Camacho no estaba obligado a argumentar la razón por la cual retiraba su escrito de desistimiento así como tampoco estaba obligado a justificar el desistimiento, pues ninguna de esas actuaciones exigen una carga mínima argumentativa en el ordenamiento procesal, simplemente basta con que sean presentadas por la persona que puede disponer del derecho de litigio, para el caso, el mismo recurrente y de manera oportuna, es decir, antes de que sea notificada la providencia a través de la cual se resuelven. Adicionalmente, en atención al principio *pro actione* según el cual se debe privilegiar el acceso a la administración de justicia y en caso de duda respecto del cumplimiento de requisitos de las actuaciones procesales que implican el derecho de acción, para el caso, la posibilidad de recurrir, debe resolverse a favor del accionante y por tanto, debe tramitarse y proferirse una decisión de fondo dadas las características del caso concreto, se advierte que hay lugar aceptar el retiro del desistimiento del recurso interpuesto por el señor Díaz Camacho. En tales condiciones, como el retiro del desistimiento presentado por el ahora recurrente cumple con los (...) requisitos, conforme con el principio *pro actione*, en garantía del acceso a la administración de justicia y de la doble instancia y teniendo en cuenta que el objetivo del señor Díaz Camacho tanto en su solicitud de retiro del desistimiento y en los recursos de reposición y apelación presentados contra la decisión bajo estudio es que se tramite la impugnación interpuesta por él contra la sentencia de primera instancia, se revocará la aceptación del referido desistimiento y en su lugar, se concederá, teniendo en cuenta que cumple con los requisitos procesales para el efecto.

NORMATIVA APLICADA

DECRETO LEGISLATIVO 806 DE 2020 - ARTÍCULO 3 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULOS 201ª Y 208 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULOS 78 NUMERAL 14 Y 133



SOLICITUD DE ADICIÓN A LA SENTENCIA, REQUISITOS DE LA ADICIÓN A LA SENTENCIA, CONDENA EN COSTAS

RADICADO: [11001-03-24-000-2021-00208-00](#)

FECHA: 28/04/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Julián Vanegas Torres

DEMANDADA: Universidad Surcolombiana

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 8

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe acceder a la solicitud elevada por el actor en el sentido de que se aclare la sentencia proferida de fecha 31 de marzo de 2022 que negó las pretensiones de la demanda.

TESIS: Aunque el actor denominó su solicitud como “recurso de aclaración” lo cierto es que lo pretendido en realidad es la adición de la sentencia en algunos puntos específicos, por lo que bajo esa óptica será estudiada su petición. (...). El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no contempla la figura de la adición de providencias judiciales más allá de lo dispuesto en sus artículos 290 y 291 respecto de los procesos de nulidad electoral, por lo que, por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 se debe acudir al Código General del Proceso, (...) artículo 287. (...). Los presupuestos procesales que rigen la institución de la adición de la sentencia son: (i) titularidad y legitimación: toda vez que puede ser solicitada por una de las partes o efectuada de oficio por el juez; (ii) oportunidad: debe presentarse en el término de su ejecutoria. Y a su vez el material, en relación con la (iii) procedencia: la misma opera cuando el juez omite referirse a algún aspecto de la litis, hipótesis que toca necesariamente con el fondo del asunto, por lo que hace parte de su estudio sustantivo. En este caso, la providencia que se pide sea adicionada fue notificada mediante mensaje remitido vía correo electrónico el 1º de abril de 2022 y la solicitud de adición fue radicada el 4 de abril del presente año, por lo que es claro que se encuentra dentro del término legal para el efecto. Al respecto, resulta del caso precisar que la sentencia de única instancia del 31 de marzo de 2022 resolvió íntegramente todos los aspectos planteados en el escrito de demanda y subsanación, conforme con la fijación del litigio, por lo que no puede afirmarse que se haya dejado de resolver algún extremo de la litis que sea pasible de adición. Ahora bien, en lo que tiene que ver con las costas procesales se advierte que el actor ni la parte demandada elevaron solicitud alguna al respecto, más allá de la mención que hiciera el demandante en su escrito de alegatos de conclusión en el que



ASUNTOS ELECTORALES 2022

solicitó que no se le condenara en costas en atención a que se trataba de una acción pública. Frente al punto, debe tenerse en cuenta que el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (...). Según se tiene, la sentencia deberá disponer sobre la condena en costas excepto en los procesos en que se ventile un interés público. En el caso concreto, el medio de control ejercido por el actor fue el de nulidad consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que por esencia busca la preservación del ordenamiento jurídico sin ningún interés particular, es decir, a través de aquel se ventilan intereses públicos por lo que, conforme con la referida norma y por regla general, no hay lugar a imponer condena en costas en la sentencia tal como se hizo en este evento. (...). De otra parte, en lo que tiene que ver con el ejemplo y los argumentos invocados por el demandante en el escrito de alegatos de conclusión para reforzar sus cuestionamientos iniciales sobre la posible vulneración del principio de igualdad y soberanía popular, se advierte que sí fueron tenidos en cuenta, simplemente se analizaron de manera global al resolver el cargo de la demanda que no tuvo vocación de prosperidad. Por lo tanto, al no encontrar contario a las normas y principios constitucionales las disposiciones acusadas, al no evidenciar el trato discriminatorio alegado por el actor ni la violación de la soberanía popular se descartaron los argumentos en cuestión, que sólo fueron incluidos en el escrito de alegatos de conclusión con el fin de reforzar los planteamientos de la demanda y su subsanación. (...). Así las cosas, sólo se accederá a adicionar la parte resolutive de la providencia del 31 de marzo de 2022 en lo que tiene que ver con la condena en costas y se negará la solicitud del actor en lo demás.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 137 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 188 /
LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 290 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 291 /
LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 306 / LEY 1564 DE 2012 -ARTÍCULO 287



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, CORRUPCIÓN DEL ELECTOR

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00034-00](#)

FECHA: 26/05/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Carlos Alberto Bryan Uribe

DEMANDADO: Jorge Méndez Hernández – Representante a la Cámara por San Andrés, Providencia y Santa Catalina

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 9

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección del señor Jorge Méndez Hernández como representante a la Cámara por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, por presuntamente haber incurrido en prácticas corruptas y antidemocráticas.

TESIS 1: En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejulgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie de requisitos. (...). De manera concreta, el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el



juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. (...).

TESIS 2: Decisión sobre la medida cautelar. En criterio del demandante, se debe decretar la medida de suspensión provisional del acto acusado, en síntesis, porque en este caso se generó coacción ejercida sobre los votantes para garantizar la elección del [demandado], con lo cual se desconoció la garantía constitucional de ejercer el sufragio sin ningún tipo de coacción y de forma secreta. (...). En sentencia del 16 de mayo de 2019, la Sección Quinta del Consejo de Estado sostuvo que el voto tiene una doble perspectiva de derecho y deber, y por tanto la Constitución ha buscado blindarlo frente a las conductas que lo puedan viciar, esto es, que se deposite de manera libre y no sea objeto de coacción. Así las cosas se prohíbe tanto la violencia física o psicológica contra el elector, como su persuasión indebida a través de la entrega de prebendas o regalos de cualquier tipo. Ahora bien, frente a la causal alegada se explicó que la corrupción de las prácticas electorales constituye una violación de los artículos 40 y 258 de la Constitución. En esa ocasión se precisó que el análisis de la incidencia de las prácticas relacionadas con corrupción que afecten la libertad del elector deben ser estudiadas no desde la óptica de la causal objetiva de nulidad electoral, sino desde el punto de vista subjetivo. (...). De acuerdo con lo anterior, cuando se alegue la causal subjetiva de prácticas corruptas y antidemocráticas se debe demostrar que el candidato ejerció directa o indirectamente la actividad irregular o sabía de ella. (...). Así las cosas para que se configure la causal subjetiva de corrupción se debe acreditar: (i) La existencia de una práctica corrupta y antidemocrática, que puede ser cualquiera que atente contra la libertad del elector, sin importar si fue ejercida en el plano físico o en el psicológico. (ii) La finalidad de coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios electorales. Se debe acreditar la existencia de un propósito demostrable de dirigir indebidamente el sentido del sufragio para determinar el resultado de los comicios, en desmedro de los valores democráticos. (iii) El ejercicio directo o indirecto de la práctica irregular o su conocimiento acompañado por la anuencia del candidato. Es necesaria la participación consciente del demandado en el hecho que da lugar a la censura en el contencioso electoral. Establecidos los requisitos para la configuración de la causal de nulidad, la Sala procederá a verificar si se encuentran acreditados en esta etapa procesal, y en consecuencia determinara si hay o no lugar a decretar la suspensión de la elección acusada. Preciso lo anterior, se procederá a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud de la medida cautelar. (...). [L]a Sala advierte que en



este momento procesal no se encuentra demostrado el requisito consistente en que la supuesta empresa criminal de corrupción al electorado, se llevó a cabo con participación directa o con la anuencia del demandado, puesto que en las pruebas mencionadas, solo se habla de una reunión que se hizo por petición del alcalde, pero en ninguna parte se menciona la participación directa o indirecta del demandado. En este punto se precisa que la Sección Quinta ha sido enfática en indicar que para que esta causal subjetiva prospere, debe demostrarse los requisitos mencionados con antelación. En este contexto, tanto las denuncias como la grabación dan cuenta de una reunión que al parecer se llevó a cabo por orden del alcalde del municipio de Providencia, sin que de ninguna de ellas se derive la participación del [demandado]. De igual forma debe decirse que en esta etapa, tampoco resultan suficientes para acreditar la existencia de esas prácticas, puesto que en su mayoría se trata de denuncias que se presentaron. En consecuencia, se reitera, en este momento procesal, con las pruebas que obran en el expediente no hay lugar a decretar la suspensión provisional del acto demandado.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 40 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 258 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR EJERCICIO DE AUTORIDAD, AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00061-00](#)

FECHA: 26/05/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Richard Alexis Jiménez Bueno

DEMANDADO: Álvaro Leonel Rueda Caballero, Representante a la Cámara por Santander 2022-2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 10

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección del señor Álvaro Leonel Rueda Caballero como representante a la Cámara por el departamento de Santander, periodo 2022-2026, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, por presuntamente estar incurso en la inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política, al haber ejercido autoridad administrativa en el cargo de asesor en el municipio de Floridablanca, Santander.

TESIS 1: En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie de requisitos. (...). De manera concreta, el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo



en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad.

TESIS 2: Decisión sobre la medida cautelar. En criterio del demandante, se debe decretar la medida de suspensión provisional del acto acusado, en síntesis, porque en este caso el demandado se encontraba incurso en la inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política, razón por la cual no podía postularse ni ser elegido para la Cámara de Representantes por la circunscripción de Santander. (...). De acuerdo con la disposición constitucional, que no podrán ser congresistas quienes i) ostentando la calidad de empleado público, ii) hayan ejercido jurisdicción, autoridad política, civil, administrativa o militar, iii) dentro del límite temporal establecido por el ordenamiento jurídico -12 meses antes de la elección-; y, iv) que las circunstancias o condiciones inhabilitantes tengan lugar en la circunscripción territorial de la respectiva elección. Esta Sala de Decisión ha determinado con toda precisión y de manera pacífica, los elementos que deben concurrir para que se configure la mencionada inhabilidad. (...). Según lo afirman tanto la parte demandante y demanda en este proceso el [demandado] se desempeñó como director general del Banco Inmobiliario de Floridablanca desde 7 de enero del 2020 hasta el 5 de marzo del 2021. (...). De modo que, las votaciones para la Cámara de Representantes fueron el 13 de marzo de 2022, por lo que los 12 meses anteriores a la elección del demandado se ubicarían temporalmente hasta el 13 de marzo de 2021, fecha para la cual el [demandado] ya no era director del Banco Inmobiliario de Floridablanca BIF, pues el representante acusado presentó su renuncia y fue aceptada mediante Decreto 0084 del 05 de marzo de 2021. Además, no resulta de recibo el argumento del actor al afirmar que el límite temporal de la inhabilidad debe tener en cuenta la fecha de inscripción de la candidatura (diciembre de 2021), en tanto que, como se precisó líneas atrás, el periodo inhabilitante se encuentra delimitado 12 meses atrás de las elecciones, no de la inscripción. Es decir, tiene un extremo temporal final, que corresponde al día de la celebración de los respectivos comicios, para contabilizar el término inhabilitante hacía atrás, hasta completar los 12 meses, que constituiría el extremo temporal inicial del factor prohibicionista. De modo que, contrario a lo señalado por la parte actora, la sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo mediante la cual se unificó el elemento



ASUNTOS ELECTORALES 2022

temporal de la inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política, no resulta aplicable a este preciso caso, en tanto que se regulan supuestos fácticos diferentes. En efecto, la inhabilidad invocada en este caso es aquella prevista en el numeral 2 del referido artículo constitucional que establece que no podrán ser congresistas quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. Por el contrario, la causal que tuvo como objeto la unificación del elemento temporal por parte de la Sala Plena Contenciosa de esta Corporación obedece a aquella que prevé que, no podrán ser congresistas quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política. (...). En tales condiciones, en este momento procesal no es posible predicar la inhabilidad endilgada al representante acusado, por su presunto desempeño en el cargo de director del Banco Inmobiliario de Floridablanca, pues de acuerdo con las fechas reseñadas y las pruebas que fueron aportadas, el presunto ejercicio de autoridad administrativa no tuvo lugar durante el límite temporal prohibitorio, esto es, dentro de los 12 meses anteriores a la elección del [demandado]. Ahora bien, en lo que corresponde al cargo de asesor, código 105, grado 2 en el municipio de Floridablanca desde el 23 de marzo hasta el 20 de octubre de 2021, la Sala encuentra probado que, de conformidad con la página web institucional de la función pública, el demandado ostentó la condición de empleado público (asesor del despacho del alcalde de Floridablanca) en el referido límite temporal. (...). Así las cosas, se encuentran probados los elementos: i) temporal, en tanto que el cargo de asesor del despacho del alcalde de Floridablanca, Santander, lo desempeñó el demandado hasta el 20 de octubre de 2021, y las elecciones para la Cámara de Representantes, se llevaron a cabo el 13 de marzo de 2022, ii) territorial o espacial, comoquiera que el municipio de Floridablanca comprende la circunscripción de Santander, por el cual resultó elegido el señor [demandado] y iii) subjetivo, en tanto que el cargo de asesor que desempeñó en el referido municipio, corresponde a un empleo público, comoquiera que obedece a una relación legal y reglamentaria y que tiene definidas sus funciones en el reglamento (según puede apreciarse en el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de Floridablanca). Corresponde a la Sala determinar si el elemento objetivo de la causal de inhabilidad, esto es, el ejercicio de autoridad administrativa concurre en el presente caso. Para el efecto, el estudio se concentrará en los precisos términos señalados por el actor en su demanda, esto es, determinar si el demandado ostentó autoridad administrativa al ejercer las labores propias de su cargo como asesor, código 105, grado 2, lo cual le permitió representar al alcalde del municipio de Floridablanca en la sesión ordinaria del Consejo Territorial de Planeación llevada a cabo el 23 de julio de 2021. (...).



[E]l propósito principal del cargo en comento correspondía a la de asesorar al alcalde en las áreas donde fuera asignado, con el fin de dar cumplimiento al plan de desarrollo de la administración municipal. Entre las funciones específicas se encuentran: representar al municipio de Floridablanca, cuando le sea asignada esta tarea, conceptuar de acuerdo con su área sobre los asuntos que se requieran, asistir a las diferentes dependencias de la administración municipal en el diseño y aplicación de metodologías de trabajo, asesorar en la elaboración de planes y programas, elaborar estudios y las demás funciones que sean asignadas por su jefe inmediato. (...). De las labores enunciadas anteriormente, la Sala no encuentra que, con fundamento en ellas, el demandado haya detentado autoridad administrativa en el municipio de Floridablanca. Nótese que todas las actividades asociadas al cargo desempeñado se limitaban a “asesorar”, “conceptuar”, “asistir” o “elaborar estudios”. Ninguna de estas comprende la disposición de mando, poderes decisorios, o imposición de sanciones que ostentan quienes se encuentran en cargos de administración nacional, departamental, municipal y tienen la virtualidad de conminar con sus decisiones. Igualmente, el contenido normativo de la autoridad administrativa se encuentra en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994. (...). Conforme con la norma transcrita y la jurisprudencia, resulta claro entonces que la autoridad administrativa se ha asociado siempre en el desempeño de actos de dirección, lo que implica un grado de autonomía decisoria con el que se ejercen las funciones encaminadas a satisfacer determinados objetivos. Como se observa, en la norma referida se establece claramente que no todo servidor público tiene la virtualidad de ejercer esos actos de autoridad y mando pues se requiere de un grado específico otorgado por la estructura de cada entidad, a partir del cual se puedan tomar decisiones y hacerlas obedecer. Ahora, el demandante se refiere específicamente a una función según la cual, el representante a la Cámara por Santander sí detentó un poder de mando y dirección, al tener la facultar de representar al municipio de Floridablanca. Sobre el particular, no resulta claro para la Sala, al menos en este momento procesal, que dicha función constituya el ejercicio de autoridad administrativa por sí sola. Nótese que la función asignada al demandado corresponde a “representar al municipio de Floridablanca, cuando le sea asignada esa tarea”. De esta labor se infiere que es potestativa y no es permanente, pues solo representará al municipio, siempre que le sea asignada esa tarea. Es decir, no es una función que naturalmente desempeñe en su cargo, sino que, por ostentar dicho empleo, puede llegar a ser designado para la representación del municipio. Lo anterior necesariamente sugiere que, para determinar el alcance y contenido de dicha función, deben estar expresamente definidos los momentos en que el asesor del despacho del alcalde le es asignada la tarea de representar al municipio de Floridablanca. Puntualmente en este caso, el demandante alega un evento en particular en que el demandado representó al municipio de Floridablanca, con lo cual, según afirma el accionante, resulta suficiente para concluir que el señor



ASUNTOS ELECTORALES 2022

[demandado] detentó autoridad administrativa en el referido ente territorial. Corresponde a la participación que el demandado tuvo en el Consejo Territorial de Planeación de Floridablanca, en representación del alcalde municipal. Según se advierte del acta de la sesión 001-21 del 23 de julio de 2021 del referido consejo en su intervención como delegado del despacho del señor alcalde, tan solo se limitó a manifestar el compromiso de la administración con el fortalecimiento de esa instancia de participación, y expresar su opinión sobre algunos aspectos del reglamento interno de funcionamiento, para la ratificación de la mesa directiva. Sin que pueda advertirse una autonomía funcional para tomar decisiones. Debe precisarse que, entre los asuntos a tratar relacionados en el orden del día para la cual fue convocada la mencionada sesión, estaban el de ratificar la Mesa Directiva y las Comisiones del Consejo de Planeación Territorial de Floridablanca, las cuales fueron ratificadas de conformidad con la votación de los consejeros. No se advierte que el demandado haya tenido voz y voto en esa determinación. Adicionalmente, el Consejo de Planeación de Floridablanca es un ente de orden consultivo del cual no hace parte el alcalde municipal, según se puede evidenciar del Acuerdo 002 del 19 de febrero de 2016, aportado por el demandado. (...). Asimismo, el demandado aportó un certificado expedido por la Secretaría General del Concejo Municipal de Floridablanca el 9 de mayo de 2022, dónde consta que el alcalde municipal de Floridablanca no es miembro, ni parte del Consejo Territorial de Planeación. De manera que, la intervención del demandado en dicho consejo se limitó a asesorar y dar su opinión, sin ningún poder de mando ni imposición. Igualmente, en el referido certificado consta que es el jefe de la Oficina Asesora de Planeación quien funge como Secretario Técnico del Consejo Territorial de Planeación, el cual sí puede tener algún tipo de poder decisorio. También se aportó por el demandado al momento de descorrer el traslado de la petición cautelar, la certificación de la Secretaría General del municipio de Floridablanca, en donde se detalló que no se le delegó a través de acto administrativo, en ningún caso, la representación del ente territorial. Así las cosas, la Sala advierte que en este momento procesal no se encuentra demostrado que el demandado estuviera incurso en la inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política. Ello sin perjuicio de que en la sentencia pueda concluirse lo contrario, pues la resolución de esta medida cautelar no constituye prejulgamiento.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 123 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 179 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 / LEY 136 DE 1996 - ARTÍCULO 188 / LEY 136 DE 1996 - ARTÍCULO 190 / LEY 270 DE 1996 - ARTÍCULO 13



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, INHABILIDAD DEL CONGRESISTA POR CONTRATACIÓN, INHABILIDAD DEL CONGRESISTA POR GESTIÓN DE NEGOCIOS

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00074-00](#)

FECHA: 02/06/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Jaime Andrés Niño Piragauta

DEMANDADO: Édinson Vladimir Olaya Mancipe – Representante a la Cámara por Casanare, periodo 2022 - 2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 11

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección del señor Édinson Vladimir Olaya Mancipe, como representante a la Cámara por Casanare, periodo 2022-2026, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, por presuntamente estar incurso en la causal de inhabilidad para ser congresista consagrada en el artículo 179, numeral 3 de la Constitución Política, esto es, por presuntamente haber incurrido en la gestión de negocios o por haber intervenido en la celebración de contratos.

TESIS 1: De la medida cautelar de suspensión provisional. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie requisitos [que debe cumplir la demanda]. (...). De manera concreta, el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas [artículo 231 y 277 de la Ley 1437 de 2011] que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las disposiciones superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante



debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la definitiva sea diferente.

TESIS 2: Decisión sobre la medida cautelar. (...). Inhabilidades para ser congresista. En punto de la causal de inhabilidad dirigida a quienes intervengan en la gestión de negocios, celebren contratos estatales en interés propio o de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que la finalidad está orientada a preservar la igualdad entre los candidatos que participan en una elección, sobre el supuesto de existir una relación relevante con el Estado potencialmente ventajosa al futuro candidato al momento de ser elegido o en el marco del negocio jurídico correspondiente. (...). Así mismo, se ha enfatizado en que la celebración de contratos y la gestión de negocios son causales de inhabilidad autónomas e independientes, aunque por lo general las gestiones ante las entidades públicas apunten a la celebración de contratos. En relación con la causal de inhabilidad por intervención en la gestión de negocios ante entidades públicas, la Sala ha identificado los elementos que la configuran, a saber, (i) uno temporal, previsto en la norma tomando como referente la fecha de la elección, seis meses antes para el caso de los congresistas, (ii) uno geográfico o espacial, que dirige la atención a los lugares donde se gestionaron los negocios y donde se realizó la elección impugnada, (iii) otro material u objetivo, referido a las actuaciones concretas y comprobadas del demandado ante la entidad pública, y (iv) el elemento subjetivo o de propósito, relacionado con el beneficio o interés que persigue el gestor en nombre propio o de terceros. (...). Ahora, no toda diligencia es gestión de negocios para efectos de la causal de inhabilidad; debe tratarse de una conducta directa del gestor, para cuya determinación la jurisprudencia de esta Corporación ha acudido a diversos calificativos, tales como útil, valiosa, trascendente, positiva, potencialmente efectiva, concreta, real y dinámica, además de atender al móvil, causa, aspecto modal o de propósito de esa conducta. Por esa razón, las actuaciones que se atribuyan al demandado tienen que estar debidamente probadas y no ser el resultado de meras inferencias o



deducciones subjetivas. Complementariamente, la Sala ha advertido en la gestión de negocios un intercambio que requiere de una reacción o respuesta por parte de la entidad pública concernida, así sea negativa. A su turno, en relación con el elemento subjetivo, se destaca que el interés que califica los negocios gestionados procede de la condición particular del gestor, que le permite adelantar tratativas o hacer acercamientos ante una entidad pública hacia la materialización de un negocio jurídico o decisión administrativa. (...). Coherente con esta proposición, la Sala ha descartado la gestión de negocios tratándose de un servidor público que obra en ejercicio de sus atribuciones legales, pues en este escenario sus actuaciones no persiguen un interés propio ni de terceros particulares, sino que buscan satisfacer el interés general. En cuanto a la causal de inhabilidad de celebración de contratos con entidades públicas, la jurisprudencia de esta Sección ha determinado que para su estructuración se requiere la concurrencia de cuatro elementos, con la precisión de que, si alguno no se cumple, no se configura la prohibición. (...). En criterio de la Sala, “la celebración del contrato implica la concreción de la intervención en un vínculo negocial que obligue a las partes contratantes, es decir que se trate del contrato mismo”. (...). Adicionalmente, se ha aclarado que cuando se trata de celebración de contratos estatales, las etapas subsiguientes tales como la ejecución y liquidación no se tornan ni configuran inhabilidad por intervención en gestión negocios, porque el fin de la negociación, que era el contrato, ya se obtuvo y ante la materialidad misma del contrato estatal la inhabilidad únicamente podría tipificarse por la celebración de contratos en interés propio o de terceros. Finalmente, el alcance de la inhabilidad debe ser interpretado en forma estricta y restringida a los supuestos expresamente tipificados, puesto que implica una limitación del derecho a ser elegido.

TESIS 3: Caso concreto. (...). [E]l primer cuestionamiento se concreta en establecer si la celebración de un contrato con el departamento de Casanare se realizó dentro de los seis meses anteriores a la elección para Congreso de la República, y a partir de ello determinar el cumplimiento de manera concurrente de los elementos señalados por la jurisprudencia para la configuración de la causal de inhabilidad alegada por el actor. En cuanto al elemento material u objetivo, se encuentra acreditado que el contrato al que se refirió el demandante es el de prestación de servicios profesionales SECOP II CAS-OAJ-CDPSP-0730-2021 No. 1426 del 19 de agosto de 2021, suscrito por Édinson Vladimir Olaya Mancipe con el departamento de Casanare. (...). Respecto del elemento temporal, se debe precisar que el artículo 79, numeral 3 de la Constitución Política establece en forma puntual que no podrán aspirar a ser congresistas: “quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección”, por manera que el tenor literal de ese



ASUNTOS ELECTORALES 2022

postulado no admite una interpretación diferente a que el periodo inhabilitante comprende seis meses anteriores a la elección. Las elecciones para Congreso de la República se llevaron a cabo el 13 de marzo de 2022, luego el periodo inhabilitante, con fundamento en lo expresamente contemplado en el artículo 179, numeral 3 de la Constitución, estuvo comprendido entre el 13 de septiembre de 2021 hasta el día de las elecciones, inclusive. Por consiguiente, comoquiera que el contrato estatal 1426 se celebró el 19 de agosto de 2021, es claro que estuvo por fuera del periodo inhabilitante consagrado en la norma. Adicionalmente, se aclara que las etapas subsiguientes a la celebración del contrato, es decir, la ejecución y liquidación no configuran inhabilidad, si se tiene en cuenta que el precepto expresamente se refiere a la suscripción del acuerdo de voluntades. De otro lado, es importante advertir que el análisis efectuado en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2019, expediente 11001-03-28-000-2018-00031-00, no es aplicable al caso que se analiza en esta ocasión. En la referida sentencia se unificó jurisprudencia en el sentido de señalar que la interpretación del elemento temporal de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 5, artículo 179 constitucional, que más se ajusta y garantiza los principios y valores democráticos, es aquella que configura la inhabilidad desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta el día en que se realiza la elección. La causal de inelegibilidad consagrada en el artículo 179, numeral 5 de la Constitución, se refiere a la restricción para ser congresista a quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política. En razón a que en el texto de la norma no se fijó el extremo temporal para que se configure la inhabilidad, y debido a los diferentes criterios que existían entre la Sección Quinta y la Sala Plena del Consejo de Estado sobre la determinación del periodo inhabilitante respecto de esa específica causal, se unificó la jurisprudencia en el sentido antes señalado. Frente al punto, se pone de presente que las inhabilidades son de interpretación restrictiva, por cuanto se trata de limitaciones impuestas por el legislador para el ejercicio del derecho fundamental a ser elegido; en esa medida, el juez, en cada caso concreto, debe aplicar las consecuencias jurídicas expresamente consagradas en la norma que prevé la respectiva causal de inelegibilidad. Bajo esa perspectiva, (...) el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución establece en forma clara y expresa que el periodo inhabilitante comprende los seis meses anteriores a la elección, y no al de la inscripción de la candidatura, como erróneamente lo pretendió el actor por interpretación extensiva del análisis efectuado en la aludida sentencia de unificación. En cuanto al elemento de propósito, no hay duda de que el contrato conllevó un beneficio lucrativo en beneficio propio del demandado; con todo, se reitera en que el negocio jurídico se materializó por fuera de los seis meses que prevé el numeral 3 del artículo 179 constitucional. Finalmente, frente al elemento territorial, se acreditó que la ejecución o el cumplimiento del contrato se



realizó en el departamento de Casanare, es decir, en la circunscripción en la cual se llevó a cabo la elección; no obstante, también quedó demostrado que el contrato fue suscrito por fuera del periodo inhabilitante. A partir del análisis efectuado de las pruebas allegadas al plenario, en esta etapa inicial del proceso no se advierte la configuración de la causal de inhabilidad de celebración de contratos, ante la falta de concurrencia de todos los elementos requeridos para ese fin. Por otra parte, se debe establecer si se concretó la gestión de negocios en interés propio con la celebración del contrato 1426 del 19 de agosto de 2021 y, además, si el demandado en la ejecución del mismo, articuló la gestión de proyectos de inversión en Casanare. En primer lugar, debe decirse que cuando se ha celebrado el contrato, la causal de inhabilidad procedente es la de celebración de contratos y no la de gestión de negocios, de manera que, (...), por la celebración del contrato de prestación de servicios 1426 de 2021, no es posible alegar la inhabilidad de gestión de negocios. Preciado lo anterior, se tiene que para resolver debe tenerse en cuenta que las obligaciones contractuales a las que se comprometió el demandado, al suscribir el contrato de prestación de servicios 1426 del 19 de agosto de 2021. (...). De lo anterior, es claro que el demandado dentro de sus obligaciones tenía que apoyar en la articulación entre el departamento y las empresas del sector de hidrocarburos, la gestión de proyectos de inversión. (...). Así las cosas, si bien el demandado pudo haber realizado acercamientos entre el departamento y las empresas del sector de hidrocarburos para gestionar proyectos de inversión, tal actuación se hizo en cumplimiento del contrato, esto es por la entidad, y no ante la misma buscando un beneficio propio o de un tercero. En este orden de ideas, de las pruebas que obran en el expediente en este momento procesal, no hay alguna que evidencie que el demandado gestionó negocios en su propio interés, sino que por el contrario, las actividades desplegadas se efectuaron en cumplimiento del contrato 1426 de 2021. Por todo lo expuesto con antelación, no hay lugar a decretar la suspensión provisional del acto demandado.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 179 NUMERAL 3 Y 5 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR EJERCICIO DE AUTORIDAD, ELEMENTO TEMPORAL DE LA CAUSAL DE INHABILIDAD, ELEMENTO OBJETIVO DE LA CAUSAL DE INHABILIDAD, EJERCICIO DE LA AUTORIDAD CIVIL, EJERCICIO DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AUTORIDAD POLÍTICA, CORRUPCIÓN DE LAS PRÁCTICAS ELECTORALES

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00105-00](#)

FECHA: 02/06/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: José Armando Benavidez Guata

DEMANDADO: Álvaro Leonel Rueda Caballero - Representante a la Cámara por Santander 2022 - 2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 12

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección del señor Álvaro Leonel Rueda Caballero como representante a la Cámara por el departamento de Santander para el período 2022-2026, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, por presuntamente estar incurso en la inhabilidad establecida en el artículo 179, numeral 2 de la Constitución Política, por el ejercicio de autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección; y/o, en consideración a los actos de corrupción electoral que, según la parte actora se presentaron en la Alcaldía de Floridablanca, para conminar a los contratistas, empleados y funcionarios de la referida alcaldía a votar por el demandado.

TESIS 1: De la medida cautelar de suspensión provisional. En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie de requisitos. (...). De manera concreta, el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto



admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). [D]e la interpretación armónica de las normas que rigen la figura [artículo 231 y 277 de la Ley 1437 de 2011], se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la definitiva sea diferente.

TESIS 2: Decisión sobre la medida cautelar. De acuerdo con la disposición constitucional [numeral 2 del artículo 179], (...) no podrán ser congresistas quienes i) ostentando la calidad de empleado público, ii) hayan ejercido jurisdicción, autoridad política, civil, administrativa o militar, iii) dentro del límite temporal establecido por el ordenamiento jurídico -12 meses antes de la elección-; y, iv) que las circunstancias o condiciones inhabilitantes tengan lugar en la circunscripción territorial de la respectiva elección. Esta Sala de Decisión ha determinado con toda precisión y de manera pacífica, los elementos que deben concurrir para que se configure la mencionada inhabilidad, los cuales pueden desagregarse así: -[Elemento] Temporal: (...). La norma aplicable dispone que la condición de empleado público, acompañado por el ejercicio de la jurisdicción, autoridad civil, política, administrativa o militar, debe ejercerse durante los doce meses anteriores a la fecha de la elección. Tiene un extremo temporal final, el día de la celebración de los respectivos comicios, para contabilizar el término inhabilitante hacia atrás, hasta completar los doce meses, que constituiría el extremo temporal inicial del factor prohibicionista. -[Elemento] Subjetivo: (...). El artículo 123 de la Carta Política de 1991 estableció la categoría genérica que denominó servidores públicos, los cuales se pueden discriminar en tres clases: i)



ASUNTOS ELECTORALES 2022

empleados públicos, ii) miembros de corporaciones públicas y iii) trabajadores oficiales. Para el caso del empleado público, los artículos 122 y 123 constitucionales, enuncian ciertos requisitos con los que debe contar este tipo de vinculación: i) las funciones se encuentren detalladas en la ley o reglamento, ii) tengan remuneración, iii) hagan parte de la respectiva planta de personal de la entidad, iv) sus emolumentos se encuentren previstos en el presupuesto correspondiente y, v) su vinculación se efectúe por un acto de nombramiento.

-[Elemento] Objetivo: Ejercicio de jurisdicción o autoridad (política, civil, administrativa o militar). Este elemento corresponde al complemento directo como acción o actividad del sujeto calificado. - Actividad de jurisdicción. La labor del servidor público de administrar justicia, sea como juez, magistrado, fiscal, labor en la justicia penal militar, las labores de la comisión de acusación, del Senado de la República, así como, lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia que tiene que ver con “El ejercicio de la Función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares”. -Ejercicio de autoridad civil. El artículo 188 la Ley 136 de 1996 establece sobre el particular: “(...) se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones: 1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública. 2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por sí o por delegación. 3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones”. -Ejercicio de autoridad administrativa. Se trata de aquellos poderes decisorios de mando o imposición de sanciones que ostentan quienes se encuentran en cargos de administración nacional, departamental, municipal o de los órganos electorales y de control. (...). -Ejercicio de autoridad política. Frente a la autoridad política, esta Corporación ha dicho que debe entenderse “como la capacidad para “presentar proyectos de Ley [en sentido amplio] y sancionarlos, manejar las relaciones con los otros poderes y con otros Estados, gestionar, trazar y apalancar el rumbo de la Nación [entendido también para departamentos y municipios]”. No se requiere la verificación efectiva de que el servidor público haya hecho uso de algunas de las atribuciones que le otorga la ley, sino que basta con que aquel tenga la virtualidad o potencialidad de desarrollarlas, para afirmar que ejerció autoridad. La autoridad se ejerce por el mero hecho de detentarla.

-[Elemento] Territorial: En lo concerniente a este aspecto, el artículo 179 de la Constitución Política [artículo 2], (...) enuncia que su configuración se circunscribe al territorio donde se lleve a cabo la respectiva elección. (...). Con la claridad anterior, la Sala advierte que en lo que corresponde al cargo de director general del Banco Inmobiliario de Floridablanca, no es posible predicar de aquel, que el demandado estaba incurso en la inhabilidad contenida en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política. Ello en razón a que, el presunto ejercicio de autoridad que haya podido ostentar de



dicho cargo en el referido municipio, no tuvo lugar dentro de los 12 meses anteriores a la elección del señor Rueda Caballero (...) se desempeñó como director general del Banco Inmobiliario de Floridablanca desde el 7 de enero del 2020 hasta el 5 de marzo del 2021. (...). De modo que, las votaciones para la Cámara de Representantes fueron el 13 de marzo de 2022, por lo que los 12 meses anteriores a la elección del demandado se ubicarían temporalmente hasta el 13 de marzo de 2021, fecha para la cual el señor Álvaro Leonel Rueda Caballero ya no era director del Banco Inmobiliario de Floridablanca BIF, pues el representante acusado presentó su renuncia y fue aceptada mediante Decreto 0084 del 05 de marzo de 2021. (...). Si bien el demandante aduce que la entrega del empleo se dio hasta el 26 de marzo de 2021, fecha en la que presentó el informe de su gestión, (...), vale la pena ilustrar que la Ley 951 de 2005 - "Por la cual se crea el acta de informe de gestión" - señala que el sujeto pasivo de esta obligación debe hacerlo al término de la relación laboral dentro de los 15 días hábiles posteriores a tal suceso. En la decisión del 19 de mayo de 2022, radicación 11001-03-28-000-2022-00053-00 esta Sala de Decisión (...) precisó que no puede decirse que la relación laboral se mantiene hasta tanto se haga entrega del informe de gestión. (...). En tales condiciones, en este momento procesal no es posible predicar la inhabilidad endilgada al representante acusado, por su presunto desempeño en el cargo de director del Banco Inmobiliario de Floridablanca, pues de acuerdo con las fechas reseñadas y las pruebas que fueron aportadas, el presunto ejercicio de autoridad administrativa no tuvo lugar durante el límite temporal prohibitorio, esto es, dentro de los 12 meses anteriores a la elección del señor Rueda Caballero. Ahora bien, en lo que corresponde al cargo de asesor, código 105, grado 2 en el municipio de Floridablanca desde el 23 de marzo hasta el 20 de octubre de 2021, la Sala encuentra probado que, (...), el demandado ostentó la condición de empleado público (asesor del despacho del alcalde de Floridablanca) en el referido límite temporal. (...). Así las cosas, se encuentran probados los elementos: i) temporal, en tanto que el cargo de asesor del despacho del alcalde de Floridablanca, Santander, lo desempeñó el demandado hasta el 20 de octubre de 2021, y las elecciones para la Cámara de Representantes, se llevaron a cabo el 13 de marzo de 2022, ii) territorial o espacial, comoquiera que el municipio de Floridablanca comprende la circunscripción de Santander, por el cual resultó elegido el señor Rueda Caballero y iii) subjetivo, en tanto que el cargo de asesor que desempeñó en el referido municipio, corresponde a un empleo público, comoquiera que obedece a una relación legal y reglamentaria y que tiene definidas sus funciones en el reglamento. (...). Corresponde a la Sala determinar si el elemento objetivo de la causal de inhabilidad, esto es, el ejercicio de autoridad administrativa, civil o política concurre en el presente caso. Para el efecto, el estudio se concentrará en (...) determinar si el demandado ostentó autoridad administrativa, civil o política al ejercer las labores propias de su cargo como asesor, código 105, grado 2, lo cual le permitió representar al alcalde del



ASUNTOS ELECTORALES 2022

municipio de Floridablanca en la sesión ordinaria del Consejo Territorial de Planeación llevada a cabo el 23 de julio de 2021. De conformidad con el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de Floridablanca, (...), el propósito principal del cargo (...) correspondía a la de asesorar al alcalde en las áreas donde fuera asignado, con el fin de dar cumplimiento al plan de desarrollo de la administración municipal. Entre las funciones específicas se encuentran: representar al municipio de Floridablanca, cuando le sea asignada esta tarea, conceptuar de acuerdo con su área sobre los asuntos que se requieran, asistir a las diferentes dependencias de la administración municipal en el diseño y aplicación de metodologías de trabajo, asesorar en la elaboración de planes y programas, elaborar estudios y las demás funciones que sean fijadas por su jefe inmediato. Sobre el particular, debe precisarse que esta Sección ha sido enfática sobre los aspectos que comprenden la autoridad administrativa. (...). De las labores enunciadas anteriormente, la Sala no encuentra que con fundamento en ellas, el demandado haya detentado autoridad administrativa en el municipio de Floridablanca. Nótese que todas las actividades asociadas al cargo desempeñado se limitaban a “asesorar”, “conceptuar”, “asistir” o “elaborar estudios”. Ninguna de estas comprende la disposición de mando, poderes decisorios, o imposición de sanciones que ostentan quienes se encuentran en cargos de administración nacional, departamental, municipal y tienen la virtualidad de conminar con sus decisiones. (...). Conforme con la norma transcrita [artículo 190 de la Ley 136 de 1994] y la jurisprudencia, resulta claro entonces que la autoridad administrativa se ha asociado siempre en el desempeño de actos de dirección, lo que implica un grado de autonomía decisoria con el que se ejercen las funciones encaminadas a satisfacer determinados objetivos. Como se observa, en la norma referida se establece claramente que no todo servidor público tiene la virtualidad de ejercer esos actos de autoridad y mando pues se requiere de un grado específico otorgado por la estructura de cada entidad, a partir del cual se puedan tomar decisiones y hacerlas obedecer. (...). Sobre el particular, no resulta claro para la Sala, al menos en este momento procesal, que dicha función constituya el ejercicio de autoridad administrativa por sí sola. (...). Lo anterior necesariamente sugiere que, para determinar el alcance y contenido de dicha función, deben estar expresamente definidos los momentos en que el asesor del despacho del alcalde le es asignada la tarea de representar al municipio de Floridablanca. (...). [L]a participación que el señor Rueda Caballero tuvo en el Consejo Territorial de Planeación de Floridablanca, en representación del alcalde municipal (...) [s]e advierte del acta de la sesión 001-21 del 23 de julio de 2021 del referido consejo. (...). Como se lee, en su intervención como delegado del despacho del señor alcalde, tan solo se limitó a manifestar el compromiso de la administración con el fortalecimiento de esa instancia de participación, y expresar su opinión sobre algunos aspectos del reglamento interno de



funcionamiento, para la ratificación de la mesa directiva. Sin que pueda advertirse una autonomía funcional para tomar decisiones. (...). Adicionalmente, el Consejo de Planeación de Floridablanca es un ente de orden consultivo del cual no hace parte el alcalde municipal, según se puede evidenciar del Acuerdo 002 del 19 de febrero de 2016, aportado por el demandado. (...). De manera que, la intervención del señor Álvaro Leonel Ruda Caballero en dicho consejo se limitó a asesorar y dar su opinión, sin ningún poder de mando ni imposición. (...). Frente a este aspecto, se indicó que el demandado al interior del Consejo Territorial de Planeación efectuó labores que se enmarcan en el criterio de autoridad civil. (...). Sin embargo, no se advierte que en este caso el demandado haya ejercido poder, control o dirección sobre los ciudadanos o los bienes del Estado que implique el ejercicio de autoridad civil, en tanto su participación en el referido consejo se limitó a manifestar el compromiso que tiene el alcalde para con el espacio de participación y señaló lo que a su juicio es cómo debe surtir el proceso de elección o ratificación de la mesa directiva. (...). [L]o cierto es que en este momento procesal, no se advierte que el demandado haya adoptado alguna decisión que implique el ejercicio de la autoridad objeto de estudio en el curso de la sesión adelantada al interior del Consejo Territorial de Planeación. En el caso del ejercicio de autoridad política, es importante señalar que se cuenta con una definición de orden legal, la cual se consagra en el artículo 189 de la Ley 136 de 1994. (...). De lo hasta aquí probado, es factible determinar, que el accionado no ostentó algunos de los empleos relacionados en la norma, dado que, al mencionado consejo, asistió como invitado y su condición de asistente no fue como alcalde encargado, por lo que no se puede advertir con ello la materialización a este estado del proceso de la autoridad política deprecada. Tampoco se evidencia que con su asistencia materializara actos de manejo del ente territorial ni que aprobara o sancionara acuerdos municipales, así las cosas, no es factible decretar la cautelar deprecada frente a este elemento. En todo caso, (...), la Sala no encuentra prueba alguna respecto a dicha afirmación. No se aportó acto de delegación alguno que demuestre esa precisa representación. Por el contrario, se insiste, el demandado adjuntó una certificación de Secretaría General en la que se precisa que no se le delegó a través de acto administrativo en ningún caso, la representación del ente territorial. (...). [D]e dichas actuaciones no se advierte que el congresista accionado haya sido delegado para representar al municipio en ese proceso. (...). Así las cosas, la Sala advierte que en este momento procesal no se encuentra demostrado que el accionado estuviera incurso en la inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política. Ello sin perjuicio de que en la sentencia pueda concluirse lo contrario, pues la resolución de esta medida cautelar no constituye prejuzgamiento. Finalmente, en lo que concierne al cargo por corrupción electoral, según lo afirmó el demandante, se coartó la libertad de los votantes. (...). Cuando se alegue la causal subjetiva de prácticas corruptas y antidemocráticas se debe demostrar que el candidato ejerció directa o



ASUNTOS ELECTORALES 2022

indirectamente la actividad irregular o sabía de ella. (...). Así las cosas para que se configure la causal subjetiva de corrupción se debe acreditar: (i) La existencia de una práctica corrupta y antidemocrática, que puede ser cualquiera que atente contra la libertad del elector, sin importar si fue ejercida en el plano físico o en el psicológico. (ii) La finalidad de coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios electorales. Se debe acreditar la existencia de un propósito demostrable de dirigir indebidamente el sentido del sufragio para determinar el resultado de los comicios, en desmedro de los valores democráticos. (iii) El ejercicio directo o indirecto de la práctica irregular o su conocimiento acompañado por la anuencia del candidato. Es necesaria la participación consciente del demandado en el hecho que da lugar a la censura en el contencioso electoral. En ese orden de ideas, las prácticas electorales corruptas deben emerger con tal contundencia que el juzgador pueda, más allá de toda duda razonable, colegir que la presunción de legalidad del acto electoral que se enjuicia ha sido enervada, y que la voluntad del electorado ha sido viciada, siendo ello el sustento de la causal de nulidad invocada, condición que no se evidencia en esta temprana etapa del proceso, por lo que habrá de determinarse en el transcurso de las siguientes etapas. Ello por cuanto, [de] las pruebas que allegó la parte actora para demostrar la práctica corrupta en este asunto, (...), no han sido acreditados los actos de corrupción alegados. Por lo expuesto, con base en las pruebas arrojadas y en las afirmaciones que respecto de ellas efectúa el demandante, no es posible concluir con contundencia en esta etapa procesal que el demandado incurrió en prácticas corruptas, o que de manera inequívoca hubo una organización criminal de la cual hiciera parte o tuviera conocimiento, pues no se encuentra plenamente probada su participación, intervención o conocimiento de los hechos alegados como irregulares, demandándose más elementos de juicio que lleven a la certeza sobre la situación expuesta por el actor. En tales condiciones, ninguno de los cargos formulados por el actor para obtener la suspensión provisional de los efectos del acto de elección demandado, está llamado a prosperar en este momento procesal, sin perjuicio de que, en la sentencia, la Sala pueda llegar a una conclusión diferente.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 122 / CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 123 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 -
ARTÍCULO 179 NUMERAL 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO
340 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO
277 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 188 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 189
/ LEY 136 DE 1994 -ARTÍCULO 190 / LEY 270 DE 1996 - ARTÍCULO 13 / LEY
951 DE 2005



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, SÍMBOLO DEL PARTIDO POLÍTICO, FINANCIACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00050-00](#)

FECHA: 09/06/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Jorge Eduardo Durán Galindo

DEMANDADA: Ingrid Johana Aguirre Juvinao – Representante a la Cámara del Magdalena, periodo 2022 – 2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 13

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección de Ingrid Johana Aguirre Juvinao como representante a la Cámara por el departamento del Magdalena, periodo 2022-2026, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, por presuntamente haber utilizado publicidad institucional de la gobernación del Magdalena, haberse apropiado en forma ilegal de la imagen del gobernador para obtener el favor de los votantes y porque supuestamente hubo una financiación ilegal de la campaña electoral.

TESIS 1: En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie de requisitos. (...). De manera concreta, el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según



corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado, por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la definitiva sea diferente.

TESIS 2: Decisión de la medida cautelar. (...). En criterio del demandante, se debe decretar la medida de suspensión provisional del acto acusado, en síntesis, porque el GSC Fuerza Ciudadana - La Fuerza del Cambio Magdalena, que incluyó a (...) en la lista cerrada para aspirar a la Cámara de Representantes por el Magdalena, empleó en la campaña electoral publicidad institucional de la Gobernación del Magdalena, toda vez que el logo-símbolo de la referida agrupación es similar al del ente territorial. Además, porque utilizó en la publicidad el lema "la lista de Caicedo" y se apropió en forma ilegal de la imagen del gobernador para invitar a los votantes a que apoyaran su aspiración a la Cámara de Representantes (...). También indicó que hubo una financiación ilegal de la campaña electoral (...). Finalmente, acotó que Ingrid Johana Aguirre Juvinao, en su condición de directiva del grupo Fuerza Ciudadana - La Fuerza del Cambio Magdalena, y de candidata a la Cámara de Representantes, vulneró el artículo 20 de la Ley 130 de 1994 por no reportar al Consejo Nacional Electoral las ayudas recibidas en especie ni las donaciones económicas. Lo primero que se debe señalar es que según lo establecido en el artículo 5 de la Ley 130 de 1994, los partidos y movimientos políticos son propietarios de su nombre y del símbolo que hayan registrado en el Consejo Nacional Electoral, y no podrán ser usados por ningún otro partido y organización política reconocida o no. La citada disposición también consagra la prohibición de que el nombre del partido o movimiento no podrá en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la patria o con emblemas estatales. Por su parte, el inciso tercero del artículo 35 de la Ley 1475 de 2011 prevé que en la propaganda electoral solo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos



políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados. En el caso que se analiza, se advierte que mediante Resolución 179 del 13 de enero de 2022, proferida por el Consejo Nacional Electoral, se registró el logo-símbolo del Grupo Significativo de Ciudadanos Fuerza Ciudadana - La Fuerza del Cambio Magdalena, conformado para inscribir una lista de candidatos a la Cámara Territorial del Magdalena para las elecciones a realizarse el 13 de marzo de esa anualidad. (...). Del contenido y alcance de la normatividad reseñada, es claro que el supuesto que constituye la prohibición es el uso de símbolos patrios o emblemas estatales en los logos símbolos que identifican a los partidos y movimientos políticos, cuya razón de ser, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, radica en “que se orienta a proteger los valores que ellos representan, particularmente como emblemas de la unidad nacional y factores aglutinantes del sentimiento general de pertenencia a la Nación. Se pretende con ello evitar usos indebidos de estos símbolos, como la exaltación de los valores patrios, que son comunes a todos los nacionales en cuanto representan un sentido general de pertenencia, en favor de una determinada opción política, generando confusión en el electorado”. Es del caso recordar que los símbolos patrios de la República son la bandera, el escudo y el himno nacional, adoptados en el artículo 1o de la Ley 12 de 1984, y los emblemas son el cóndor de los Andes, la palma de cera del Quindío y la orquídea. (...). Así pues, del análisis de las imágenes aportadas con la demanda y de las obtenidas por la indagación realizada en forma oficiosa por la Sala acerca de los símbolos territoriales, no se observa de manera preliminar la vulneración del artículo 5 de la Ley 130 de 1994, toda vez que si bien el logo-símbolo del Grupo Significativo de Ciudadanos Fuerza Ciudadana - La Fuerza del Cambio Magdalena tiene semejanzas con el empleado por la Gobernación del Magdalena, lo cierto es que no tiene relación con símbolos patrios o emblemas nacionales o territoriales del Magdalena. Se pone de presente que, tal como se indicó en la medida cautelar, la colectividad desde 2019 utilizaba como distintivo el color naranja, el puño en alto y el lema “La Fuerza del Cambio”, y el logo-símbolo que utilizó la demandada en la publicidad de la campaña electoral fue el registrado en la Resolución 179 del 13 de enero de 2022, proferida por el Consejo Nacional Electoral, razón por la cual era ese y no otro el distintivo que debía usar frente al electorado. Además, con fundamento en las pruebas allegadas con la demanda no es factible tener certeza si el logo-símbolo registrado comprende algún emblema territorial o institucional del departamento del Magdalena, para determinar la eventual vulneración del artículo 5 de la Ley 130 de 1994, como lo adujo el actor. (...). Por consiguiente, en esta etapa inicial del proceso en relación con este cargo no es posible decretar la medida cautelar, en razón a que no solo es indispensable agotar todo el debate probatorio, sino también realizar un estudio de fondo respecto de la normatividad que rige la materia para establecer si la conducta endilgada puede acarrear como consecuencia la nulidad de la elección, análisis que no es viable en este momento.



ASUNTOS ELECTORALES 2022

Finalmente, el demandante planteó como reproche la vulneración de los numerales 2, 6 y 7 del artículo 27 de la Ley 1437 de 2011, por el cual se establecen las fuentes prohibidas de financiación de partidos, movimientos políticos y campañas. Según lo señalado en el escrito contentivo de la solicitud de la medida cautelar, la demandada recibió beneficios económicos por el hecho de utilizar en la campaña electoral la imagen del gobernador y la frase “la lista de Caicedo”, sin exponer en forma concreta cómo se representó esa prebenda económica y la forma en la que ingresó a la campaña. Asimismo, indicó que [la demandada] recibió aportes de servidores públicos y de personas naturales cuyos ingresos en el año anterior a la inscripción de la candidatura se originaron en más de un 50% en contratos o subsidios estatales, y no reportó al CNE las ayudas recibidas en especie de “los propietarios de 500 viviendas que durante la campaña electoral les sirvieron como casas de cambio, cuyo fin era servir como puntos de apoyo e información de su campaña a Cámara periodo 2022-2026”. De acuerdo con lo consagrado en el artículo 109 de la Constitución, el sistema de financiación de los partidos y movimientos políticos es mixto, pues concurren dineros provenientes del Estado y de los particulares. (...). A través de la Ley 130 de 1994 se reguló la financiación estatal y privada de los partidos y movimientos políticos y de las campañas electorales, así como de los aportes de particulares y donaciones de las personas jurídicas. Y, en el artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, norma que considera el actor como violada, se establecieron las fuentes prohibidas de financiación.(...). Acerca de este motivo de disenso, se pone de presente que con la demanda se aportaron las copias de numerosos contratos de prestación de servicios celebrados por distintas personas con entidades del departamento del Magdalena, con los que se pretende acreditar que los dineros recibidos bajo la figura de la donación se originaron en más de un 50% en contratos estatales. No obstante, no se señaló puntualmente ni se acreditó quiénes fueron los contratistas o servidores públicos que hicieron las donaciones, el monto aportado, en qué momento y si los dineros fueron en su mayoría capital proveniente de contratos estatales o subsidios, o si hubo incumplimiento del deber de rendir cuentas ante el Consejo Nacional Electoral, para efectos de determinar la infracción de la norma en la que se debía fundar el acto de elección. Con todo, es claro que la legislación citada contempla las donaciones de personas particulares y jurídicas como una forma de financiación de las campañas electorales. Es por esto que para abordar un análisis con mayor detenimiento del asunto objeto de estudio, se debe adelantar el curso del proceso de nulidad electoral en todas sus etapas procesales con el ánimo de recaudar mayores elementos de convicción y, de este modo, lograr evaluar de forma pormenorizada los hechos y pruebas que resultan fundamentales, dado que para la prosperidad de la solicitud de suspensión provisional en esta etapa, no es suficiente la confrontación de los supuestos fácticos expuestos con las normas que regulan la materia y el acto de elección demandado para concluir con claridad la viabilidad de su procedencia. En



consecuencia, no hay lugar a decretar la suspensión provisional del acto demandado.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 109 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 / LEY 12 DE 1984 - ARTÍCULO 1 / LEY 130 DE 1994 - ARTÍCULO 5 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 27 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 35 INCISO 3



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR PARENTESCO CON PERSONA QUE EJERZA AUTORIDAD

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00073-00](#)

FECHA: 16/06/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Jhonny Marcel Díaz Ortega

DEMANDADO: Víctor Andrés Tovar Trujillo – Representante a la Cámara por el Departamento del Huila

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 14

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección del señor Víctor Andrés Tovar Trujillo como representante a la Cámara por el departamento del Huila, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, por presuntamente estar incurso en la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 5° del artículo 179 constitucional, esto es, existir vínculo de parentesco con funcionario que ejerció autoridad civil o política en la circunscripción en la cual se llevó a cabo la elección.

TESIS 1: De la medida cautelar de suspensión provisional. En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. (...). De manera concreta, en punto de nulidad electoral el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede ser presentada en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). Conforme con lo anterior [artículos 231 y 277 de la Ley 1437 de 2011], de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas



en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la solicitud para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento.

TESIS 2: Decisión sobre la medida cautelar. Corresponde en este caso determinar si hay lugar a suspender provisionalmente o no el acto de elección del señor Víctor Andrés Tovar Trujillo como representante a la Cámara por el departamento del Huila, contenido en el Formulario E 26 CAM del 24 de marzo de 2022. (...). [S]e debe analizar, (...) si se deben suspender los efectos del acto de elección demandado, por cuanto en el representante electo concurre la causal de inhabilidad de que trata el numeral 5° del artículo 179 Superior, en concordancia con el numeral 5° del artículo 280 de la Ley 5° de 1992, disposiciones que en idénticos términos, consagran que no podrán ser elegidos como congresistas “Quienes tengan vínculos por matrimonio o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.” En el *sub lite*, está demostrado que la señora Dora Liliana Trujillo Pava es la progenitora del señor Víctor Andrés Tovar Trujillo, demandado electo, tal como da cuenta la copia del registro civil de nacimiento con serial 17295194 aportado con la demanda. (...). De este modo, se tiene que la referida señora tiene la calidad de funcionario que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sección “...comprende a todos los servidores que prestan servicios a una entidad pública y ejercen las funciones que a estas corresponden, es decir a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales”. Así mismo, no hay duda del cumplimiento del elemento territorial en la medida que la señora Dora Liliana Trujillo funge como alcaldesa de un municipio del departamento del Huila, en el cual su hijo resultó elegido como representante a la Cámara. No obstante, respecto del ejercicio de autoridad civil o política, se presentan los siguientes interrogantes, los cuales de manera preliminar se advierte, serán resueltos en el fallo que ponga fin al proceso, tal como se expondrá a continuación. (...). En este caso, con los documentos obrantes en el expediente, se logró corroborar que la señora Dora Liliana Trujillo Pava, le concedieron licencias no remuneradas durante el periodo comprendido entre el 10 de



noviembre de 2021 y el 55 de marzo de 2022, según se destacó en párrafos anteriores. En tal sentido, teniendo en consideración que el demandado inscribió su candidatura el 10 de diciembre de 2021 y que las elecciones para elegir representantes a la cámara, fueron el 13 de marzo de 2022, lo procedente es concluir que la señora Dora Liliana Trujillo Pava, estuvo en periodo de licencia ordinaria concedida por el gobernador. Así las cosas, debe colegir la Sala que, en efecto, como lo expuso la señora Agente del Ministerio Público, existen diferentes criterios para resolver lo referente al ejercicio de autoridad por parte de la alcaldesa municipal de Tarqui, dada la licencia que disfrutaba durante el periodo inhabilitante de la causal alegada, análisis ajeno a esta instancia de admisión de la demanda y que impone concluir que la medida cautelar debe denegarse, pues no se advierte la incursión del demandado en la prohibición del artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 179.5 de la Constitución Política, hasta que no se resuelva la interpretación que deberá aplicarse en este caso y lo cual no es procedente decidir en esta providencia.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

TESIS: [La] disidencia va dirigida a un aspecto nodal y de base, que se decantaba porque se decretara la suspensión provisional de los efectos del acto, en el entendido de que una situación administrativa laboral temporal no podía desmedrar o romper el hecho o conducta constitutiva de la inhabilidad, cuando ni es definitiva ni absoluta, comoquiera que en esta instancia del proceso se encuentra probado que la progenitora del accionado es la alcaldesa electa del municipio de Tarquí, entidad territorial integrante de la circunscripción departamental por la cual el demandado resultó elegido representante a la Cámara. (...). [D]esde oportunidades bastante pretéritas, existe una línea consolidada en el entendimiento de la situación que ocupa en esta oportunidad a la Sala, en el que situaciones administrativa laborales idénticas o parecidas no afectaron la existencia de la inhabilidad. En efecto, (...) [se hace] referencia al caso en que concedida una licencia al alcalde titular e incluso aplicando la figura del encargo de funciones en uno de los secretarios del despacho municipal, se indicó que el ejercicio de autoridad en un alcalde acontece desde el día de su posesión hasta el resto del período “pues a pesar de haber entrado a gozar de la licencia, continuó siendo el titular de la Alcaldía y en cualquier momento podía reintegrarse al cargo. Situación que le permitía no sólo influir en el alcalde por él mismo encargado, sino también, ejercer una influencia potencial, pero efectiva, en la libre voluntad de los electores en los comicios próximos a realizarse, puesto que la ciudadanía en general lo sabía, detentador del poder político que le implicaba esa investidura”. En una similar línea considerativa, la sentencia de 31 de octubre de 1994 (rad. 1108), en el que se indicó que el ejercicio de autoridad por parte del pariente que



inhabilitaba al congresista accionado dio inicio con la posesión de aquel sin que incidiera en ello la licencia para retirarse transitoriamente del cargo, por lo que encontró configurada la inhabilidad [del artículo] 179.5 constitucional en el representante a la cámara elegido. Y en época más reciente, como se advierte en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en fallos de pérdida de investidura e incluso de nulidad electoral, como en sentencia de 16 de noviembre de 2011, en la que se acotó: “forzoso es concluir que en las faltas temporales, con la excepción ya anotada, el Alcalde mantiene las facultades que la Constitución y la Ley le otorgan...”; y en fallo de 10 de julio del 2012, en el que se manifestó que incluso bajo licencia no remunerada del burgomaestre elegido y nombrado al efecto un alcalde *ad hoc*, aquel no se desprendía de manera definitiva de su calidad de primera autoridad del ente territorial, aunado a que en cualquier momento podría reasumir su competencia, precisamente ante la temporalidad de la situación administrativa laboral. Por ello, (...), resulta evidente, una posición fortalecida y suficientemente decantada sobre el punto de las situaciones administrativas laborales temporales frente a la inhabilidad que contiene en algunos de sus extremos el ejercicio de autoridad por parte del pariente del accionado. Por esa razón, [la] disidencia, desde la base que la teleología y alcance de la inhabilidad prevista en el artículo 179 numeral 5 de la Constitución Política, que a (...), ni se enerva ni se suprime con la manifestación probada de que el pariente, de quien se predica la calidad de funcionario público con autoridad, ha sido cobijado por una situación laboral administrativa temporal. En este orden, (...) [se comparte] la posición que se encuentra contenida en la decisión de Sala Plena Contencioso Administrativa de 10 de julio de 2012, (...), la cual fue dictada en interés jurídico, en cuyo aparte relacionado con el tema que nos ocupa en esta oportunidad, también inmiscuía al congresista accionado, con un pariente alcalde quien gozaba de licencia no remunerada. (...) [Y] que recoge la posición unívoca del planteamiento general de que las situaciones administrativas laborales temporales no inciden y no pueden demeritar la incursión en la inhabilidad. Dentro de ese contexto solo se han validado como enervantes de la inhabilidad aquellos eventos en que la persona se separa en forma definitiva del cargo, como sería el caso de renuncia, entre otras, dentro de un esquema lógico racional y jurídico que se sustenta en el rompimiento absoluto del ejercicio de autoridad y siempre y cuando, haya acontecido en el momento oportuno, de cara a los presupuestos de la causal de inhabilidad que recae sobre el elegido, de quien se predica la inhabilidad por parentesco con el funcionario que ejerce autoridad pública y que se ha separado del respectivo cargo. Ahora bien, sin demeritar la decisión que finalmente concluyó con el fallo de la Sección Quinta de 11 de marzo de 2021, dentro de la causa de nulidad electoral 54001233300020190035401, en la que se conoció sobre la elección del alcalde municipal de Villa del Rosario, con ponencia del magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio y, sin pretender irrespetar el hecho de que se adoptó con la mayoría decisoria necesaria conforme a la



ASUNTOS ELECTORALES 2022

reglamentación aplicable a las decisiones judiciales que adopta el Consejo de Estado, considero que el efecto catalizador de la posición de la Sala especializada en lo Electoral, se vio disminuido, comoquiera que se profirió dentro de un contexto de decisión judicial acompañado de disidencias, en la modalidad de salvamento de voto por quien suscribe este escrito y de la magistrada Rocío Araújo Oñate y de aclaración de voto por parte de la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. No puede entonces acudirse a éste último fallo con criterio comparativo, para derivar que en la Sala Electoral hay criterios disímiles o que se pueda desconocer o entrar en contradicción la posición decantada de antaño y vertida, entre otras, en la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 10 de julio de 2012, siendo incluso dictada en interés jurídico y menos para validar que quede al arbitrio del propio candidato al congreso y/o de su pariente en los grados y niveles determinados por el legislador, o de ambos, acomodar la situación, que les posibilite y permita enervar la causal de inhabilidad por parentesco con funcionario que ejerce autoridad, comoquiera que la teleología de dichos impedimentos ha sido “la necesidad de poner en práctica [los] principios Superiores [se refiere a aquellos que son connaturales a la función pública y que se encuentran mencionados en el artículo 209 Superior, a saber: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad] significa que, como lo ha precisado en repetidas ocasiones la Corporación, no obstante el derecho ciudadano a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político (C.P. art. 40), quienes acceden al desempeño de funciones públicas deban someterse al cumplimiento de ciertas reglas y exigencias, apenas acordes con los supremos intereses que les corresponde gestionar en beneficio del interés común y de la prosperidad colectiva.// Es así como la Constitución Política y la ley se han encargado de fijar un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, a través de la cual se persigue impedir o limitar el ejercicio de la función pública a los ciudadanos que no ostentan las condiciones y cualidades que han sido estatuidas para asegurar la idoneidad y la probidad del que aspira a ingresar o está desempeñando el cargo público”. Pero no solo en ese propósito tan elevado y connatural a lo que persigue el interés colectivo y el bienestar general, sino en forma más descendida y concreto, al desenvolvimiento práctico del día a día y es evitar que se mezcle el interés privado, en este caso, el triunfo en las elecciones congresales, con la visualización del electorado del pariente que es funcionario con competencias de autoridad, en razón al aventajamiento que tal evento pueda tener en la voluntad electoral, sin perder de óptica, que el no ejercicio efectivo o concreto de autoridad tampoco ha sido óbice para dar por configurados varios impedimentos que se sustentan en presupuestos de ejercicio de la función pública, comoquiera que ante todo se protege al electorado y a la democracia y, de paso al derecho a la igualdad de los aspirantes. (...). Esas son las razones, *grosso modo*, que (...) llevan a defender desde la base, la posición de que las situaciones laborales temporales no



pueden conllevar a la inexistencia de la causal de inhabilidad [del artículo] 179.5 de la Constitución Política y, por ende, (...) [el] desacuerdo con el auto de 16 de junio de la presente anualidad, en cuanto a la denegatoria de la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA ROCÍO ARAÚJO OÑATE

TESIS 1: Existe disparidad de criterio al interior del Consejo de Estado respecto del alcance de la vacancia temporal para la configuración de la inhabilidad por ejercicio de autoridad. La Sala de Sección en la providencia objeto de salvamento de voto, señaló la existencia de una divergencia en las posturas jurisprudenciales al interior del Consejo de Estado, en relación con los efectos de la licencia no remunerada frente al ejercicio de autoridad civil y política. (...) [D]icha conclusión no resulta acertada, toda vez que como (...) la línea decisional sobre este particular ha sido pacífica y reiterada en distintos pronunciamientos y existe, incluso, una sentencia de unificación expedida por la Sala Plena, que tiene efecto vinculante, en tanto fueron adoptadas por la máxima instancia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La conclusión a la que llegó la Sala Plena del Consejo de Estado [en fallo del 16 de noviembre de 2011] es que las situaciones administrativas que generan falta temporal de los alcaldes municipales no tienen la entidad suficiente para enervar el ejercicio de autoridad civil o política de estos. (...). Así las cosas, en conclusión, se puede indicar que la máxima instancia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha señalado que la situación administrativa de vacancia temporal, causada por el otorgamiento de licencias no remuneradas a favor del alcalde, implica que aquel no se separa del cargo y se entiende que no pierde, con ello, la posibilidad de ejercer autoridad civil y política. Esta conclusión, es complementaria con la diferenciación que la jurisprudencia ha reconocido en punto del encargo del cargo y de funciones. El punto de la distinción que se analiza refiere a los eventos en que dicha figura se utiliza como mecanismo para la provisión del cargo o como situación administrativa. (...). Precisado lo anterior, resulta claro entonces que al interior de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y de la Sección Quinta de la corporación existe una línea decisional que permite entender que la vacante temporal de un funcionario elegido popularmente y la designación de un encargado, en ocasión de ello, no implica un cambio en la titularidad del cargo correspondiente, por lo que se considera que aquel continúa siéndolo, y por lo tanto, es posible predicar el ejercicio de autoridad. (...). Bajo estas consideraciones, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo que es precedente vinculante para todos los operadores jurídicos, al tener el carácter de sentencia de unificación, de conformidad con el artículo 270 de la Ley 1437 del 2011, señaló que el funcionario elegido popularmente, respecto del cual se predica una situación administrativa de vacancia temporal, conserva la titularidad del cargo que ostenta en virtud de dicho mandato, y, por lo tanto, continúa siéndolo para todos los efectos legales, incluso, para



la configuración de inhabilidades. Por ello, en cuanto hace al efecto de las vacancias temporales en la configuración de condiciones de inelegibilidad, es claro que, en la actualidad, la postura vigente es la expuesta en la decisión de unificación del 27 de julio del 2021, la que, a su vez, se enmarca en la línea pacífica que ha sostenido la Corporación, desde el año 2011, tal como fue expuesto en párrafos precedentes. No sobra indicar, que esta posición zanjó cualquier duda que se presentara en la materia, siendo importante resaltar además que, la misma, regía para las elecciones al Congreso de la República del año 2022, en tanto fue expedida con anterioridad al inicio de dicho proceso electoral. Así las cosas, es posible señalar, sin asomo de duda, que existe una línea decisional clara y pacífica al interior de la Sala Plena del Consejo de Estado, la cual resulta además vinculante y de la que se puede concluir que el encargo de funciones que se presenta al otorgarse una licencia no remunerada al alcalde municipal no implica que este último pierda la titularidad de este y, por lo tanto, la condición de primera autoridad civil y política del municipio.

TESIS 2: Otras razones jurídicas que soportan la conclusión anterior. En adición a lo dicho en precedencia, [se considera] que se presentan otros criterios jurídicos que permiten entender que el otorgamiento de una licencia ordinaria no enerva el ejercicio de autoridad civil y política del alcalde municipal. Sobre el particular, se debe señalar que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha aceptado que a la noción de autoridad puede arribarse a través de un criterio funcional que, a partir del análisis casuístico de las competencias atribuidas a un cargo, permita obtener la certeza de que el titular de la función detenta la autonomía decisoria requerida; o mediante el uso de un criterio orgánico que se ocupa de desentrañar, tomando como base la ubicación jerárquica del empleo, cristalizada, se itera, en poderes de mando, siendo importante bajo este, la dignidad o investidura, más no la función que se desarrolla a través de ella. Dicho lo anterior, no se presenta discusión alguna en relación con el ejercicio de autoridad política y civil, por parte de los alcaldes municipales [artículo 84 de la Ley 136 de 1994]. (...). Bajo estas consideraciones, en atención a las connotaciones que legalmente se otorgan a dicho funcionario, es claro entonces que por un criterio orgánico y objetivo se puede predicar que los mandatarios locales ostentan autoridad civil, en tanto desde la concepción misma del empleo, se presentan condiciones que permiten derivar actos de poder y mando, respecto de los ciudadanos y los bienes del Estado -vr.gr. la condición de primera autoridad de policía o de representación legal del ente territorial. -. De otra parte, la misma ley 136 de 1994, define que los alcaldes son la autoridad política y el artículo 189 de la misma norma consagra que por ella se entiende la que ejerce dicho funcionario como jefe del municipio. Por ello, sin necesidad de entrar al análisis de las funciones que constitucional o legalmente se asignan a los alcaldes, es claro que, por la definición de su cargo y su ubicación en la estructura administrativa



de los entes municipales, estos son la autoridad civil y política, y por lo tanto, por disposición del constituyente, se quiere que los parientes de este tipo de funcionarios, que por la dignidad de su cargo tiene dicha condición, estén inhabilitados para acceder a cargos de representación popular en el Congreso de la República. De otra parte, de conformidad con lo señalado en el artículo 2.2.5.5.1 del Decreto 1083 del 2015, el empleado público se puede encontrar, durante la duración de vinculación legal y reglamentaria, en alguna de las situaciones allí descritas, entre ellas la licencia. El artículo 2.2.5.5.3 siguiente, define que las licencias pueden ser (i) no remuneradas -ordinarias o para adelantar estudios- y (ii) remuneradas – para actividades deportivas, enfermedad, maternidad, paternidad-. (...). Ahora bien, los alcaldes municipales, como empleados públicos que son, son beneficiarios de la posibilidad de contar con esta situación administrativa. A pesar de ser aplicables dichas normas generales, lo cierto es que se deben armonizar las mismas con el contenido de la Ley 136 de 1994. En primer lugar, el artículo 99 de dicho cuerpo normativo, consagra a las licencias como una forma de falta temporal del primer mandatario local o distrital, señalándose que las misma deberán ser concedidas por el gobernador departamental o el presidente de la República, en este último caso, el caso del Distrito Capital de Bogotá. Seguidamente, en relación con la forma de suplir la vacancia que genera por ello, el artículo 106 de la misma ley [136 de 1994], dispone que el alcalde encargará de sus funciones a uno de los secretarios o a quien haga sus veces, siendo importante resaltar que la persona que asuma dicho encargo se encuentra en la obligación de adelantar su gestión conforme con el programa del elegido popularmente. De lo dicho, se resalta entonces que la licencia, ordinaria o por enfermedad, corresponde a una situación administrativa que genera una vacante temporal del alcalde municipal, sin que se pierda dicha condición por su otorgamiento, la cual debe suplirse mediante el encargo de funciones a un secretario de despacho, siendo que el lapso de esta se computa o no como servicio activo, dependiendo del origen o causa de aquella. Conjugando los argumentos antes descritos, se puede concluir: En primer lugar, en el caso de los alcaldes municipales, con fundamento en el criterio orgánico elaborado por la jurisprudencia de esta Sección, se tiene que estos, por el mero hecho de serlos, son la autoridad civil y política de los municipios en donde son electos por voto popular. Ello se desprende de la forma en la Ley 136 de 1994 define la naturaleza de dicho empleo, así como la misma norma establece los conceptos de autoridad civil y política, incluyendo a los alcaldes como funcionarios que, por tener dicha posición, ostentan aquellas. Siguiendo este razonamiento, es posible entonces señalar que ante el otorgamiento de una licencia no remunerada, el alcalde no pierde tal condición, por lo que la condición de autoridad civil y política del municipio tampoco desaparece, tanto así que ante la vacancia temporal (i) el funcionario conserva la facultad para designar a quien se encargara de sus funciones y (ii) este último, está en la obligación de continuar con la aplicación y ejecución del plan de desarrollo



ASUNTOS ELECTORALES 2022

aprobado a quien fue electo por voto popular. Bajo estas consideraciones, si bien es cierto, durante el período de la licencia se presenta una separación transitoria de las funciones propias del cargo lo cierto es que ello no implica un desprendimiento de la condición de autoridad civil y política que la ley asigna a los mandatarios locales. Se insiste en este punto, que esta última no se predica de las funciones que desarrolla el alcalde, sino que, por el contrario, se deriva de la mera condición de serlo. (...). Por ello, la situación administrativa de encargo de las funciones que se lleva a cabo en estos eventos no tiene la potencialidad para considerar que quien es alcalde elegido popularmente deja de serlo, y con ello, perder las atribuciones que legalmente le han sido asignadas y de las cuales se deriva la condición de autoridad civil y política del ente territorial municipal. Bajo estos presupuestos, se puede entender que para efectos de la configuración de la inhabilidad establecida en el numeral 5° del artículo 179 Constitucional, específicamente cuando el pariente del aspirante a congresista ostenta la condición de alcalde municipal, se tiene que esta última ya resulta suficiente a efectos de considerar comprobado el elemento estructurador relativo a que “ejerzan autoridad civil o política”. Como se observa, la redacción de la norma superior implica que se requiere el detentar y/o ejercer, de manera actual y efectiva durante el período inhabilitante, alguno de los tipos de autoridad allí descritos. Así las cosas, toda vez que el alcalde municipal sigue siéndolo, incluso en los casos de licencia no remunerada, se tiene entonces que en dichas circunstancias se puede predicar que tal funcionario ostenta la condición requerida por la norma, pues no deja de ser mandatario local y, por ello, mantiene las atribuciones que el ordenamiento jurídico le fijan a efectos de ser considerado como la autoridad civil y política del municipio en el cual fue electo. De otra parte, señalar que el alcalde municipal deja de serlo por el otorgamiento de una licencia administrativa, presenta dos problemas de orden constitucional: el primero de ellos, el mandato popular que legitima su elección en dicho cargo a nivel territorial; y el segundo, el carácter programático de este tipo de elecciones y el período institucional de esta dignidad. (...). Lo dicho en precedencia resulta relevante a efectos de analizar lo que se debate en esta oportunidad. Mutatis mutandis, se puede considerar que ante la naturaleza institucional del período de los alcaldes, el origen popular de su elección y el carácter programático que se predica del voto que se deposita a favor de las propuestas en contienda, impiden señalar que en virtud de la figura de la licencia no remunerada y de la situación administrativa que de ella se deriva, se pueda considerar que el mandatario elegido deja de serlo por el período en que ella se concede, siendo claro que el electorado, identifica al mandatario local como la autoridad por ellos elegida. Concluir lo contrario, implicaría defraudar la voluntad popular. Lo anterior no implica considerar que durante la licencia se tienen dos funcionarios con la condición de alcalde. Como se puso de presente con anterioridad, en el caso de la vacancia temporal que se genera por ella, sólo se presenta un encargo de funciones, más no un cambio



en la titularidad del empleo, razón por la cual es claro que el encargado no es el alcalde, pues dicha prerrogativa sigue siendo de quien obtuvo la victoria en las urnas de forma democrática y legítima. Adoptar otra posición, implicaría desconocer lo que desde hace muchos años se ha indicado claramente por la jurisprudencia de esta Corporación, en tanto no interesa el ejercicio material de la tipología de autoridad, porque hacerla pender de que el titular de la función tenga una u otra situación administrativa, no es nada diferente a darle un giro opuesto hacia el efectivo ejercicio por obra de la autoridad que se detenta, por lo que ello sería desmedrar y afectar el real alcance de este impedimento constitucional y legal. (...). Por todo lo anterior, se concluye entonces que el otorgamiento de licencias no remuneradas a favor de los alcaldes municipales no permite concluir que estos, por dichas condiciones, pierden su condición de autoridad civil y política en sus respectivas jurisdicciones. Entenderlo así, es restarle un efecto útil a la norma porque deja en manos del titular del cargo el manejo de sus propias circunstancias para impedir que la norma tenga algún efecto.

TESIS 3: Conclusión frente al caso concreto. (...). [S]e tiene que la señora Dora Liliana Trujillo Pava, estuvo en situación administrativa de licencia desde el 10 de noviembre del 2021 hasta el 25 de marzo del 2022, inclusive. De entrada, se advierte que, respecto de las licencias por enfermedad concedidas del 15 de marzo del 2022 al 25 de marzo siguiente, las mismas no tienen ninguna incidencia respecto del análisis de la configuración de la inhabilidad deprecada, toda vez que las mismas fueron otorgadas con posterioridad a la fecha de las elecciones legislativas -13 de marzo del 2022-, es decir, a la finalización del período inhabilitante. Establecidos los elementos de convicción sobre este punto de la controversia, y en atención a los criterios jurisprudenciales y jurídicos descritos (...), las licencias ordinarias no remuneradas otorgadas a favor de la señora Dora Liliana Trujillo Pava, mediante el Decreto No. 0328 del 13 de octubre del 2021 y el Decreto 0429 del 14 de diciembre del 2021, no tienen la entidad suficiente para considerar que la situación administrativa por ellas generada, permitan entender como no configurado en el ejercicio de autoridad civil y política requerido por la norma constitucional. (...). Configuración de los supuestos de la inhabilidad y la procedencia de la medida cautelar solicitada. Conforme a lo dicho en precedencia, (...), se comprueba la concurrencia de todos los elementos que componen la inhabilidad dispuesta en el numeral 5° del artículo 179 constitucional. Lo relativo al parentesco, la condición de alcaldesa de la madre del demandado y el aspecto territorial, fueron acreditados y no debatidos por el demandado. De otra parte, se presentaron las razones suficientes para considerar, en esta etapa inicial, que durante el período inhabilitante y a pesar del sucesivo otorgamiento de licencias no remuneradas a favor de la señora Dora Liliana Trujillo Pava, respecto de esta última no es procedente desconocer la condición de autoridad civil y política del municipio de Tarqui, elemento suficiente para considerar comprobado el



elemento referido al ejercicio de esta. Por lo dicho, se encuentra evidenciada la infracción normativa alegada en el escrito de medida cautelar, en tanto se tienen elementos de juicio suficiente para considerar que el [demandado] (...) se encontraba inhabilitado para acceder al cargo de representante a la Cámara por el departamento del Huila, razón suficiente para acceder a la suspensión de los efectos del acto que declaró tal elección. No sobra indicar, que conforme lo previsto en el artículo 231 de la Ley 1437 del 2011, en el presente caso se encontraban acreditados los presupuestos para el estudio de la medida cautelar solicitada por el accionante, en tanto resulta evidente la contradicción entre el acto y la norma que le sirve de sustento, en punto de los requisitos subjetivos del elegido. Sin embargo, a pesar de contar con dicho presupuesto material, la Sala manifestó la existencia de una duda respecto de la posición jurisprudencial aplicable al caso concreto. [Se considera] que la Sala de Sección, con la decisión objeto del presente salvamento, adoptó la tesis de una presunta divergencia interpretativa respecto del alcance de las licencias no remuneradas a efectos de la configuración de la condición de inhabilitación alegada por el demandante, desconociendo y apartándose, sin la carga de transparencia y argumentativa necesaria, de la línea decisonal pacífica sostenida por la Sala Plena de esta Corporación en diversas sentencias de unificación -que constituyente precedente vinculante-, en relación con la figura del encargo de funciones ante la falta temporal de un funcionario elegido por voto popular.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 179 NUMERAL 5 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 280 NUMERAL 5



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, CIRCUNSCRIPCIÓN TRANSITORIA ESPECIAL DE PAZ, ACUERDO PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR EJERCICIO DE AUTORIDAD, AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AUTORIDAD CIVIL, AUTORIDAD POLÍTICA, AUTORIDAD MILITAR

RADICADO: 11001-03-28-000-2022-00115-00

FECHA: 23/06/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Juan Carlos Quintero Sierra y otros.

DEMANDADO: Diógenes Quintero Amaya – Representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria para la Paz No. 4

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 15

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección de Diógenes Quintero Amaya como representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial para la Paz No. 4, periodo 2022-2026, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, por presuntamente haber incurrido en la inhabilidad consagrada en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución que establece que no podrán ser congresistas quienes hubieren ejercido como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los 12 meses anteriores a la elección.

TESIS 1: De la medida cautelar de suspensión provisional. En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. (...). De manera concreta, el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda, sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas



que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las disposiciones superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento.

TESIS 2: Decisión sobre la medida cautelar. Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes. En el Acuerdo Final para Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), se plantearon seis ejes temáticos: i) la reforma rural integral; ii) la participación política: apertura democrática para construir la paz; iii) el cese al fuego de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas; iv) la solución al problema de drogas ilícitas; v) las víctimas, y vi) los mecanismos de implementación y verificación. En cuanto a la participación política, se estableció en el Acuerdo que, para la construcción y consolidación de la paz, luego de la terminación del conflicto, se requiere de “una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político [...], para enriquecer el debate y la deliberación de grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo”. (...). Para ese fin, se propuso una fase de transición para la participación política de quienes históricamente, por las circunstancias propias de la violencia, no han tenido representación en el Congreso de la República, razón por la cual el Gobierno Nacional se comprometió con la creación de dieciséis Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) para la elección de igual número de representantes a la Cámara, de manera temporal y por dos periodos electorales. Se indicó en el Acuerdo que la inclusión política de la población afectada por la confrontación armada, que comprende también a las víctimas del desplazamiento, constituye una medida de reparación, de garantía de no repetición y de construcción de la paz, en orden a que pueda elegir a los representantes a la Cámara, bajo unas reglas especiales, para así lograr el ejercicio pleno de sus derechos políticos, civiles, económicos, sociales,



culturales y ambientales. Así mismo, la creación de las CITREP se trata de una medida transicional, orientada a la realización de un cambio en cuanto a la problemática generada por ausencia de participación democrática de los territorios afectados con el conflicto, para con ello construir una sociedad más participativa y pluralista; por esa razón, el ajuste implementado no es permanente, dado que está limitado a dos periodos electorales. Para cumplir lo pactado en el referido documento, se expidió el Acto Legislativo 02 de 2017, “por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, cuya revisión constitucional automática se efectuó a través de la sentencia C-630 de 2017. (...). En ese orden, se advirtió que el Acto Legislativo 02 de 2017 no tiene el propósito de incorporar automáticamente el Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016 al ordenamiento jurídico interno ni tampoco al bloque de constitucionalidad (...). Por tanto, el Acuerdo Final requiere su implementación normativa a través de los órganos competentes y con sujeción a los procedimientos previstos en la Constitución para el efecto, así como la adopción de medidas por parte de las autoridades con el fin de garantizar su ejecución. En virtud de lo anterior, se expidió el Acto Legislativo 02 de 2021 “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”, en donde se establecieron los municipios que conforman cada una de las circunscripciones y los requisitos para la inscripción y elección de candidatos. En línea con lo dispuesto en el acto legislativo, se profirieron el Decreto 1207 de 2021 “Por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021” y la Resolución 10592 de 2021, de la Registraduría Nacional del Estado Civil “Por la cual se adoptan medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y se establece el procedimiento para la organización y dirección de la elección de los representantes adicionales a la Cámara por las dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en los periodos 2022 - 2026 y 2026 - 2030”.

TESIS 3: La causal de inhabilidad prevista en el artículo 179.2 de la Constitución Política. La inhabilidad planteada por la parte actora es la consagrada en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución. (...). En relación con la causal de inhabilidad endilgada, la Sala ha identificado los elementos que la configuran, a saber: (i) subjetivo, referente a que el elegido hubiera ostentado la condición de empleado público; (ii) temporal, es decir, que haya ejercido dentro de los doce meses anteriores a la elección; (iii) modal o material, relacionado con que haya ejercido jurisdicción, autoridad política, civil, administrativa o militar, y, (iv) territorial, esto es, el desempeño



como empleado público en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. Cabe destacar que para que se configure la inhabilidad deben concurrir en forma concomitante cada uno de los elementos anteriormente señalados, por cuanto la ausencia de uno solo de ellos torna inviable la materialización de la figura. Respecto del ejercicio de un empleo público -elemento subjetivo-, es necesario remitirse al artículo 123 de la Constitución, postulado según el cual los servidores públicos se clasifican en miembros de las corporaciones públicas y empleados y trabajadores del Estado, entiéndase empleados públicos y trabajadores oficiales. Es decir, los empleados públicos son una especie de servidores públicos que se encuentran vinculados con el Estado, por regla general, a través de una relación legal y reglamentaria. (...). Frente al ejercicio de jurisdicción, se tiene que conforme a lo consagrado en la Constitución Política y en la Ley 270 de 1996, la jurisdicción se ejerce por aquellas personas investidas de la facultad de administrar justicia, bien sea de manera permanente o transitoria. Permanente, como el caso de los jueces y magistrados y algunas autoridades administrativas a las cuales expresamente la ley ha facultado para el efecto; o transitoria, como lo que ocurre con los particulares a quienes se les otorga la atribución de manera temporal (conciliadores, árbitros, jueces de paz). Frente al ejercicio de autoridad política, civil y administrativa, debe tenerse en cuenta lo establecido en los artículos 188 a 190 de la Ley 136 de 1994. (...). La Sección Quinta en varias oportunidades se ha referido a los presupuestos o elementos que estructuran la definición de autoridad, para cuyo propósito se ha partido de la premisa de la realización de actos de dirección que impliquen un cierto grado de autonomía decisoria o de imposición de sanciones, de acuerdo con las funciones legalmente establecidas para cada cargo. (...). Tanto la Sala Plena de la Corporación, como esta Sección, han fijado como criterio, que la autoridad administrativa hace referencia a los poderes decisorios de mando o imposición que ejercen quienes desempeñan cargos de la administración nacional, departamental y municipal o de los órganos electorales y de control. (...). Se reitera que todas aquellas funciones que de acuerdo con la estructura orgánica de la administración confieran al respectivo cargo autonomía en la adopción de decisiones y potestad de mando, conllevan o comportan autoridad administrativa. (...). [S]e entiende la autoridad civil como una especie de autoridad pública que ejerce un servidor público o un particular que cumple funciones públicas y consiste en el ejercicio de actos de poder y mando, que se desarrollan mediante actos de autoridad o a través de la orientación de una organización pública. Este poder se expresa, tanto sobre los ciudadanos y la comunidad en general, como al interior de la organización estatal. Por su parte, la autoridad política ha sido definida jurisprudencialmente como la “capacidad para “presentar proyectos de Ley [en sentido amplio] y sancionarlos, manejar las relaciones con los otros poderes y con otros Estados, gestionar, trazar y apalancar el rumbo de la Nación [entendido también para departamentos y



municipios". Y la autoridad militar es aquella "ejercida por medio de las armas y la fuerza pública".

TESIS 4: Caso concreto. En la solicitud de medida cautelar el demandante (...) argumentó que el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución establece que no podrán ser congresistas quienes hubieren ejercido como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la elección. Indicó que tal como se puede evidenciar en el SIGEP, el señor Quintero Amaya se desempeñó en el empleo público de defensor regional código 0060 desde el 26 de abril de 2019 hasta el 12 de febrero de 2021. Anotó que luego, en esa misma entidad, ocupó el cargo de asesor grado 22 adscrito al despacho del defensor, desde el 26 de febrero de 2021 hasta el 15 de septiembre de ese mismo año. Explicó que, de acuerdo con lo anterior, es claro que el demandado se desempeñó en un empleo público dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección, razón por la que se configuró la causal de inhabilidad endilgada. (...). En primer lugar, en relación con el cargo de defensor regional código 060, se tiene que se le aceptó la renuncia a través de la Resolución 225 del 12 de febrero de 2021, de manera que como las elecciones se realizaron el 13 de marzo de 2022, es claro que renunció antes del periodo inhabilitante, razón por la que no es necesario estudiar los demás elementos que configuran la inhabilidad. En cuanto al cargo de asesor grado 22, adscrito al despacho del defensor, se tiene que fue nombrado a través de la Resolución 305 del 26 de febrero de 2021, y tal como obra en la respuesta a la petición, ejerció ese cargo hasta el 7 de septiembre de 2021, de manera que es evidente que lo desempeñó dentro del periodo inhabilitante, circunstancia que de suyo acredita la estructuración del elemento temporal de la prohibición. Así mismo, se encuentra demostrado el elemento subjetivo, por cuanto el demandado ostentó la condición de empleado público, de libre nombramiento y remoción, dentro de la Defensoría del Pueblo, bajo una vinculación legal y reglamentaria. También se demostró el elemento territorial, en atención a que el cargo se desempeñó en la Defensoría Regional de Ocaña (Norte de Santander). No obstante, en cuanto a la concurrencia del elemento modal o material, al revisar sus funciones no se advierte que alguna esté relacionada con el ejercicio de jurisdicción o autoridad política o militar. En punto del ejercicio de autoridad civil o administrativa, debe decirse que las labores atribuidas tampoco están relacionadas con esos conceptos, puesto que de la revisión de aquellas se tiene que se concretaron, esencialmente, en acciones de asesoramiento, orientación, conducción de proyectos orientados a contribuir al cumplimiento de los fines de la entidad. Así, tratándose del ejercicio de autoridad civil, no se evidencia que el demandado haya tenido una posición de poder, de imposición o de dirección con fines coercitivos sobre dependientes y la ciudadanía en general (...). Respecto del ejercicio de autoridad administrativa, tampoco se observa que de las atribuciones conferidas se desprenda alguna que esté



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

relacionada con la potestad de mando o de dirección con autonomía decisoria en cuanto al manejo del personal vinculado a la entidad, la ordenación del gasto, la celebración de contratos, entre otras, que no solo comprometen el manejo del erario, sino que, al propio tiempo, puedan generar derechos y obligaciones frente a terceros. Es por esto que, para abordar el asunto con más detenimiento, se debe adelantar el curso del proceso de nulidad electoral en todas sus etapas procesales para recaudar mayores elementos de convicción y, de este modo, evaluar de forma pormenorizada los hechos y las pruebas que resultan fundamentales, dado que en esta fase inicial no se acreditó la configuración del elemento modal de la conducta atribuida al demandado. Por lo anterior, no hay lugar a decretar la suspensión provisional del acto demandado.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 123 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 179 NUMERAL 2 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2021 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 / DECRETO 1207 DE 2021 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 188 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 189 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 190 / LEY 270 DE 1996



RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN ELECCIÓN DE CONTRALOR MUNICIPAL, REQUISITOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, VALOR PROBATORIO DE LA GRABACIÓN MAGNETOFÓNICA, VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS EN CONJUNTO, VALORACIÓN DE LA PRUEBA DOCUMENTAL, FALTA DE PUBLICACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL

RADICADO: [68001-23-33-000-2022-00139-01](#)

FECHA: 23/06/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Carlos Arturo Guevara Villacorte.

DEMANDADA: Danny Marcela Gómez Puerta - Contralora de Barrancabermeja para el periodo 2022 - 2025

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 16

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala, con base en los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación, resolver el siguiente cuestionamiento: ¿hay lugar a confirmar, o en su defecto a revocar o modificar la decisión de denegar la solicitud de suspensión provisional solicitada por el demandante frente al acto de elección de la señora Danny Marcela Gómez Puerta como Contralora de Barrancabermeja periodo 2022-2025? Para el efecto, habrá de determinarse si en el caso concreto se reúnen los requisitos para el decreto de la medida cautelar solicitada para lo cual, de cara a los argumentos de la apelación, deberá establecerse si: i) se desconocieron los principios de transparencia, objetividad, participación ciudadana y mérito por cuanto se conocía que la demandada sería elegida como contralora con anterioridad a la realización de la convocatoria como dan cuenta las publicaciones en la red social Facebook de algunos miembros de la corporación pública y de algunos ciudadanos y periodistas y ii) si las etapas de la entrevista y elección de contralor se efectuaron con anterioridad a la publicación del Decreto 016 del 20 de enero 2022, mediante el cual se fijó el cronograma de sesiones extraordinarias del Concejo de Barrancabermeja para el procedimiento de selección del citado cargo público.

TESIS 1: De la medida cautelar de suspensión provisional en materia electoral. En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. (...). De manera concreta, en materia de nulidad electoral el artículo 277 de la precitada normativa estableció



que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede ser presentada en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). De la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada caso concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la decisión definitiva sea diferente.

TESIS 2: Caso concreto. (...). [E]l Tribunal Administrativo de Santander denegó la solicitud de suspensión provisional del acto de elección demandado, por cuanto no encontró que en este momento procesal estén acreditados los reparos formulados con la demanda. Sin embargo, el demandante insiste en que previo a iniciarse la convocatoria pública 001 de 2021, para elegir contralor de Barrancabermeja por parte del Concejo Distrital, se conocía que quien iba a ser elegida en tal calidad para el periodo 2022-2025 era la señora Danny Marcela Gómez Puerta, dándosele por parte de la corporación pública apariencia de legalidad a la elección mediante la convocatoria ofertada. Asimismo, asegura que la elección se realizó de manera irregular puesto que se convocó a la entrevista y a la elección sin estar produciendo efectos el Decreto 016 del 20 de enero de 2022, expedido por el alcalde de la ciudad. Ello por cuanto no se había llevado a cabo su publicación, momento a partir del cual aquel entraba a regir la autorización para adelantar las sesiones extraordinarias del concejo. Sobre el particular, el actor sostiene en el recurso de apelación que el Tribunal se limitó a revisar las pruebas que se allegaron con los “pantallazos” de las publicaciones que hicieron algunos de los concejales, ciudadanos y periodistas, sin verificar aquellas con las demás pruebas del proceso como los videos y la declaración juramentada que uno de los cabildantes realizó. (...). En efecto, la valoración de los documentos representativos de imágenes y de las noticias en prensa escrita o grabaciones de audio han generado discusión jurisprudencial desde tiempo atrás, debido



a la duda razonable de comprobación de autenticidad y de la certeza de los hechos que se pretenden probar con esas imágenes o noticias en prensa escrita o hablada. Las noticias en prensa u otro medio de comunicación -e incluso publicaciones de redes sociales-, solo pueden ser valoradas en conjunto con otros medios probatorios que permitan corroborar los hechos alegados, excepto en el caso en que éstas versen sobre hechos notorios o contengan declaraciones de funcionarios públicos. (...). Sobre el particular, el artículo 247 de la Ley 1564 de 2012 -Código General del Proceso- prevé lo siguiente: “Serán valorados como mensajes de datos los documentos que hayan sido aportados en el mismo formato en que fueron generados, enviados, o recibidos, o en algún otro formato que lo reproduzca con exactitud. La simple impresión en papel de un mensaje de datos será valorada de conformidad con las reglas generales de los documentos.” De manera que, como se trata de impresiones o “pantallazos” tomados de algunos perfiles de la red social Facebook, aquellos se valorarán como prueba documental. Ahora, los pantallazos aportados por la parte demandante no constituyen plena prueba, pues tal y como lo advirtió el recurrente y el *a quo*, corresponden a material documental indiciario, que requieren ser valorados junto con otros medios probatorios, para determinar si son indicadores de las conductas endilgadas. Aun cuando los videos aportados por la parte actora dan cuenta de la manera en que se extrajeron los “pantallazos” aportados, desde la red social Facebook lo cierto es que, las afirmaciones contenidas en la documental aportada no revelan sin lugar a duda que el Concejo Municipal de Barrancabermeja o su mesa directiva, desconocieran los principios de objetividad, transparencia y mérito que reclama el demandante. En efecto, se advierten acusaciones y extractos de algunos comentarios de opinión en dicha red social, en las que se afirma que el proceso de selección del contralor de Barrancabermeja fue amañado y previamente acordado para que la señora Danny Marcela Gómez fuera elegida como contralora del referido distrito. No obstante de tales pantallazos, no existe evidencia o no se muestra una conducta generalizada de los concejales de favorecer a la demandada. Tan solo se limitan, por un lado, al reportaje de la situación que se afrontó con la elección acusada la que, para muchos ciudadanos no fue transparente. De otro lado, existen afirmaciones de algunos perfiles de Facebook que manifiestan que previo a la convocatoria ya era de público conocimiento que la elegida para el cargo de contralor(a) sería la demandada, sin ninguna prueba adicional que soporte tales acusaciones. Sobre el particular, el demandante señala que dichas pruebas no eran las únicas que obraban en el expediente y que era necesaria su valoración junto con la documental aportada. (...). [L]a Sala considera que, tanto el video con las denuncias del concejal Darinel Villamizar Ruiz ante la Procuraduría Provincial de Barrancabermeja como la declaración extrajudicial efectuada por el concejal Darinel Villamizar Ruiz, tan solo develan eso: una denuncia de algunos hechos que deben ser investigados, sin que se advierta ninguna prueba adicional que



ASUNTOS ELECTORALES 2022

sustente tales afirmaciones. Además, es importante recordar que las declaraciones extrajudicio no ratificadas en el proceso y el testimonio de oídas si no fue valorado en conjunto, no tendrán validez según la jurisprudencia de esta corporación. De modo que, en este momento procesal no se evidencia que, en el trámite de selección para proveer el cargo de contralor de Barrancabermeja, se haya favorecido indebidamente a la señora Danny Marcela Gómez Puerta. No hay certidumbre aun en esta causa, que le permita determinar a este juez colegiado que las afirmaciones, denuncias y acusaciones efectuadas por los dos concejales citados, sean ciertas. Tampoco es posible derivar la consecuencia que pretende el recurrente, con los solos pantallazos de la red social de Facebook, de los cuales únicamente se observa una serie de reportajes noticiosos y afirmaciones efectuadas por un par de ciudadanos y algunos concejales que reaccionaron ante tales denuncias. (...). Asimismo, la Universidad de Atlántico en el marco de las obligaciones adquiridas en el contrato celebrado con el concejo, fue la encargada de verificar quiénes cumplían los requisitos para ser admitidos a la convocatoria, realizar la prueba de conocimientos, su aplicación y valoración. Igualmente, dicha institución debía efectuar la evaluación de los criterios de selección de los participantes que aprobaron el puntaje mínimo de la prueba de conocimientos remitiendo los informes correspondientes, los cuales, posteriormente, fueron adoptados por la mesa directiva a través de resoluciones. Con base en los informes remitidos por la Universidad del Atlántico al Concejo de Barrancabermeja se tiene que la señora Danny Marcela Gómez Puerta, superó la prueba de conocimientos, le fueron valorados los criterios de selección, esto es, formación profesional, experiencia docente y producción de obras en el ámbito fiscal. Resultados que fueron publicados a través de las Resoluciones 092 del 19 de noviembre de 2021 y 095 del 26 de noviembre de 2021, sin que hayan sido cuestionadas en sede administrativa. De modo que, de las pruebas aportadas al proceso, se insiste, no es posible concluir que la demandada fue favorecida en el proceso de selección, que no se permitió la participación de otros ciudadanos que cumplieran los requisitos o que se haya alterado el examen de conocimiento o cualquier otra etapa del proceso con miras a que la señora Danny Marcela Gómez Puerta resultara elegida. Por tales razones, al menos en este momento procesal no se encuentra probado el cargo formulado por el demandante, según el cual, el Concejo Distrital de Barrancabermeja desconoció los principios de transparencia, objetividad y mérito que deben revestir el proceso de selección para elegir la contralora de Barrancabermeja. Ahora, de acuerdo con el segundo reparo de la apelación, el demandante afirma que la elección se realizó de manera irregular, por cuanto se continuó el proceso sin haberse publicado el Decreto 016 del 20 de enero de 2022, en el cual se autorizaba a los concejales reunirse en sesión plenaria extraordinaria para elegir a quien ocuparía el cargo de contralor(a). Ello por cuanto que, el referido decreto se publicó efectivamente el 28 de enero de 2022, esto es, con posterioridad a la



elección de la demandada. (...). En efecto, para la fecha en que fue expedido el Decreto 016 de 2022 (20 de enero de 2022), de acuerdo con la consulta que hizo el recurrente que fue grabada y aportada a este proceso, aún no se encontraba publicado ningún decreto del año 2022, ni existía la posibilidad de consultar este año. Posteriormente, en el mismo vídeo se advierte que el actor, hizo la consulta nuevamente el 27 de enero de 2022 (fecha en que se eligió a la demandada), y aún no habían sido publicados los decretos de 2022. Solo hasta el 28 de enero de ese año, es posible advertir en el video que se pudo acceder a la consulta de dicho decreto. Sin embargo, la Sala accedió a la página del municipio de Barrancabermeja para constatar la publicación de dicho decreto, y advirtió que, la búsqueda de los actos expedidos por la alcaldía, para efectos de constatar su publicación es a través de la gaceta municipal. Una vez consultada la referida gaceta, se encontró que el Decreto 016 del 20 de enero de 2022, fue publicado el 31 de enero del presente año según se advierte de la edición 302 de 2022 en la que se encontró el decreto en mención. (...). No obstante, dicha irregularidad no tendría la virtualidad de generar la nulidad del acto de elección demandado. Nótese que la ausencia de publicación o promulgación de un acto administrativo general solo produce la falta de oponibilidad de aquel a los particulares. Sin embargo no puede hablarse de su invalidez o ineficacia. El acto es válido y se presume legal hasta tanto no se desvirtúe dicha presunción. Quiere decir lo anterior que el acto administrativo, general o particular, existe desde el momento mismo en que se profiere o expide, pero no produce efectos jurídicos, es decir, carece de fuerza vinculante mientras no se realice su publicación, notificación o comunicación. En otras palabras, no se puede conminar a su cumplimiento si no se cumple con el principio de publicidad. Sin embargo, se insiste, la ausencia de dicho requisito no tiene la capacidad de afectar la validez de las manifestaciones de voluntad de la administración. En el caso que ocupa la atención de la Sala, aun cuando solo hasta el 31 de enero de 2022 se haya publicado el Decreto 016 del 20 de enero de 2022, mediante el cual se convocó a sesiones extraordinarias al Concejo de Barrancabermeja para que, entre otras cosas, se continuara con el procedimiento de elección del contralor(a) distrital, no quiere decir que la actuación surtida por el concejo para la realización de las entrevistas y la elección de la demandada haya sido irregular. La razón: tanto las entrevistas y la elección se llevaron a cabo en sesiones extraordinarias del Concejo de Barrancabermeja después de que se expidió el Decreto 016 del 20 de enero de 2022, que las autorizaba. Luego, como dicho acto administrativo era válido desde su expedición, aún sin haber sido publicado, el concejo podía adelantar las referidas sesiones para continuar con el proceso de selección (que había sido suspendido por una orden de tutela). Sobre todo cuando el mismo decreto previó en el numeral tercero que debía comunicarse dicho acto al Concejo de Barrancabermeja para lo de su competencia. Desde la comunicación de dicho acto al concejo, que era la corporación directamente interesada, el acto tuvo efectos jurídicos



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

respecto de aquel. Así las cosas, no es posible advertir un yerro de tal magnitud, que amerite la suspensión provisional de la elección de la demandada como contralora de Barrancabermeja, sin perjuicio de que el Tribunal al momento de proferir la sentencia, pueda llegar a una conclusión diferente. Visto así el asunto, la decisión objeto de apelación será confirmada en su integridad, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 /
LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 247



ACLARACIÓN DE LA SENTENCIA, PRESUPUESTOS DE LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN DE LA SENTENCIA

RADICADO: 70001-23-33-000-2020-00004-03 (70001-23-33-000-2020-00001-00 y 70001-23-33-000-2020-00003-00 acumulados)

FECHA: 19/07/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Omar de Jesús Ochoa García y otros

DEMANDADO: Andrés Eduardo Gómez Martínez – Alcalde de Sincelejo, período 2020-2023.

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 17

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe acceder a la solicitud de aclaración de la sentencia proferida el 23 de junio de 2022, interpuesta por el apoderado del demandado, dirigida a tres puntos específicos: la supuesta introducción de una prueba de oficio en segunda instancia, la falta de valoración de otra y la no aplicación de un precedente de la Sección sobre los requisitos para la configuración de la modalidad de apoyo de doble militancia.

TESIS: De conformidad con la norma transcrita [artículo 285 de la Ley 1564 de 2012 y 290 de la Ley 1437 de 2011], los presupuestos procesales que rigen la institución de la aclaración de la sentencia son: (i) titularidad y legitimación: toda vez que puede ser solicitada por una de las partes, por el Ministerio Público o efectuada de oficio por el juez; (ii) oportunidad: debe presentarse en el término de 2 días siguientes a la notificación de la providencia. Y a su vez el material, en relación con la (iii) procedencia: la misma opera cuando la decisión contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella. En este caso, la providencia que se solicita sea aclarada fue notificada por correo electrónico enviado el 24 de junio de 2022, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la notificación se entendió surtida una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje, es decir, el 30 de junio, fecha en la cual empezó a contar el término para solicitar la aclaración. Por lo tanto, como la referida solicitud fue radicada el 29 de junio del presente año, es claro que se encuentra dentro del término legal para el efecto. Frente a la legitimación, se tiene que aquella fue formulada por el [demandado] (...) dentro de este asunto, por lo que también se cumple con este requisito. Ahora bien, en lo que tiene que ver con el requisito material, se advierte que la solicitud de aclaración se



ASUNTOS ELECTORALES 2022

dirige a tres puntos específicos: la supuesta introducción de una prueba de oficio en segunda instancia, la falta de valoración de otra y la no aplicación de un precedente de la Sección sobre los requisitos para la configuración de la modalidad de apoyo de doble militancia. Al respecto, se debe tener en cuenta que ninguno de los aspectos planteados se refiere a conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda y mucho menos que hayan influido en la parte resolutive de la sentencia de segunda instancia, sino que constituyen razones de inconformidad de la parte demandada respecto de la providencia en cuestión lo cual resulta ajeno a la finalidad de la figura de la aclaración de la sentencia. Así las cosas, es evidente que lo pretendido con la (...) solicitud [de aclaración de sentencia] es controvertir parte de la valoración probatoria que se adelantó en segunda instancia, la forma en que se abordaron los argumentos de los recurrentes y alegar una supuesta aplicación parcial de un precedente judicial, aspectos que claramente no constituyen conceptos ni frases y mucho menos son aspectos que ofrezcan verdaderos motivos de duda en la estructura e interpretación de la providencia, así como tampoco influyen en su parte resolutive. Frente al punto, no puede perderse de vista que la oportunidad para solicitar la aclaración de una providencia judicial en manera alguna constituye una nueva etapa de alegaciones dentro del proceso ni habilita a las partes para controvertir los argumentos esgrimidos por la autoridad judicial. Con todo, resulta del caso precisar que la consulta del aplicativo Cuentas Claras en la página web del Consejo Nacional Electoral no fue una prueba incorporada de oficio en segunda instancia. (...). Por lo tanto, como los actores plantearon ese argumento desde la parte inicial del proceso (...), es claro que todos los sujetos procesales pudieron acceder a él, de hecho, debió ser verificado por el *a quo* y es evidente que la parte demandada conocía de dicha información y tuvo la oportunidad de controvertirla tanto en primera como en segunda instancia, en las oportunidades procesales pertinentes, sin embargo, guardó silencio. (...). Además, dicho argumento no resultó determinante ni definitivo para adoptar la decisión de segunda instancia. (...). No obstante, es claro que el objeto de la petición de aclaración no cumple con los requerimientos de la norma que la regula, específicamente porque no se encuentra satisfecho el requisito material para su configuración, por lo que dicha solicitud deberá ser negada. De otra parte, en cuanto a la solicitud del señor Elkin Enrique Díaz Camacho de remitir copias a la Fiscalía General de la Nación con el fin de que se investigue la conducta del señor Néstor Coronado Martínez, se advierte que en este caso no se encontró mérito para el efecto, sin perjuicio de que el solicitante pueda interponer directamente las denuncias que considere ante las autoridades competentes. Al margen de lo anterior, resulta del caso advertir que este asunto corresponde a una nulidad electoral trámite dentro del cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 295 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo está prohibida la presentación de peticiones impertinentes.



NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 290 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 295 /
LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 285



SOLICITUD DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL, RECURSO DE APELACIÓN CONTRA DECRETO DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO DE ELECCIÓN DE CONTRALOR MUNICIPAL, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, INHABILIDAD CONSTITUCIONAL DEL CONTRALOR MUNICIPAL, INHABILIDAD DEL CONTRALOR MUNICIPAL POR EJERCICIO DE AUTORIDAD, INHABILIDAD DEL CONTRALOR MUNICIPAL POR CONTRATACIÓN

RADICADO: [50001-23-33-000-2022-00104-01](#)

FECHA: 28/07/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Jorge Alejo Calderón Perilla

DEMANDADO: Carlos Alberto López López – Contralor municipal de Villavicencio – periodo 2022-2025

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 18

PROBLEMA JURÍDICO 1: Corresponde a la Sala determinar si se debe acceder a la solicitud del demandado, en la que solicita que se unifique jurisprudencia, con el fin de que se precisen las causales de inhabilidad para ser contralor.

TESIS 1: [S]e tiene que, según lo establecido en el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, habrá lugar a que el Consejo de Estado expida una sentencia o auto de unificación jurisprudencial, por i) razones de importancia jurídica, ii) trascendencia económica o social, iii) la necesidad de sentar o unificar jurisprudencia, así como iv) precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación. En cuanto a la oportunidad de la solicitud para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del asunto, la norma prevé que debe presentarse hasta antes del registro de la ponencia de fallo, si lo que se pide es que se profiera una sentencia de unificación, o antes de que se dicte el respectivo auto interlocutorio, cuando lo que se solicita es que se emita un auto de unificación. Adicionalmente, se debe exponer una carga argumentativa mínima, con el fin de que se demuestren las circunstancias que tornan imperativo el conocimiento del asunto y las razones que se estiman configurativas de alguna de las causales señaladas anteriormente. La petición no suspende el trámite del proceso, salvo que así lo disponga expresamente el Consejo de Estado en cada caso concreto, y la decisión que la resuelva no es susceptible de recursos. Bajo tales parámetros, se advierte que, si bien la solicitud se formuló en tiempo, esto es, hasta antes de emitir el respectivo pronunciamiento interlocutorio de instancia, no se expusieron las razones concretas tendientes a acreditar la configuración de las causales



señaladas en la norma, toda vez que el demandante se limitó a solicitar que se unifique jurisprudencia en el sentido de que se determine cuál es la norma que regula las inhabilidades para ser contralor, manifestación que no se corresponde en modo alguno con las causales consagradas en el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011. Por consiguiente, ante el incumplimiento del actor de desarrollar los criterios requeridos para la procedencia de unificación de jurisprudencia, la Sala rechazará la petición formulada.

PROBLEMA JURÍDICO 2: Corresponde a la Sala establecer si se reúnen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, conforme a los argumentos expuestos en los recursos de apelación y si de las pruebas allegadas al proceso, es posible establecer en esta fase la configuración de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, pues, en criterio del actor, durante el año anterior a la elección como contralor municipal de Villavicencio, el demandado ejerció autoridad administrativa en ese ente territorial por haberse desempeñado como contralor departamental del Meta.

TESIS 2: De la medida cautelar de suspensión provisional en materia electoral. En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie de requisitos. (...). De manera concreta, en materia de nulidad electoral el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda, sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios, puede ser presentada en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. De la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente. Lo anterior, implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargado de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la solicitud para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado, por cuanto es



claro que debe analizarse en cada caso particular la implicación del mismo, con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y, en últimas, su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar, en manera alguna, implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que, incluso, la decisión definitiva sea diferente. Para resolver el recurso de apelación, es importante realizar algunas consideraciones en cuanto al marco legal de las inhabilidades para la elección de contralores territoriales, en reiteración de la tesis pacífica de la Sección Quinta sobre la compatibilidad del artículo 95.2 de la Ley 136 de 1994 con el artículo 272 constitucional.

TESIS 3: La causal de inhabilidad establecida en el artículo 272 de la Constitución. El texto original del artículo 272 [inciso 8] de la Constitución, disponía, en cuanto a la inhabilidad para ser contralor municipal o departamental, que «no podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia». Respecto del contenido de esa inhabilidad, la Sala estableció en anteriores oportunidades que, según el texto constitucional, no podía ser contralor quien en el último año hubiera ocupado un cargo público del orden departamental, municipal o distrital en el respectivo ente territorial, pues la finalidad del precepto era evitar que se obtuvieran beneficios indebidos o ventajas por el hecho de desempeñar un cargo donde pudieran influir para hacerse elegir, así como para prevenir que en ejercicio de la atribución fiscal, surgiera para el contralor electo un conflicto de intereses, en relación con las actividades que pudo haber desarrollado en un empleo público del correspondiente departamento, distrito o municipio. (...). Se tiene entonces que la versión original de la referida norma constitucional consagraba que quienes aspiraran a ser elegidos contralores no podían haber desempeñado en el lugar en el que ejercería sus funciones, un cargo del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia; pero la inhabilidad no distinguía el nivel jerárquico o el ejercicio de ciertas potestades que permitieran predicar una situación excepcional para no incurrir en la causal de inelegibilidad. No obstante, la normativa superior fue reformada mediante el Acto Legislativo 02 de 2015, modificación con la que fueron disminuidas las restricciones para ser elegido contralor territorial, pues con tal acto, se precisó entre los cargos de orden departamental, distrital o municipal, cuáles eran los que generaba la situación de inelegibilidad por haber sido desempeñados durante el año anterior a la elección de contralor, con la especificación de que no lo serían los de mayor jerarquía. (...). Para ese momento, en aras de preservar el efecto útil de la norma y la intención del constituyente de incluir en la causal de inhabilidad los cargos de mayor rango del orden departamental, distrital o municipal, la Sala precisó que, si el precepto incluyó los de nivel ejecutivo,



también debían entenderse incluidos sus superiores, como los de los niveles asesor y directivo y se dispuso que la inhabilidad del numeral 2° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el 37 de la Ley 617 de 2000, era complementaria de la constitucional y que cada una cubría un ámbito diferente en el objetivo común de protección de los principios de igualdad, imparcialidad, transparencia y moralidad, razonamiento que la Corte Constitucional también aceptó, como se evidencia en la sentencia C-126 de 2018. Posteriormente, con el Acto Legislativo 4 del 18 de septiembre de 2019, se implementó otra reforma a la señalada normativa superior que, como lo viene sosteniendo la Sala, tenía como propósito facilitar a los entes de control fiscal el cumplimiento del mandato constitucional de combatir la corrupción y generar espacios para la renovación institucional y el fortalecimiento de su legitimidad. (...). A partir de esa modificación, la Sala ha considerado que la normativa constitucional actual prevé que se genera la inhabilidad bajo los siguientes dos supuestos: i) por haber sido miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección y ii) para quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal. (...). Frente a ese particular, la Corte Constitucional en sentencia SU-566 de 2019, señaló que no importa el nivel jerárquico del cargo público, pues «en virtud de la reforma introducida al artículo 272 por el Acto Legislativo 4 de 2019, no constituye, a partir de dicha reforma, elemento de la inhabilidad, por cuanto en adelante lo que inhabilita es haber ocupado el cargo público “en la rama ejecutiva”, sin que importe para ello el nivel jerárquico del cargo». Con la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 04 de 2019, la inhabilidad constitucional respecto del ejercicio de cargos públicos para contralores se amplió, en tanto ya no importa el nivel jerárquico del cargo, sino que se extendió a todos los niveles y no solo a los del ejecutivo y superiores. Además, debe considerarse, de acuerdo con la redacción de la normativa constitucional, que para el acceso al puesto de contralor territorial la limitación solo es aplicable a los empleos públicos de la rama ejecutiva del respectivo nivel, por lo que no es extensible a los concernientes a las ramas legislativa y judicial ni a los órganos de control o de otra organización autónoma, como lo reiteró esta Sección en providencia del 22 de abril de 2021; modificación que no varió la jurisprudencia del Consejo de Estado, que supone la coexistencia de la inhabilidad constitucional con la dispuesta en el artículo 95.2 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, para los contralores.

PROBLEMA JURÍDICO 3: Corresponde a la Sala establecer si se debe revocar la decisión de decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto de elección de Carlos Alberto López López como contralor del municipio de Villavicencio, periodo 2022-2025.

TESIS 4: Caso Concreto. Como argumento de la demanda, el actor expuso que [el demandado] se encuentra inhabilitado para ser contralor municipal de



ASUNTOS ELECTORALES 2022

Villavicencio para el periodo 2022-2025, sobre la base de considerar que, durante el año inmediatamente anterior a la elección, esto es, en el periodo 2020-2021, fungió como contralor departamental del Meta, y por las funciones legalmente asignadas ejerció autoridad administrativa en el municipio de Villavicencio, además de celebrar un contrato de prestación de servicios, cuyo objeto se debía ejecutar en el citado municipio, por lo cual se configura la causal consagrada en el numeral 2 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994. (...). El Tribunal Administrativo del Meta decretó la suspensión provisional del acto de elección acusado, con fundamento en que se acreditó que el demandado, durante los doce meses anteriores a la elección, por haberse desempeñado como contralor departamental, ejerció autoridad administrativa en Villavicencio. (...). Manifestó que se estructuraron los tres elementos que configuran la inhabilidad, puesto que el demandado se desempeñó como contralor departamental del Meta en el periodo 2020-2021. El periodo inhabilitante aconteció desde el 11 de abril de 2021 al 11 de abril de 2022, y, para el 11 de abril de 2021, el demandado estaba en ejercicio del empleo, de acuerdo con la certificación aportada al expediente. (...). El recurso de apelación por parte del demandado se circunscribió en señalar que el tribunal no tuvo en cuenta que la vigilancia y control sobre la gestión fiscal se hace respecto de sujetos de control, no sobre territorios, es decir, el elemento territorial no está relacionado con la ubicación o sede de la Contraloría ni con la ejecución de los contratos. (...). En tales condiciones, corresponde a la Sala verificar si en esta instancia procesal se advierte la configuración de la inhabilidad consagrada en el artículo 95.2 de la Ley 136 de 1994, para la procedencia de la suspensión provisional del acto de elección demandado. Sobre el particular, se tiene que el artículo 163 de la Ley 136 de 1994, prevé (...) a las inhabilidades para ser contralor, y por expresa remisión, se incluyen dentro de estas las establecidas en el artículo 95 *ibidem*, para el caso de los alcaldes. (...). Según la postura reiterada de esta Sección, las inhabilidades establecidas para los alcaldes en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, son aplicables a los contralores, en la medida en que resultan consecuentes con la prevalencia del interés general y garantizan los principios que rigen la función pública, dentro de los que se destacan la igualdad e imparcialidad. El criterio establecido por esta Sala se centra en que, el hecho de que el artículo 272 superior contenga causales de inhabilidad respecto de los contralores, dicho postulado no es incompatible con la existencia de situaciones de inelegibilidad de tipo legal, como las previstas en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, (modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000) y que, aunque se haya declarado inexecutable la expresión "o como encargado" del literal a) del artículo 163 de la Ley 136 de 1994, ello no implica que dejen de aplicarse las demás circunstancias de inhabilidad. Ahora bien, uno de los argumentos del recurso de apelación interpuesto por el demandado estriba en que, según lo definido por la Corte Constitucional en la sentencia SU-566 de 2019, la inhabilidad que se estructura por el ejercicio de cargos o empleos públicos en



la respectiva entidad territorial, prevista en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994 para los alcaldes, no es aplicable a los contralores porque se debe emplear la causal especial consagrada en la Constitución [artículo 272], pues, en su criterio, el precepto superior es menos restrictivo en cuanto al acceso a cargos públicos. Frente a lo anterior, se tiene que la Corte Constitucional en la referida sentencia determinó que, además de las inhabilidades fijadas por el constituyente, en ejercicio del amplio margen de configuración con el que cuenta el legislador en materia de situaciones de inelegibilidad de los servidores públicos del nivel territorial, puede establecer otro tipo de inhabilidades, siempre que sean razonables y proporcionales, de acuerdo con los principios, valores y derechos consagrados en la Constitución. (...). De las consideraciones expuestas en la sentencia, se tiene que, además de las inhabilidades señaladas por el constituyente, el legislador, en ejercicio del amplio margen de configuración de que goza en materia de inhabilidades de los servidores públicos del nivel territorial, puede establecer otro tipo de inhabilidades, siempre que lo haga de manera razonable y proporcional, de acuerdo con los principios, valores y derechos consagrados en la Constitución. Igualmente, se resaltó que se extienden las inhabilidades específicas del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 “cuando tal extensión resulte claramente necesaria para asegurar una adecuada protección a la imparcialidad, transparencia y moralidad de la función pública”. Bajo tales lineamientos, es claro que la Corte, al igual que el Consejo de Estado, no descartó de plano la aplicabilidad de dichas inhabilidades, por lo tanto, será el estudio en cada caso particular, el que permita determinar que no se haga uso abusivo de las funciones públicas en beneficio de intereses particulares propios o de terceros, rompiendo la igualdad en detrimento del interés público. (...). [S]e concibe la existencia de normas de rango legal que consagren otras inhabilidades para ser elegido contralor, siempre que se respeten los postulados constitucionales, dentro los cuales se encuentran los derechos fundamentales. Adicionalmente, precisó que se extienden las inhabilidades específicas del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 cuando resulte necesario para asegurar una adecuada protección a la imparcialidad, transparencia y moralidad de la función pública. (...). Ahora bien, en criterio del Tribunal Administrativo del Meta, de las pruebas aportadas al expediente se acreditó que el demandado incurrió en la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 2 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, toda vez que, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección, al ocupar el cargo de contralor departamental del Meta, ejerció autoridad administrativa en el municipio de Villavicencio e intervino como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que se ejecutaron o cumplieron en el respectivo municipio. Para el efecto, indicó que [el demandado], en cumplimiento de sus funciones como contralor del Departamento del Meta, durante el año anterior a la elección como contralor municipal de Villavicencio, ejerció autoridad administrativa en dicho ente territorial, específicamente,



ASUNTOS ELECTORALES 2022

con la celebración del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión pública, número 016- 21, celebrado entre la Contraloría Departamental del Meta y el Icontec, el 20 de diciembre de 2021. (...). También consideró que el ejercicio de autoridad administrativa se concretó con el control fiscal de la estampilla “Unillanos”, para señalar que, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1178 de 2007, la Contraloría Departamental, ejerce el control y vigilancia fiscal de los recursos provenientes de aquella. Frente al ejercicio de autoridad administrativa, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994. (...). La Sección Quinta en varias oportunidades se ha referido a los presupuestos o elementos que estructuran la definición de autoridad, para cuyo propósito se ha partido de la premisa de la realización de actos de dirección que impliquen un cierto grado de autonomía decisoria o de imposición de sanciones, de acuerdo con las funciones legalmente establecidas para cada cargo. (...). Tanto la Sala Plena de la Corporación, como esta Sección, han fijado como criterio, que la autoridad administrativa hace referencia a los poderes decisorios de mando o imposición que ejercen quienes desempeñan cargos de la administración nacional, departamental y municipal o de los órganos electorales y de control con capacidad para “hacer que la administración funcione, también ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando y removiendo sus agentes, celebrando contratos, supervigilando la prestación de servicios, castigando infracciones al reglamento, etc. Todo eso y más, es la autoridad administrativa. Se reitera que todas aquellas funciones que de acuerdo con la estructura orgánica de la administración confieran al respectivo cargo autonomía en la adopción de decisiones y potestad de mando, conllevan o comportan autoridad administrativa. Sin embargo, también esta Sala de Decisión ha precisado que ciertas potestades con autonomía decisoria y que estén encaminadas “a dirigir las actividades de coordinación, programación de los procesos de administración de personal, seguridad industrial, y relaciones laborales (num. 2); dirigir la ejecución de los programas de selección, inducción, capacitación (num. 3); controlar y evaluar la ejecución de las políticas, planes y programas de gestión presupuestal (num. 5); dirigir la elaboración del plan financiero de fuentes y usos de recursos de la entidad (num. 6), y dirigir, coordinar y controlar la adecuada prestación de los servicios (num. 9), asignaciones todas estas precedidas del verbo dirigir, no implican, por esta sola característica terminológica, que constituyan funciones que conlleven, que tengan inmerso o implícito — *per se*— autonomía con poder en función de mando que incluya posibilidad de coerción”. Lo anterior, en razón a que el solo hecho de ostentar esta clase de atribuciones, el servidor público con cierto grado de jerarquía funcional dentro de la entidad u organismo no necesariamente implica que “goce de facultades que le concedan autonomía funcional para tomar decisiones en campos tales como: nombrar o remover personal de la corporación, conferir comisiones y traslados, sancionar disciplinariamente, comprometer el presupuesto, celebrar contratos, imponer medidas de



obligatorio acatamiento". Para resolver el asunto sometido a consideración de la Sala, se reitera que el argumento central de los recursos de apelación estriban en la ausencia del ejercicio de autoridad administrativa del demandado en el municipio de Villavicencio, cuando se desempeñó como contralor departamental del Meta, durante los doce meses anteriores a la elección acusada, razón por la cual no se configuró la inhabilidad consagrada en el artículo 95.2 de la Ley 136 de 1994, de manera que el análisis se efectuará teniendo en cuenta i) el argumento del ejercicio de autoridad administrativa por haber ejercido control fiscal respecto de la estampilla "Unillanos" y, ii) por celebrar contratos que deban cumplirse o ejecutarse en el respectivo municipio. Ejercicio de autoridad administrativa por realizar control fiscal de la estampilla "Unillanos". Frente a ese tópico, se debe señalar que el cargo de contralor departamental, por ser el de mayor jerarquía dentro de la estructura del organismo de control, implica necesariamente el ejercicio de autoridad administrativa, por cuanto tiene autonomía en la adopción de decisiones o de imposición para "hacer que la administración funcione, también ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando y removiendo sus agentes, celebrando contratos, supervigilando la prestación de servicios, castigando infracciones al reglamento, etc. Todo eso y más, es la autoridad administrativa. En cuanto a este planteamiento, se encuentra que, en los términos del artículo 4 del Decreto Ley 403 de 2020, las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, así como los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción, en relación con los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales según el orden al que pertenezcan. La estampilla "Unillanos" corresponde a una tasa parafiscal del orden departamental, cuya emisión se autorizó a la Asamblea Departamental del Meta y a los concejos municipales de cada una de las entidades territoriales, a través del artículo 1 de la Ley 1178 de 2007. Posteriormente, la autorización fue extendida mediante la Ley 2076 de 2021. Según el artículo 3 de la última de las citadas normas, los recursos provenientes de la estampilla tienen una destinación específica, y el artículo 4 *ibidem* consagra que el Consejo Superior de la Universidad es el "órgano encargado de la administración de los recursos recaudados". Por su parte, el artículo 7 dispone que los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y en el caso de los municipios corresponderá a las tesorerías municipales, los que serán manejados en cuentas presupuestales de destinación específica dirigidas a la Universidad de los Llanos. Y, el artículo 8, dispone que la Contraloría Departamental ejercerá el control y vigilancia fiscal de los recursos provenientes de la estampilla autorizada. Con sustento en las normas referenciadas, se debe señalar que, si bien el control fiscal de la Contraloría Departamental del Meta se predica respecto de los recursos que sean producto de la estampilla, por la naturaleza de estos, no se puede perder



ASUNTOS ELECTORALES 2022

de vista que dicha función no recae sobre un determinado territorio. Para el caso, la administración de aquellos está radicada en la Gobernación del Meta (Secretaría de Hacienda), en virtud de la transferencia que se realiza del recurso, y en la Universidad de los Llanos. Adicionalmente, es importante destacar que, dada la naturaleza de los recursos provenientes de la estampilla, es decir, del orden departamental, es claro que no se trata de una renta del municipio de Villavicencio y, en esa medida, no se incorpora al presupuesto del ente territorial, pues, se reitera, tiene una destinación exclusiva para la Universidad de los Llanos, y su recaudo se hace en cuentas de destinación específica. En cuanto a este aspecto, se encuentra que el demandado, al descorrer el traslado de la petición de medida cautelar, aportó una certificación expedida por la Contraloría Departamental del Meta. (...). Dicha prueba documental constata que el control fiscal que realiza la Contraloría del Meta por el recaudo y administración de la estampilla “Unillanos” se ejerce sobre quienes son sujetos de esa función de control, esto es, la Gobernación del Meta y la Universidad de los Llanos. También obra en el expediente una certificación expedida por la tesorera departamental del Meta, en la que se señaló que para las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019, fue la Secretaría de Hacienda del Meta la dependencia que liquidó y recaudó la estampilla “Unillanos”, provenientes del hecho generador de licencias de construcción expedidas en el municipio de Villavicencio. (...). Del análisis de los elementos probatorios en referencia, de manera preliminar se advierte que ante la ausencia recaudo de la estampilla “Unillanos” por parte del municipio de Villavicencio, no puede establecerse con certeza si el demandado, en la condición de contralor departamental del Meta, ejerció o pudo ejercer autoridad administrativa en la entidad territorial, máxime si se tiene en cuenta que se trata de una tasa parafiscal del orden departamental con destinación exclusiva a la Universidad de los Llanos, cuyo recaudo lo ejecutó la Secretaría de Hacienda del departamento. Por lo anterior, a pesar de que en el artículo 8 de la Ley 1178 de 2007 se disponga que la Contraloría Departamental ejercerá el control y vigilancia fiscal de los recursos provenientes de la estampilla autorizada, dentro del expediente obran pruebas que demuestran que dicho control solo se ejerce sobre la Gobernación y la Universidad, y que el recaudo únicamente se hace por parte del departamento, lo que lleva a que en esta instancia procesal haya duda en la aplicación de la norma en cuanto al recaudo de dichos tributos en el municipio, más aún cuando el control fiscal no se hace en atención al territorio sino a los sujetos objeto de control o por la naturaleza de los recursos y estos no entran en el presupuesto municipal. Así mismo, no puede perderse de vista que el municipio de Villavicencio tiene su propia Contraloría. Celebración de un contrato de prestación de servicios que se ejecutó en Villavicencio. El Tribunal Administrativo del Meta señaló que se estructuró la causal de inelegibilidad alegada, por cuanto [el demandado], por el ejercicio de un empleo público, suscribió el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión pública, número 016-21, celebrado entre la



Contraloría Departamental del Meta y el Icontec, el 20 de diciembre de 2021, el cual se debía ejecutar en Villavicencio. (...). En esas condiciones, para el estudio de la causal de inelegibilidad alegada se deberá contar pruebas adicionales que se alleguen en la oportunidad procesal correspondiente, además de un estudio propio en la sentencia en donde se analicen las diferencias de supuestos con los alcaldes; por tanto, en esta fase inicial no se advierte su estructuración, máxime si se tiene en cuenta que no puede partirse simplemente de la configuración del elemento territorial, toda vez que es evidente de la Contraloría Departamental debe tener su sede en algún lugar del territorio, en donde reposen los documentos objeto de revisión del Icontec, en cumplimiento del objeto contractual, sin que de ese solo hecho pueda derivarse de manera estricta el cumplimiento del elemento territorial y omitir el análisis de la naturaleza de las funciones de la entidad departamental. Es importante señalar que, dado que las inhabilidades, aún las de rango constitucional, son excepciones al derecho fundamental a la participación política, en sus modalidades de ser elegido y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, la aplicación de su alcance es restrictiva, por manera que quedan proscritas las extensiones, analogías o interpretaciones amplias que conlleven a la aplicación del presupuesto normativo a situaciones distintas a las previstas por el constituyente o por el legislador, o a vaciar de contenido las mismas en detrimento de su eficacia. Por consiguiente, de un primer análisis del acto de nombramiento acusado y de la norma legal que se estima infringida y de las pruebas que obran en el expediente, no se advierte la alegada vulneración que pueda generar como consecuencia la suspensión provisional del acto acusado. En ese orden, la providencia objeto de apelación será revocada. Lo anterior, sin perjuicio de que una vez surtidas las restantes etapas del proceso y se haga el estudio de fondo propio de la sentencia pueda arribarse a una conclusión diferente.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 272 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 272 INCISO 10 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 272 INCISO 8 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015 / ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019 / DECRETO LEY 403 DE 2020 - ARTÍCULO 4 / LEY 1178 DE 2007 - ARTÍCULO 1 / LEY 1178 DE 2007 - ARTÍCULO 7 / LEY 1178 DE 2007 - ARTÍCULO 8 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 163 LITERAL C / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 190 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 95 NUMERAL 2 / LEY 2076 DE 2021 - ARTÍCULO 3 / LEY 2076 DE 2021 - ARTÍCULO 4 / LEY 2076 DE 2021 - ARTÍCULO 7 / LEY 2076 DE 2021 - ARTÍCULO 8 / LEY 617 DE 2000 - ARTÍCULO 37 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 271 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277



ASUNTOS ELECTORALES 2022

SOLICITUD DE CORRECCIÓN DE LA PROVIDENCIA, CORRECCIÓN POR ERROR DE LA PROVIDENCIA JUDICIAL

RADICADO: [50001-23-33-000-2022-00104-01](#)

FECHA: 18/08/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Jorge Alejo Calderón Perilla

DEMANDADO: Carlos Alberto López López – Contralor Municipal de Villavicencio – Periodo 2022-2025

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 19

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala establecer si hay lugar a acceder a la solicitud de corrección del auto proferido el 28 de julio de 2022, por error mecanográfico, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 286 de la Ley 1564 de 2012?

TESIS: Con fundamento en el anterior precepto [artículo 286 del Código General del Proceso], la Sala encuentra que procede la solicitud dirigida a que se corrija el numeral primero de la parte resolutive del auto del 28 de julio de 2022, en razón a que por un error de digitación se indicó que el cargo para el que fue elegido Carlos Alberto López López es el de contralor “departamental” de Villavicencio, cuando lo cierto es que la nominación corresponde al de contralor municipal de Villavicencio. Igualmente, comoquiera que el acto demandado es de elección, de oficio se corregirá ese mismo numeral, en atención a que quedó consignado que se trató de un acto de nombramiento. Por último, se precisa que los aspectos a subsanar son netamente formales por cambio de palabras, de manera que no tienen incidencia alguna en el sentido de la decisión adoptada.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 286



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA POLÍTICA, MODALIDADES DE LA DOBLE MILITANCIA POLÍTICA, RENUNCIA DE LOS DIRECTIVOS DEL MOVIMIENTO POLÍTICO

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00179-00](#)

FECHA: 01/09/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Juan Carlos Capacho Delgado

DEMANDADO: Juan Felipe Corzo Álvarez– Representante a la Cámara de Norte de Santander – Periodo 2022-2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 20

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección del señor Juan Felipe Corzo Álvarez como representante a la Cámara por el departamento de Norte de Santander, periodo 2022-2026, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, por presuntamente estar incurso en doble militancia, por no renunciar al cargo de directivo del partido o movimiento político con doce meses de antelación a las inscripciones a un cargo de elección popular por otra colectividad.

TESIS 1: De la medida cautelar de suspensión provisional. En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie de requisitos. (...). De manera concreta, el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda, sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios, puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como



vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado, por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo, con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la definitiva sea diferente.

TESIS 2: Decisión de la medida cautelar. En criterio del demandante, se debe decretar la medida de suspensión provisional del acto acusado, en síntesis, porque Juan Felipe Corzo Álvarez incurrió en la prohibición de doble militancia, prevista en los artículos 107 constitucional y 2 de la Ley 1475 de 2011, con sustento en que fue elegido como congresista por el Partido Centro Democrático, siendo vicepresidente del Directorio Nacional del Partido Conservador desde el año 2017 hasta la fecha. (...). De la prohibición de doble militancia. La prohibición de doble militancia fue introducida en el ordenamiento jurídico 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 [se tiene] el artículo 107 de la Constitución Política. (...). [E]s 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. (...). i) Los ciudadanos (...) (Inciso 1º del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011). ii) Quienes participen en consultas (...) (Inciso 5º del artículo 107 de la Constitución Política). iii) Miembros de una corporación pública (...) (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 (...) (Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011). v) Directivos de organizaciones políticas (...) (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 vigor 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. (...). La expresión “al momento de la elección” fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-334 de 2014, con fundamento en lo previsto en los artículos 107 constitucional y 2 de la Ley 1475 de 2011, para lo cual determinó que la doble militancia ocurre “específicamente al momento de la inscripción”, lo cual no implica que el vicio no trascienda al acto electoral. Caso concreto. Como quedó expuesto en los antecedentes de esta providencia, la solicitud de la medida de suspensión provisional se centra en la supuesta incursión del demandado en la prohibición de doble militancia, por el hecho de ser elegido a la Cámara de Representantes de Norte de Santander por el Partido Centro Democrático, sin haber renunciado al cargo de vicepresidente que desempeñaba en el Directorio Nacional del Partido Conservador, dentro de los doce meses anteriores a las inscripciones al Congreso de la República, periodo 2022-2026, y por aparecer inscrito en dicho cargo en el registro único de partidos y movimientos políticos que lleva el Consejo Nacional Electoral. (...). En ese sentido, de las cinco modalidades de doble militancia antes reseñadas, la que se atribuye al acusado, como cargo de la demanda, es la que concierne a los directivos de organizaciones políticas, prevista en el inciso 1 del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011. La referida modalidad se estructura con la conjugación de los siguientes componentes: i) un sujeto activo, que para el caso se debe tratar de un integrante de la colectividad política que haya sido designado para dirigirla o para conformar sus órganos de gobierno, administración y control; ii) un elemento modal, consistente en la prohibición de aspirar a ser elegido por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, sin haber renunciado previamente al cargo directivo que se ostenta y, iii) un elemento temporal, según el cual dicho puesto debe ocuparse dentro de los doce meses anteriores a la inscripción como candidato a un cargo o corporación pública de elección popular por otra organización política, salvo que se presente renuncia antes de ese término. Para el decreto de la medida de suspensión provisional, se deberá establecer si el demandado, en la condición de vicepresidente del Directorio Nacional del Partido Conservador, presentó renuncia con doce meses de antelación a la fecha de inscripción de su candidatura al Congreso de la República por una colectividad distinta. Además, teniendo en cuenta el énfasis del actor sobre el punto, se analizarán los efectos del acto de registro de los nombramientos de directivos ante la autoridad electoral, en relación con los actos privados que se adelantan directamente con la colectividad y la voluntad expresa del ciudadano. De manera preliminar, se debe señalar que, en criterio de esta Sección, la renuncia a la militancia constituye un acto voluntario y libre que no está supeditado a la contestación, aceptación o autorización por parte de la organización política para que surta efectos, por lo que es suficiente con que la manifestación contenga en forma clara, concreta, expresa e inequívoca la intención del militante de retirarse. Esa línea de argumentación guarda consonancia con el numeral 3 del artículo 40 constitucional, según el cual,



ASUNTOS ELECTORALES 2022

todo ciudadano tiene derecho a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas y a formar parte de ellos libremente, y con el inciso primero del artículo 1078 *ibidem* que consagra “la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”. Ahora bien, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 3 de la Ley 1475 de 2011, el Consejo Nacional Electoral, a través de la Resolución 266 de 2019, estableció el registro único de partidos, movimientos políticos y agrupaciones políticas, el cual constituye una “herramienta para conocer las estructuras organizadas de estas colectividades y, de esta manera, ejercer el control, inspección, control y vigilancia”. El artículo 6.5 del citado acto establece la forma para que se materialice la desafiliación a una colectividad política y prevé como presupuesto, en todos los casos, que exista una manifestación de la solicitud en tal sentido por parte del afiliado, la cual deberá ser presentada directamente a la agrupación, con la precisión de que la desafiliación “operará desde el momento mismo en que el afiliado comunique su decisión a la organización política”. En punto de la renuncia de directivos de los partidos y movimientos políticos, que es el reparo concreto que formuló el actor, se tiene que la jurisprudencia de la Sección Quinta ha señalado que por tratarse de ciudadanos que de manera libre asumieron mayores responsabilidades para el desempeño del cargo, el retiro de este implica el sometimiento al trámite o a las reglas especiales que sobre el particular haya definido la colectividad, por ejemplo, en los estatutos, las cuales se presumen ajustadas al ordenamiento jurídico por ser el resultado de la facultad de autorregulación y del acuerdo de voluntades de los interesados. Delimitado el alcance de la figura de la renuncia, se advierte que para que esta tenga la potencialidad de enervar la prohibición de doble militancia, debe romper con la simultaneidad de la conducta, de manera que debe presentarse antes de la inscripción al nuevo partido o movimiento político. Con fundamento en ese marco, se analizará el mérito probatorio de algunos documentos allegados para determinar la procedencia de la medida de suspensión provisional deprecada. (...). De la valoración de los documentos [aportados], la Sala encuentra que el demandado presentó renuncia a la condición de directorista y vicepresidente del Partido Conservador, el 26 de diciembre de 2019, esto es, por fuera del periodo inhabilitante, con fundamento en que se radicó con más de doce meses de antelación a la fecha de inscripción de la candidatura como representante a la Cámara de Norte de Santander por el Partido Centro Democrático, la cual se efectuó el 13 de diciembre de 2021, según lo consignado en el formulario E-6 CT. Adicionalmente, se debe anotar que la inscripción de la renuncia en el registro único por parte del Consejo Nacional Electoral no constituye un presupuesto para que surta efectos la dejación del cargo, pues se trata de un acto declarativo y no constitutivo que permite constatar las circunstancias relativas al nombramiento, permanencia y remoción de directivos y cuya finalidad es garantizar la publicidad de las decisiones adoptadas por la organización, para que de esta manera sean oponibles a terceros. Por tanto, como lo expuso la señora agente del Ministerio



Público, hubo una omisión del Partido Conservador en solicitar oportunamente a la autoridad electoral que inscribiera a quien fue designado en reemplazo del demandado, sin que de dicha falta se derive la consecuencia de que no hubo una dejación definitiva del cargo. Asimismo, se resalta que el 19 de febrero de 2020, el Partido Conservador efectuó el nombramiento de (...) como vicepresidente de la colectividad, circunstancia que refuerza el hecho de que para ese momento el demandado ya no ostentaba dicha dignidad, lo que a su turno deriva la consecuencia referente a que presentó la renuncia con antelación al periodo inhabilitante. En razón de lo anterior, los datos registrados para el 3 de agosto de 2022, fecha de la expedición del oficio CNE-S-2022-004323-DVIE-700, en el que se indicó que el registro de (...) como vicepresidente del Partido Conservador Colombiano estaba vigente, no se encontraban acordes con la circunstancia de la radicación de la renuncia desde el 26 de diciembre de 2019. Por consiguiente, de un primer análisis del acto de elección acusado y de las normas superiores que se estiman infringidas, no se advierte la alegada vulneración, sobre la base de considerar que en esta etapa inicial del proceso no queda establecida la incursión del demandado en la prohibición de doble militancia, de acuerdo con los elementos de convicción hasta ahora aportados. Lo anterior, sin perjuicio de que una vez surtidas las restantes etapas del proceso y se haga el estudio de fondo propio de la sentencia pueda arribarse a una conclusión diferente. En consecuencia, no hay lugar a decretar la suspensión provisional del acto demandado.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 107 / CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 107 INCISOS 5 Y 12 / LEY 1437 DE 2011
- ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 / LEY 1437 DE 2011 -
ARTÍCULO 275 NUMERAL 8 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 2 INCISOS 1, 2
Y 3 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 3



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DEL SUBSECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, CONVOCATORIA PÚBLICA, ELECCION DE SERVIDORES PÚBLICOS PARA CORPORACIÓN PÚBLICA

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00171-00](#)

FECHA: 08/09/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Juan Pablo Alvis Andrade y otros

DEMANDADO: Saúl Cruz Bonilla, Subsecretario General del Senado de la República

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 21

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección del señor Saúl Cruz Bonilla, como subsecretario general del Senado de la República, para el periodo 2022-2026, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, por presunto desconocimiento del parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, al no seguir el procedimiento reglado para elegir a un servidor público por parte de una corporación pública.

TESIS 1: De la medida cautelar de suspensión provisional. En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie requisitos. (...). De manera concreta, en punto de nulidad electoral el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según



corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la decisión definitiva sea diferente.

TESIS 2: Caso concreto. [L]a parte actora en este asunto solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto de elección del [demandado] como subsecretario general del Senado de la República, con fundamento en que se desconoció el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 al no seguir, como este ordena, el procedimiento reglado para elegir a un servidor público por parte de una corporación pública. (...). Ahora bien, según el inciso 3 del artículo 126 de la Constitución Política, “salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección”. En cumplimiento de este inciso de la Constitución, el Congreso de la República expidió la Ley 1904 de 2018 que, aunque establece las reglas de la convocatoria pública previa a la elección del contralor general de la República, mediante el parágrafo transitorio del artículo 12 dispuso que en las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a corporaciones públicas, que no hayan sido reguladas por la ley, aplican por analogía los requisitos y procedimientos de la convocatoria pública para elegir contralor de la república. Para la parte actora, la Ley 1904 de 2018 es aplicable a la elección del subsecretario general del Senado puesto que este es un servidor público (art. 384, Ley 5/1992) elegido por una corporación pública, como lo es el Congreso (aun cuando la elección en este caso la hizo solo el Senado), cuyo procedimiento de elección, según los accionantes afirman, no está a la fecha regulado por la ley. En efecto, los demandantes argumentan que, pese a que el artículo 49 de la Ley 5 de 1992 menciona que corresponde a cada cámara elegir al subsecretario general, no se regula el procedimiento para tal fin, ni en esa ni en ninguna otra norma de rango legal. En tales condiciones, alegan que el procedimiento para elegir



ASUNTOS ELECTORALES 2022

al subsecretario general, el Senado realizó una convocatoria pública, pero esta no siguió varios de los requisitos que establece la Ley 1904 de 2018. En primer lugar, la convocatoria no se publicó con la anterioridad de 2 meses al 20 de julio de 2022 que inició la primera legislatura, como lo exige el artículo 6 de la ley 1904 de 2018. Tan solo fue publicada, según consta en la prueba 1 aportada con la demanda, el 16 de junio de 2022, es decir, 34 días calendario antes del 20 de julio de 2022. En segundo lugar, porque no se designó una institución de educación superior, pública o privada, y con acreditación de alta calidad para que adelante ciertas etapas de la convocatoria pública tal y como lo exige la Ley 1904 de 2018. Y, en tercer lugar, porque la obligación de incluir la información de los literales a), b), e) y g) del citado artículo 6 de la referida ley se incumple al no aparecer en la convocatoria. (...). Sobre el particular, tanto el demandado como el Ministerio Público se opusieron a la medida cautelar solicitada, toda vez que, a su juicio en este estadio del proceso aún no se encuentra demostrada la vulneración del parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018. (...). Sobre el particular, la Sala negará la solicitud de suspensión provisional, por las siguientes razones. La aplicación analógica de la Ley 1904 de 2018, para los actores es clara, en tanto que el procedimiento para la elección del subsecretario general del Senado no se encuentra regulada. Con todo, el artículo 49 de la Ley 5ª de 1992, Estatuto Orgánico del Congreso de la República, el subsecretario es el funcionario que sigue en jerarquía al secretario general de cada Cámara (en este evento del Senado de la República), y quien tiene la vocación de reemplazarlo en el receso de la Corporación y en caso de vacancias temporales. Sobre su elección se dispone que será elegido por la respectiva cámara y que “deberá reunir las mismas calidades exigidas para ser Secretario General”. Por su parte el artículo 136 de la Ley 5 de 1992, establece [El procedimiento en caso de elección]. (...). De lo anterior es posible advertir en principio que, para los casos en que el Congreso, en cada una de sus cámaras, deba llevar a cabo una elección, deberá seguir el procedimiento descrito en la referida norma. La designación del subsecretario general que se demanda tuvo lugar conforme al procedimiento anterior, según la certificación suscrita por la secretaria ad-hoc del Senado, allegada por el demandado. Adicionalmente, se certificó que en la convocatoria pública para la elección del cargo bajo análisis, se inscribieron 15 personas: 11 hombres y 4 mujeres. El demandado resultó electo con 99 votos. Luego, comoquiera que en la cuestionada elección no hay un vacío de procedimiento, no habría lugar a la aplicación analógica de la Ley 1904 de 2018. En gracia de discusión, aun cuando se aceptara, como lo sostiene la parte actora, que el procedimiento descrito no aplica para la elección del subsecretario y se concluyera que no está expresamente regulado en la Ley 5 de 1992, lo cierto es que, tal y como los mismos demandantes lo afirman en su demanda, podría pensarse que, la regulación de dicha elección debe tener lugar mediante una ley orgánica y no ordinaria, como lo es la Ley 1904 de 2018. Para los actores la labor del subsecretario general del Senado es



meramente administrativa y técnica, por lo que no es posible asimilarla a las funciones legislativas del Congreso, que sí deben estar reguladas mediante ley orgánica. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 49 de la Ley 5 de 1992, entre las funciones del subsecretario se incluyen “las que determinen las respectivas mesas directivas”, las cuales pueden eventualmente contribuir a la función legislativa. De manera que, ese es un análisis que esta Sala deberá abordar con suficiencia y demás elementos probatorios, a lo largo del proceso. En consecuencia, para abordar un análisis con mayor detenimiento del asunto objeto de estudio, se debe adelantar el curso del proceso de nulidad electoral en todas sus etapas procesales con el ánimo de recaudar mayores elementos de convicción. De este modo, se lograría evaluar de forma pormenorizada los hechos y pruebas que resultan fundamentales dentro del caso dado que en esta etapa del proceso no es suficiente la confrontación de los supuestos fácticos expuestos con las normas que regula la materia y el acto de elección demandado, para concluir con claridad la viabilidad de la procedencia de la suspensión provisional requerida.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 126 INCISO 3 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 / LEY 1904 DE 2018 - ARTÍCULO 12 PARÁGRAFO TRANSITORIO / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 49 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 136



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, DIFERENCIA ENTRE INHABILIDAD E INCOMPATIBILIDAD, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR CONTRATACIÓN

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00157-00](#)

FECHA: 15/09/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Jorge Uriel Naranjo Cifuentes

DEMANDADO: Luis Miguel López Aristizábal - Representante a la Cámara por la circunscripción de Antioquia, periodo 2022-2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 22

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección del señor Luis Miguel López Aristizábal, como representante a la Cámara por la circunscripción de Antioquia, para el periodo 2022-2026, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, dado que el demandado funge como representante legal y gerente de la empresa de derecho comercial denominada Grupo de Comercializadores de Colombia GDC S.A.S. y porque ha celebrado contratos con entidades de derecho público.

TESIS 1: De la medida cautelar de suspensión provisional. En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie requisitos. (...). De manera concreta, el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda, sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios, puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como



vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado, por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo, con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la definitiva sea diferente.

TESIS 2: Caso concreto. Como viene de explicarse, la parte actora en este asunto solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto de elección del [demandado] como representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, con fundamento en que aquel se encontraba incurso en una inhabilidad e incompatibilidad para ser congresista. El demandante fundamenta la medida cautelar en que, el demandado fungía (y funge en la actualidad) como representante legal y gerente de la empresa de derecho comercial denominada Grupo de Comercializadores de Colombia GDC S.A.S. (en adelante simplemente GDC), según consta en el certificado de existencia y representación legal de dicha sociedad, que se adjunta con la demanda. Afirmó que el [demandado] desde su cargo como gerente ha celebrado sendos contratos con entidades de derecho público en relación con el objeto de la compañía. Específicamente se refiere a la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA), a quien el GDC le compra el 50% del licor que se produce. Además, sostuvo que el 27 de abril de 2021 se profirió la Resolución 050 del 25 de marzo de 2021 “Por medio de la cual se adiciona a una resolución SADE 987944”, por parte de la gobernación del Valle del Cauca - Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria, en la que se observa que la empresa del demandado es destinataria de la resolución que hace relación a la comercialización de patrimonio rentístico del Estado. En consecuencia, según lo señala el actor, para la época de los hechos y en concreto para su elección, el demandado se encontraba inhabilitado para ejercer como representante a la Cámara, en la medida en que funge como gerente de una compañía que tiene incidencia en el departamento de Antioquia y otros entes territoriales del país, en lo referido al patrimonio rentístico del Estado. Ello con fundamento en el artículo 179 superior, que reza: “... 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio,



ASUNTOS ELECTORALES 2022

o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección...". En concordancia con lo descrito en el artículo 180 de la misma normativa que en su numeral 4 señala: "... Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones...". En primer término, la Sala debe precisar la diferencia entre una inhabilidad y una incompatibilidad, pues el demandante hace alusión a las dos figuras indistintamente, y tienen una naturaleza jurídica diferente. Como bien lo señaló el Ministerio Público, si bien ambas son prohibiciones, tienen finalidades diferentes, puesto que las primeras ocurren, en principio, previo a la designación de un cargo público, mientras que las segundas tienen lugar en el ejercicio de la función pública. Esta Sección en un pronunciamiento reciente señaló que una incompatibilidad, se refiere a "una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer simultáneamente las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos. Su objetivo es evitar una indebida acumulación de funciones o la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en concreto buscan que no se afecte la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad". (...). Por su parte, las inhabilidades son "aquellas circunstancias previstas en la Constitución o en la ley, que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, designada para un cargo público, como también en ciertos casos impiden que la persona que ya viene vinculada a la función pública continúe en ella. Su objetivo es lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos, esto es, que posean ciertas cualidades o condiciones que aseguren la gestión de dichos intereses con arreglo a los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad que informan el buen servicio". En este asunto, el actor invocó como causal de nulidad, aquella prevista en el numeral 5 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prevé que los actos de elección o nombramiento son nulos cuando "Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incurso en causales de inhabilidad". De manera que, el reparo del demandante se concentra en esta causal que hace alusión al desconocimiento del régimen de inhabilidades. Pese a que el actor cita una incompatibilidad de los congresistas, lo cierto es que, esta no constituye la causal invocada. Ello en consideración a que, se reitera, cuando se reclama la ocurrencia de una incompatibilidad como causal de nulidad electoral esta "no genera la nulidad de un acto electoral, pues a diferencia de las inhabilidades, que constituyen impedimentos para el ejercicio de un empleo, las



incompatibilidades son circunstancias que ocurren con posterioridad a la elección, el nombramiento o la posesión". En ese orden de ideas, el análisis que avocará esta Sala corresponderá al estudio de la inhabilidad prevista en el artículo 179 de la Constitución Política, que establece que no podrán ser congresistas: "... 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección...". Con esa claridad, se tiene que el demandante considera que el [demandado] está incurso en la referida causal, toda vez que, él como representante legal de la empresa de derecho comercial denominada Grupo de Comercializadores de Colombia GDC S.A.S., ha celebrado sendos contratos con entidades de derecho público, específicamente con la FLA, en relación con el objeto de la compañía. Además, que el 27 de abril de 2021 se profirió la Resolución 050 del 25 de marzo de 2021 "Por medio de la cual se adiciona a una resolución SADE 987944", por parte de la gobernación del Valle del Cauca - Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria, en la que se observa que la empresa del demandado es destinataria de la resolución que hace relación "a la comercialización de patrimonio rentístico del Estado", por la distribución y comercialización de licor destilado, lo que sugiere, según el demandante que la empresa que representa el demandado administra tributos y/o contribuciones parafiscales. Al respecto, en reciente pronunciamiento esta Sección precisó que la situación inhabilitante contenida en el artículo 179.3 de la Carta Política, contempla una multiplicidad de circunstancias fácticas que pueden conllevar su configuración, dentro de las cuales, cabe mencionar (i) la gestión de negocios ante entidades públicas; (ii) la celebración de contratos en interés propio o de terceros; y, finalmente, (iii) el haber desempeñado la representación legal de entidades que administren tributos y contribuciones parafiscales. En lo que se refiere a la gestión de negocios, la Sala no advierte ningún reparo respecto a los fundamentos de hecho y de derecho planteados por el demandante, de manera que no será objeto de estudio. Ahora bien, de entrada, es posible advertir que la causal de inhabilidad invocada por el actor no puede predicarse del demandado, respecto del supuesto relativo a "haber desempeñado la representación legal de entidades que administren tributos y contribuciones parafiscales". Ello por cuanto que, la representación legal que ejerce el demandado, se predica de una sociedad comercial que naturalmente no tiene a su cargo la administración de tributos y contribuciones parafiscales, pues en el plenario no se encuentra probada dicha circunstancia ni tampoco se advierte disposición legal que así lo disponga, para las empresas que tienen la autorización para la distribución de licores destilados. (...). Nótese que los derechos de explotación y participación no son tributos. Por estos últimos se entiende, en términos generales, las prestaciones pecuniarias establecidas por la autoridad estatal (legislador) en ejercicio de su poder de imperio, para el cumplimiento de sus fines. Los tributos



ASUNTOS ELECTORALES 2022

consisten en impuestos, contribuciones y tasas, según la intensidad del poder de coacción y el deber de contribución implícito en cada modalidad. Ahora, los tributos son recaudados y administrados directamente por la administración pública, en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –Dian– (art. 4 del Decreto 1071 de 1999), o por otros entes denominados recaudadores indirectos. De modo que, aun cuando la empresa pague los derechos de explotación, no la hacen administradora de ese emolumento. Es sujeto pasivo, pero no autoridad administradora. Ahora bien, el actor trae a colación el artículo 8 de la Ley 1816 de 2016, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones. (...). Sobre el punto, se destaca que, la sociedad de la cual es representante legal el demandado tiene como objeto social principal “la negociación, representación exclusiva, importación y comercialización de licores nacionales e internacionales” y no la producción de licores destilados. Esa diferenciación es muy importante en tanto que, la Ley 1816 de 2016 establece diferencias entre el ejercicio del monopolio de introducción de licores y el monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados. Sobre el último, la normativa señala la necesidad de otorgar mediante licitación pública, los contratos de explotación del monopolio para la producción. Mientras que en lo que respecta a la introducción de licores, la ley prevé que para dicha actividad se debe obtener un permiso temporal, tanto para las personas de derecho público y privado, las cuales deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 9 de la Ley 1904 de 2016. Con esta claridad, se tiene que la Sala precisó en reciente pronunciamiento, los ingredientes normativos de la celebración de contratos en interés propio o de terceros. (...). Para que se configure la inhabilidad invocada por el demandante, en el supuesto previsto para la “celebración de contratos”, deben concurrir todos los elementos descritos para poder predicar los efectos de la inelegibilidad y, en consecuencia, la nulidad de la elección que se solicita ante este juez electoral. En este asunto, el actor se limita a señalar, tanto en el concepto de la violación de la demanda como en la solicitud de la medida cautelar, que el demandado como representante legal de la sociedad Grupo de Comercializadores de Colombia GDC S.A.S., según consta en el certificado de existencia y representación legal de dicha sociedad, ha celebrado sendos contratos con entidades de derecho público en relación con el objeto de la compañía. No obstante, no relaciona cuáles han sido esos contratos y en qué términos han sido suscritos. (...). Tal circunstancia no constituye el supuesto fáctico de la inhabilidad, en tanto que, por un lado, no se trata de un contrato, sino de un permiso para la distribución y comercialización de licores, y por otro, corresponde a una circunscripción diferente en la que resultó electo el señor Luis Miguel López Aristizábal. Lo propio sucede con la Resolución 34 del 20 de agosto de 2020, aportada con la demanda, mediante la cual se otorga un permiso temporal para la introducción de licores destilados en el departamento de Bolívar. De modo que, se reitera,



en este asunto el objeto social de la empresa de la cual es representante legal el demandado corresponde a la negociación, representación exclusiva, importación y comercialización de licores nacionales e internacionales y no la producción de licores destilados. Por lo tanto, contrario a lo afirmado por el actor, del material probatorio con el que se cuenta, se advierte que la sociedad Grupo de Comercializadores de Colombia GDC S.A.S. ha obtenido permisos para la distribución e introducción de tales bebidas en algunos departamentos del país. Sin embargo, no se advierte ni se tiene probado en este estado del proceso, que la empresa del demandado se dedique a la fabricación de esos productos que requiera de la adjudicación, mediante licitación pública, del contrato para la explotación del monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados. Es decir, de cara a la inhabilidad planteada, no puede afirmarse en este estado del proceso y con el material probatorio aportado, que el demandado ha suscrito contrato alguno con los entes territoriales señalados en la demanda, para el cumplimiento del objeto social de la compañía que él representa. Lo cierto y evidente de las pruebas aportadas, es que la empresa GDC se dedica a la distribución y comercialización de licores, que no da lugar a ningún contrato estatal (como si ocurre para la producción de esas bebidas) sino a la obtención de un permiso o autorización del ente territorial correspondiente, para llevar a cabo dicha actividad. En tales condiciones, encuentra la Sala que no es viable acceder a la medida cautelar, en tanto que no está probado en este momento procesal que el demandado haya suscrito un contrato estatal con una entidad pública durante los 6 meses anteriores a su elección, en la circunscripción de Antioquia, ni tampoco que haya tramitado negocios en dicho departamento, en el mismo lapso. Nótese que el actor en su escrito de demanda requiere como pruebas oficiar, entre otras entidades, al departamento de Antioquia para que certifique cuáles son los contratos que ha suscrito con la empresa de la cual es representante legal el demandado. En consecuencia, para abordar un análisis con mayor detenimiento del asunto objeto de estudio, se debe adelantar el curso del proceso de nulidad electoral en todas sus etapas procesales con el ánimo de recaudar mayores elementos de convicción. De este modo, se lograría evaluar de forma pormenorizada los hechos y pruebas que resultan fundamentales dentro del caso dado que en esta etapa del proceso no es suficiente la confrontación de los supuestos fácticos expuestos con las normas que regula la materia y el acto de elección demandado, para concluir con claridad la viabilidad de la procedencia de la suspensión provisional requerida.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 179 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 NUMERAL 5 / DECRETO 1071 DE 1999 - ARTÍCULO 4 / LEY 1816 DE 2016 - ARTÍCULO 8 / LEY 1904 DE 2016 - ARTÍCULO 9



RECURSO DE APELACION CONTRA AUTO QUE NEGÓ LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN ELECCIÓN DE CONTRALOR DEPARTAMENTAL, IRREGULARIDAD PROCESAL, SOLICITUD DE ACLARACIÓN DEL AUTO, IMPROCEDENCIA DE LA ACLARACIÓN DEL AUTO, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, RECOMPOSICIÓN DE LA TERNA

RADICADO: [66001-23-33-000-2022-00076-01 \(66001-23-33-000-2022-00077 y 66001-23-33-000-2022-00079 acumulados\)](#)

FECHA: 15/09/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Jorge Eliécer Zapata Ossa y otros

DEMANDADO: Giovanni Arias – Contralor Departamental De Risaralda–
Periodo 2022-2025

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 23

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se configura la irregularidad procesal planteada por el apoderado de la Asamblea Departamental de Risaralda?

TESIS 1: Cuestión previa. El informe de secretaría del 30 de agosto de 2022, puso en conocimiento la solicitud presentada por el apoderado de la Asamblea Departamental de Risaralda, cuyo fin es advertir acerca de una posible irregularidad procesal. Indicó que mediante mensaje de datos enviado el 23 de agosto del año en curso, los ciudadanos (...), pidieron la aclaración del auto del 16 de agosto de 2022. (...). Manifestó que, en razón a que la solicitud se formuló dentro del término de ejecutoria, el asunto no debió ser remitido a la Sección Quinta del Consejo de Estado para que resolviera el recurso de apelación, por cuanto el auto que lo concedió no está en firme. (...). Según lo establecido en el artículo 285 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, la petición de aclaración de una providencia debe ser presentada ante el juez que la profirió, pues es el funcionario que tiene la competencia para determinar si la decisión contiene conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda. La imagen que se adjuntó por el apoderado de la Asamblea Departamental de Risaralda solo es indicativa de la radicación de un memorial ante el Consejo de Estado, trámite al que se le asignó el número de remisión 45033, y sin que de ello sea posible establecer su contenido ni la fecha del registro del documento. Con todo, de la revisión del expediente digitalizado, no se advierte la presentación de escrito alguno contentivo de solicitud de aclaración ante el Tribunal Administrativo de Risaralda, toda vez que, únicamente, se encontró el registro de una petición en ese sentido al Consejo de Estado, el 29 de agosto



de 2022, es decir, con posterioridad a que el expediente fuera remitido a esta corporación para que se surtiera el trámite de las apelaciones. Según lo reseñado, se infiere que lo pretendido en realidad es que la Sala Electoral resuelva la aclaración del auto del 16 de agosto de 2022, pronunciamiento que le correspondía al juez que la dictó, en caso de que se hubiera presentado dentro del término de ejecutoria de la providencia. Por consiguiente, comoquiera que el auto del 16 de agosto de 2022 se encuentra en firme, no hay lugar a decidir la petición presentada.

PROBLEMA JURÍDICO 2: Corresponde a la Sala determinar, con base en los argumentos esgrimidos en los recursos de apelación, si en este caso, ¿hay lugar a revocar la decisión de negar el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto de elección de Giovanni Arias como contralor departamental de Risaralda, periodo 2022-2025? Para tal propósito, habrá de establecerse si en el caso concreto se reúnen los requisitos para el decreto de la medida cautelar, específicamente, se analizará si, efectivamente, de los argumentos expuestos en los recursos de apelación y de las pruebas allegadas al proceso, es posible establecer en esta fase inicial, si el acto fue proferido irregularmente, con falsedad en los motivos y con infracción de las normas en las que debía fundarse. En criterio de los actores, la elección no se efectuó a partir de una terna debidamente constituida, toda vez que uno de los integrantes renunció un día antes de la fecha en la que se realizó el proceso de elección en la sesión plenaria de la Asamblea Departamental de Risaralda; por tanto, ante la situación presentada, la corporación debía recomponer la terna con la persona que ocupó el cuarto lugar de la lista, tal como lo prevé el parágrafo del artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019, proferida por la Contraloría General de la República.

TESIS 2: De la medida cautelar de suspensión provisional en materia electoral. En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicha decisión implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie requisitos. (...). De manera concreta, en materia de nulidad electoral el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda, sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios, puede ser allegada en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). De la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de



un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente. Lo anterior, implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargado de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la solicitud para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado, por cuanto es claro que debe analizarse en cada caso particular la implicación del mismo, con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y, en últimas, su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar, en manera alguna, implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que, incluso, la decisión definitiva sea diferente.

TESIS 3: Cumplimiento del requisito de la terna para la elección del cargo de contralor departamental, distrital y municipal – reiteración jurisprudencial. El artículo 272 de la Constitución Política prevé que, en los órdenes departamental, distrital y municipal, los contralores serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en la convocatoria pública conforme a la ley, con observancia de los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género. La Ley 1904 de 2018, que fija las reglas de la convocatoria previa para la elección de contralor general de la República, establece en el artículo 11, que las disposiciones contenidas en dicha norma serán aplicables en lo que correspondan a la elección de los contralores territoriales, en tanto el Congreso expida las disposiciones especiales en la materia. Así pues, en virtud de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 6 del Acto Legislativo 04 de 2019, la Contraloría General de la República expidió la Resolución 0728 de 2019, “por la cual se establecen los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales”, cuyo artículo 10 consagra la exigencia de que el proceso de elección del contralor se realice mediante terna conformada con quienes ocupen los tres primeros lugares de acuerdo con el puntaje final consolidado, la cual se encuentra sometida al principio de publicidad por parte de la respectiva corporación. Ahora bien, el párrafo único del artículo en mención prevé lo [concerniente] ante el acaecimiento de alguna eventualidad que implique el retiro o la falta de uno de los integrantes de la terna. (...). [De la mencionada norma] se concluye con claridad la consagración de la regla según la cual se deberá recomponer la terna frente a la existencia de situaciones que generen su desintegración, para cuyo efecto



lo procedente es llamar al aspirante que ocupó el cuarto lugar en el puntaje final de la convocatoria pública, y así sucesivamente en estricto orden de mérito. De acuerdo con el reciente pronunciamiento de esta Sala de Decisión, la terna se constituye como un requisito indispensable y esencial para el correcto desarrollo del trámite de elección, por manera que su adecuada conformación deber estar garantizada en forma previa. (...). En esos términos, se concluye que la designación del contralor territorial debe estar precedida de una terna debidamente integrada para el momento en que se lleve a cabo la sesión plenaria de la respectiva corporación administrativa en la que se realice la elección.

TESIS 4: Caso concreto. Los demandantes solicitaron la nulidad del acto de elección [del demandado], como contralor departamental de Risaralda, para el periodo 2022-2025, contenido en el acta 009 del 8 de marzo de 2022, expedida por la asamblea de ese ente territorial, con sustento en que para el momento de la designación no se encontraba debidamente conformada la terna, con ocasión de la renuncia presentada por uno de los aspirantes, por manera que debía completarse con la persona que ocupó el cuarto lugar en el puntaje final de la convocatoria. Asimismo, arguyeron que la decisión de la Asamblea Departamental de Risaralda de no aceptar la renuncia de (...) y de abstenerse llamar a la persona que obtuvo el cuarto puesto de la convocatoria, configuran las causales de nulidad de expedición irregular, falsa motivación e infracción de las normas en las que debía fundarse, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019. Manifestaron que la renuncia a una determinada aspiración es un acto propio de la voluntad, por manera que no requiere ser autorizada. En esa medida, la Asamblea Departamental de Risaralda no tenía competencia para decidir si la aceptaba o no, de lo que se deriva la consecuencia atinente a que, para el momento de la elección, la terna estuvo integrada por solo dos candidatos. El Tribunal Administrativo de Risaralda negó la medida cautelar de suspensión provisional del acto de elección acusado, con fundamento en que no se vislumbró transgresión de los artículos 40 y 272 de la Constitución y 10 de la Resolución 0728 de 2019, por cuanto, para establecer si hubo una vulneración del derecho al debido proceso por la “situación administrativa” presentada ante la renuncia de (...), se requiere un análisis detallado del procedimiento administrativo adoptado por la asamblea departamental, y de esa manera determinar si debía o no aceptar la dimisión, y, al mismo tiempo, si ello configura una circunstancia que conlleve el retiro o falta absoluta de alguno de los integrantes de la terna. Resaltó que si en gracia de discusión en esta etapa inicial del proceso se acogiera la hipótesis de que no hubo terna, tal situación no afecta la validez de la convocatoria pública ni de sus resultados, ya que podrían presentarse circunstancias en las que después de agotar la convocatoria no existan tres candidatos que superen las etapas previstas. (...). Del análisis de los elementos probatorios (...), de manera preliminar, se advierte que ante la manifestación



ASUNTOS ELECTORALES 2022

voluntaria y expresa de (...) de declinar a su aspiración, la terna inicial se desintegró, por cuanto solo se incluyeron dos de los tres participantes seleccionados, circunstancia que imponía para la asamblea el deber de reconfigurarla con quien obtuvo el cuarto lugar del puntaje definitivo. En las anotadas condiciones, se encuentra que al momento de realizarse la elección del contralor departamental no estaba garantizada la integridad de la terna por la falta absoluta derivada del retiro de uno los aspirantes, circunstancia que implicaba indefectiblemente la suspensión de la elección con el propósito de que la terna fuera recompuesta, con sujeción al procedimiento reglado en el parágrafo del artículo 10 de la Resolución 0728 de 2019. En línea con lo expuesto, esta Sección ha concluido que “siempre que falta o se encuentre desintegrada la terna para elegir al contralor territorial, las corporaciones públicas deberán desarrollar todas las actuaciones en punto de reconstitución, como garantía de participación efectiva de los aspirantes en el procedimiento que se adelanta”. Por otro lado, en cuanto al argumento de las apelaciones referente a que la renuncia presentada por el aspirante (...) tiene valor desde el momento de la radicación ante la asamblea, se debe señalar que, tal como lo advirtieron los demandantes, la renuncia es una manifestación de la voluntad del candidato de no continuar en el respectivo proceso eleccionario, sin que esté supeditada a la aceptación o autorización para que surta efectos, pues es suficiente con que sea presentada ante la respectiva corporación. (...). [L]a decisión de la asamblea de no aceptar la renuncia presentada constituye no solo un constreñimiento a la expresa y libre voluntad del aspirante de apartarse de la convocatoria, sino que, adicionalmente, se erige como un falso motivo para soportar la continuación del proceso de elección, toda vez que, a pesar de tener certeza de esa circunstancia, creó la ficción de que la terna estaba debidamente conformada, hasta llegar al extremo de depositar un voto a favor de la aspiración declinada. Por consiguiente, de un primer análisis del acto de nombramiento acusado, de las normas que se estiman infringidas y de las pruebas que obran en el expediente, se advierte la alegada vulneración, lo que genera como consecuencia la suspensión provisional del acto acusado, en razón a que la designación del contralor departamental no estuvo precedida de una terna conformada con sujeción a las disposiciones legales sobre la materia. En ese orden, la providencia objeto de apelación será revocada. Lo anterior, sin perjuicio de que una vez surtidas las restantes etapas del proceso y se haga el estudio de fondo propio de la sentencia, pueda arribarse a una conclusión diferente.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 40 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 272 / ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019 - ARTÍCULO 6 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 285 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 306 / LEY 1904 DE 2018 - ARTÍCULO 11



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DE EXPERTO COMISIONADO EN ASUNTOS ENERGÉTICOS, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS, CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS PARA EL DESEMPEÑO DEL CARGO PÚBLICO

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00211-00](#)

FECHA: 22/09/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Diana Sofía Rubiano Medina

DEMANDADO: Andrés Bernardo Barreto González, experto comisionado en asuntos energéticos de la Comisión de Regulación de Energía y Gas

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 24

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección del señor Andrés Bernardo Barreto González, experto comisionado en Asuntos Energéticos de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, dado que el demandado presuntamente no cumple los requisitos exigidos para el ejercicio del cargo.

TESIS 1: De la medida cautelar de suspensión provisional. En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, [el] artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie requisitos. (...). De manera concreta, en punto de nulidad electoral el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). [D]e la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio



con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la decisión definitiva sea diferente.

TESIS 2: Caso concreto. Como viene de explicarse, la parte actora en este asunto solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto de elección del [demandado] como experto en asuntos energéticos en la Comisión de Regulación de Energía y Gas. Ello en consideración que, según afirmó, el demandado no cumple con las (...) calidades para ocupar tal empleo, previstas en el literal c) del párrafo 1 del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021. (...). [D]e la preparación académica del demandado, contrario a la interpretación que efectúa la demandante, se evidencia que el [demandado] ostenta títulos universitarios de diferentes áreas del conocimiento como requisito para el acceso al cargo, y no necesariamente, aquellos en donde se obtenga un conocimiento técnico en los términos que se definen en la demanda. En un asunto similar al que se estudia en esta oportunidad, la Sala precisó que, en efecto, en esta instancia del proceso y sin perjuicio a lo resulte demostrado posteriormente, es posible señalar que el conocimiento requerido para el cargo en cuestión, no necesariamente se corresponde con aquel que se obtiene de las ciencias básicas -biología, geología, matemáticas- o aplicadas como las ingenierías, pues la exigencia de título profesional que trae la disposición legal y que se reproduce en el manual de funciones, incluye profesiones respecto de las cuales no se predica ello, como el derecho, la administración y la economía. En tales condiciones, con los documentos aportados en este momento procesal, se tiene que el demandado ostenta el título de abogado, y adicionalmente, cuenta con estudios de postgrado a nivel de maestría en asuntos internacionales y una especialización en derecho administrativo. Por ello, en principio, la Sala encuentra acreditados los requisitos de la norma legal y del manual de funciones, en cuanto hace a la formación académica requerida. Ahora bien, en efecto el literal c) de la norma en comento, exige preparación de orden



técnico. Con todo, la Sala reitera, como lo hizo en el proceso 11001-03-28-000-2022-00209-00, que dicha circunstancia requiere ser compatibilizada con la posibilidad para personas con los títulos de pregrado específicamente dispuestos en la disposición jurídica. En otras palabras, se requiere determinar, por ejemplo, como una persona con el título de abogado, como es el caso del demandado, puede acreditar la formación técnica en el sector energético. Ese análisis amerita un estudio con más elementos probatorios y de juicio, los cuales se obtendrán durante el trámite y curso de todo el proceso. Además, nótese que las pruebas aportadas con la demanda no permiten establecer si, en efecto, los conocimientos adquiridos en el pregrado de derecho ostentan la condición exigida con la norma. Así lo consideró la Sala en el asunto antes referido, al afirmar en ese caso que “si bien se tiene demostrados estudios en economía, no es posible descartar de entrada, que dicha formación pueda ser considerada como técnica, especialmente, cuando la misma norma permite dicha formación profesional como válida”. Lo propio se considera respecto del reparo de la demandante relativo a que, el demandado no tiene experiencia técnica, en tanto las labores desempeñadas en cargos anteriores, no tienen relación alguna con el sector minero energético. No obstante, de la hoja de vida reportada en el sistema SIGEP II y que fue aportada con la demanda, es posible advertir que aunque se presenta una relación de los cargos y contratos que han sido ocupados por el demandado, no es posible derivar el tipo de actividades y funciones desempeñadas en cada uno de ellos para establecer si cuenta con los criterios de formación y experiencia técnica que precisa la parte actora. (...). Así las cosas, la Sala concluye que el argumento presentado por el apoderado del demandado al momento de descorrer el traslado de la medida cautelar resulta acertado, en la medida en que los registros del sistema SIGEP II, no proveen información suficiente sobre la acreditación de requisitos tan específicos como los exigidos para ocupar el cargo de experto comisionado de la Comisión de Regulación de Energía y Gas. También habrá que considerarse si en este caso procede la homologación o equivalencias señaladas por el demandado, para efectos de computar experiencia de cara a los estudios con los que cuenta. En consecuencia, para abordar un análisis con mayor detenimiento del asunto objeto de estudio, se debe adelantar el curso del proceso de nulidad electoral en todas sus etapas procesales con el ánimo de recaudar mayores elementos de convicción. De este modo, se lograría evaluar de forma pormenorizada los hechos y pruebas que resultan fundamentales dentro del caso dado que en esta etapa del proceso no es suficiente la confrontación de los supuestos fácticos expuestos con las normas que regula la materia y el acto de elección demandado, para concluir con claridad la viabilidad de la procedencia de la suspensión provisional requerida.



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277
/ LEY 143 DE 1994 - ARTÍCULO 21 PARÁGRAFO 1 / LEY 143 DE 1994 -
ARTÍCULO 21 PARÁGRAFO 1 LITERAL B / LEY 2099 DE 2021 - ARTÍCULO 44



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DEL SECRETARIO DE LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, FALTA DE PRUEBA

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00238-00](#)

FECHA: 22/09/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Edwar García Vélez

DEMANDADO: Camilo Ernesto Romero Galván - Secretario de la comisión quinta constitucional permanente de la Cámara de Representantes, periodo 2022- 2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 25

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección del señor Camilo Ernesto Romero Galván, como secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, periodo 2022-2026, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, dado que presuntamente el demandado no cumple con los requisitos exigidos para el ejercicio del cargo.

TESIS 1: De la medida cautelar de suspensión provisional. En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie requisitos. (...). De manera concreta, en punto de nulidad electoral el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según



corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la decisión definitiva sea diferente.

TESIS 2: Caso concreto. Como viene de explicarse, la parte actora en este asunto solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto de elección del [demandado] como experto en asuntos energéticos en la Comisión de Regulación de Energía y Gas. Ello en consideración que, según afirmó, el demandado no cumple con las (...) calidades para ocupar tal empleo, previstas en el literal c) del párrafo 1 del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021. (...). [D]e la preparación académica del demandado, contrario a la interpretación que efectúa la demandante, se evidencia que el [demandado] ostenta títulos universitarios de diferentes áreas del conocimiento como requisito para el acceso al cargo, y no necesariamente, aquellos en donde se obtenga un conocimiento técnico en los términos que se definen en la demanda. En un asunto similar al que se estudia en esta oportunidad, la Sala precisó que, en efecto, en esta instancia del proceso y sin perjuicio a lo resulte demostrado posteriormente, es posible señalar que el conocimiento requerido para el cargo en cuestión, no necesariamente se corresponde con aquel que se obtiene de las ciencias básicas -biología, geología, matemáticas- o aplicadas como las ingenierías, pues la exigencia de título profesional que trae la disposición legal y que se reproduce en el manual de funciones, incluye profesiones respecto de las cuales no se predica ello, como el derecho, la administración y la economía. En tales condiciones, con los documentos aportados en este momento procesal, se tiene que el demandado ostenta el título de abogado, y adicionalmente, cuenta con estudios de postgrado a nivel de maestría en asuntos internacionales y una especialización en derecho administrativo. Por ello, en principio, la Sala encuentra acreditados los requisitos de la norma legal y del manual de funciones, en cuanto hace a la formación académica requerida. Ahora bien, en efecto el literal c) de la norma en comento, exige preparación de orden técnico. Con todo, la Sala reitera, como lo hizo en el proceso 11001-03-28- 000-2022-00209-00, que dicha circunstancia requiere ser compatibilizada con la posibilidad para personas con los títulos



de pregrado específicamente dispuestos en la disposición jurídica. En otras palabras, se requiere determinar, por ejemplo, como una persona con el título de abogado, como es el caso del demandado, puede acreditar la formación técnica en el sector energético. Ese análisis amerita un estudio con más elementos probatorios y de juicio, los cuales se obtendrán durante el trámite y curso de todo el proceso. Además, nótese que las pruebas aportadas con la demanda no permiten establecer si, en efecto, los conocimientos adquiridos en el pregrado de derecho ostentan la condición exigida con la norma. Así lo consideró la Sala en el asunto antes referido, al afirmar en ese caso que “si bien se tiene demostrados estudios en economía, no es posible descartar de entrada, que dicha formación pueda ser considerada como técnica, especialmente, cuando la misma norma permite dicha formación profesional como válida”. Lo propio se considera respecto del reparo de la demandante relativo a que, el demandado no tiene experiencia técnica, en tanto las labores desempeñadas en cargos anteriores, no tienen relación alguna con el sector minero energético. No obstante, de la hoja de vida reportada en el sistema SIGEPII y que fue aportada con la demanda, es posible advertir que aunque se presenta una relación de los cargos y contratos que han sido ocupados por el demandado, no es posible derivar el tipo de actividades y funciones desempeñadas en cada uno de ellos para establecer si cuenta con los criterios de formación y experiencia técnica que precisa la parte actora. (...). Así las cosas, la Sala concluye que el argumento presentado por el apoderado del demandado al momento de recorrer el traslado de la medida cautelar resulta acertado, en la medida en que los registros del sistema SIGEPII, no proveen información suficiente sobre la acreditación de requisitos tan específicos como los exigidos para ocupar el cargo de experto comisionado de la Comisión de Regulación de Energía y Gas. También habrá que considerarse si en este caso procede la homologación o equivalencias señaladas por el demandado, para efectos de computar experiencia de cara a los estudios con los que cuenta. En consecuencia, para abordar un análisis con mayor detenimiento del asunto objeto de estudio, se debe adelantar el curso del proceso de nulidad electoral en todas sus etapas procesales con el ánimo de recaudar mayores elementos de convicción. De este modo, se lograría evaluar de forma pormenorizada los hechos y pruebas que resultan fundamentales dentro del caso dado que en esta etapa del proceso no es suficiente la confrontación de los supuestos fácticos expuestos con las normas que regula la materia y el acto de elección demandado, para concluir con claridad la viabilidad de la procedencia de la suspensión provisional requerida.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 108 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 133 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 135 NUMERALES 1 Y 2 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 136



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, FALTA DE PRUEBA

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00189-00](#)

FECHA: 29/09/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Harold Eduardo Sua Montaña

DEMANDADO: Jaime Luis Lacouture Peñaloza - Secretario general de la Cámara de Representantes.

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 26

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección del señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza como secretario general de la Cámara de Representantes, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, por presuntamente no reunir el demandado los requisitos exigidos para el ejercicio del cargo.

TESIS 1: De la medida cautelar de suspensión provisional En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, [el] artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie de requisitos. (...). De manera concreta, en punto de nulidad electoral el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). [D]e la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera



desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la decisión definitiva sea diferente.

TESIS 2: Caso Concreto. Como viene de explicarse, la parte actora en este asunto solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto de elección del señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza como secretario general de la Cámara de Representantes. Dicha petición la hizo en el escrito de subsanación de la demanda, al atender el requerimiento efectuado por el despacho sustanciador y advertir que la demanda se refería únicamente, a la presunta inhabilidad en la que se encontraba incurrido el demandado, sin tener en consideración las irregularidades en el trámite señaladas ni demás aspectos objetivos invocados en el escrito inicial. Sin embargo, para el demandado, esa petición no cumple con los presupuestos de oportunidad y carga argumentativa exigidas por la norma, de manera que, ni siquiera debió dársele curso a la misma con el traslado de aquella a las partes. Igualmente, afirmó que se encuentra vetada la inserción posterior de una petición de medida cautelar; especialmente si se considera que esta debe presentarse con la demanda, según lo impone el inciso final del artículo 275 del CPACA (sic), mas no por vía de una reforma que pretende aprovechar el espacio de la subsanación. Sobre el particular, debe advertirse que esta misma Sección ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. Ahora bien, la solicitud efectuada por el actor en el escrito de subsanación no comporta una reforma a la demanda, en tanto que corresponde a una extensión de aquella, en el sentido de precisar los ajustes requeridos. (...). En esa medida, bajo una interpretación sistemática de las normas que rigen la materia, esta Sala ha concluido que cuando el inciso final del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, enuncia que la “suspensión provisional del acto acusado” “debe solicitarse en la demanda”, quiere decir que la medida deberá acompañarse con el escrito inicial al momento de su presentación, o de forma posterior, siempre y cuando sea antes de su admisión y dentro del término de caducidad. En este caso, se tiene que el acto cuya nulidad se pretende no ha sido publicado aún, según la certificación que fue allegada por



ASUNTOS ELECTORALES 2022

el subsecretario de la Cámara de Representantes, luego, la solicitud de suspensión provisional sí cumple con el requisito de oportunidad que extraña el demandado. Ahora, no es cierto que la solicitud efectuada por el actor corresponde a una “sugerencia” efectuada en el auto inadmisorio en tanto que, en dicha providencia se le advirtió al demandante que debía aclarar el concepto de la violación, toda vez que se evidenció una indebida acumulación de causales objetivas y subjetivas. Ante ello, el despacho ponente precisó que, dichos reparos debían tramitarse en demandas independientes, para lo cual debía identificar en cada escrito los hechos, las normas violadas y el fundamento de los cargos invocados, las pretensiones, la individualización del acto y si era del caso, el sustento de la medida cautelar si a ello había lugar. De manera que, en el escrito de subsanación, el demandante precisó que el concepto de violación de la demanda de la referencia únicamente se dirigía a la causal de nulidad subjetiva invocada en el escrito inicial. Además de lo anterior, solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto acusado, y señaló: “incoo entonces la suspensión provisional del acto demandado toda vez que con la interpretación del libelo hecha en el auto inadmisorio ha vislumbrado esta corporación una evidente y manifiesta infracción de las disposiciones invocadas como violadas (i.e. los numerales segundos de los artículos 135 y 179 de la Constitución interpretados armónicamente) requerida por su jurisprudencia contenciosa administrativa para dar lugar a dicha medida cautelar en cualquier estado del proceso de la referencia” (Se resalta). Sobre el particular, la Sala debe aclarar que, el actor de manera inapropiada interpretó el auto inadmisorio. No es de recibo, bajo ninguna circunstancia, afirmar que en dicha providencia “se advirtió una manifiesta infracción de las disposiciones invocadas en la demanda”. En ese proveído tan solo se señaló que, de persistir con las causales objetivas y subjetivas de anulación, debía presentar dos escritos diferentes en los que se acreditaran todos los presupuestos formales para la presentación, incluyendo los acápites de: hechos, pretensiones, concepto de la violación, individualización del acto demandado y, si era del caso, la medida cautelar debidamente sustentada. De otro lado, el demandado afirmó que el actor únicamente solicitó la suspensión provisional para eludir el mandato que establece el numeral 8 del artículo 162 del CPACA, esto es, enviar copia de la demanda y la subsanación al correo electrónico de notificaciones del demandado. Sobre ese punto, la Sala considera que esa afirmación, además de sugerir una conducta desleal de la parte demandante, no tiene sustento probatorio. Ahora, aun cuando el demandante haya indicado que, ante la solicitud de la medida cautelar ya no debía cumplir con dicho requisito, lo cierto es que, en el escrito de demanda precisó que no conocía el canal de notificaciones del demandado, lo cual, en todo caso, lo exoneraría de esa previsión normativa. Con esa claridad, se observa que, en la solicitud de suspensión provisional el actor se limita a



señalar que la elección demandada constituye una infracción de los numerales segundos de los artículos 135 y 179 de la Constitución. Ante la restrictiva carga argumentativa que ofreció el demandante, la Sala estudiará la medida cautelar, bajo los supuestos de que la elección del demandado desconoció dicha normativa constitucional, teniendo en cuenta que no se remitió a los argumentos expresados en el concepto de la violación. (...). De entrada la Sala advierte que, el artículo 179 superior antes citado, regula el régimen de inhabilidades de los congresistas, de manera que no se observa que dicha disposición deba verificarse o constatarse para efectos de determinar su incumplimiento por parte del demandado, comoquiera que él fue designado como secretario general de la Cámara de Representantes. En lo que corresponde al numeral 2 del artículo 135 constitucional, se prevé que le atañe a la Cámara de Representantes, elegir a su secretario general, para períodos de dos años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara. Según se tiene, las calidades para ser miembro de la referida cámara son: i) ser ciudadano en ejercicio y, ii) tener más de 25 años en la fecha de la elección. En este estado del proceso, no se encuentra probado ni se evidencia que el señor Jaime Luis Lacouture Peñaloza, como secretario general de la Cámara de Representantes, haya incumplido esos dos requisitos. En el concepto de la violación de la demanda, el actor sostiene que el numeral segundo del artículo 179 de la Constitución es aplicable a los candidatos que se postulan para desempeñarse como secretario general de la Cámara de Representantes, por una "remisión normativa indirecta del numeral segundo del artículo 135 constitucional" y en ese orden de ideas, sugiere que el demandado se encontraba inhabilitado para ser secretario general de la cámara en comento, al haberse desempeñado como magistrado del Consejo Nacional Electoral, durante los 12 meses anteriores a la designación. Ese, precisamente, es el problema jurídico que deberá resolver la Sala en la sentencia, sin que en este momento procesal esté autorizada a pronunciarse comoquiera que, se itera, en la solicitud de medida cautelar, el actor se limitó a indicar que se infringían las referidas normas constitucionales, sin sustentar su dicho ni hacer referencia expresa al concepto de la violación. En consecuencia, para abordar un análisis con mayor detenimiento del asunto objeto de estudio, se debe adelantar el curso del proceso de nulidad electoral en todas sus etapas procesales con el ánimo de recaudar mayores elementos de juicio. De este modo, se lograría evaluar de forma pormenorizada los hechos y pruebas que resultan fundamentales dentro del caso dado que en esta etapa del proceso no es suficiente la confrontación de los supuestos fácticos expuestos con las normas que regula la materia y el acto de elección demandado, para concluir con claridad la viabilidad de la procedencia de la suspensión provisional requerida.



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 135 / CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 179 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231
/ LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 162
NUMERAL 8 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 / LEY 1437 DE 2011 -
ARTÍCULO 277 INCISO FINAL



SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA EL ACTO DE ELECCION DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR LA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL AFRODESCENDIENTE, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR PARENTESCO CON PERSONA QUE EJERCE AUTORIDAD, PRUEBA DE PARENTESCO, VALOR PROBATORIO DE NOTICIA EN PRENSA ESCRITA

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00255-00](#)

FECHA: 29/09/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Iván Felipe Rojas Flórez

DEMANDADA: Ana Rogelia Monsalve Álvarez - Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendiente, periodo 2022-2026.

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 27

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección de la señora Ana Rogelia Monsalve Álvarez como representante a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, por presuntamente estar incurso la demandada en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 5° del artículo 179 Superior, en concordancia con el numeral 5° del artículo 280 de la Ley 5° de 1992, esto es, tener vínculos por matrimonio o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionario que ejerce autoridad civil o política.

TESIS 1: De la medida cautelar de suspensión provisional. En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie requisitos. (...). De manera concreta, en punto de nulidad electoral el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede ser presentada en escrito anexo a esta, pero siempre y



cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la solicitud para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la decisión definitiva sea diferente.

TESIS 2: Decisión sobre la medida cautelar. Según quedó establecido con anterioridad, corresponde en este caso determinar si hay lugar a suspender provisionalmente o no el acto de elección de la [demandada] como representante a la Cámara por la circunscripción especial afrodescendiente, contenido en el Formulario E 26 CAM del 18 de julio de 2022. Precisado lo anterior, se debe analizar, (...) si se deben suspender los efectos del acto de elección demandado, por cuanto en la representante electa concurre la causal de inhabilidad de que trata el numeral 5° del artículo 179 Superior, en concordancia con el numeral 5° del artículo 280 de la Ley 5° de 1992, disposiciones que en idénticos términos, consagran que no podrán ser elegidos como congresistas “Quienes tengan vínculos por matrimonio o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.” (...). [E]l demandante pretende acreditar dicha situación con los recortes de prensa que revelan hechos noticiosos que destacan que la demandada es la hermana del alcalde del municipio de Malambo, Atlántico. En el acápite de pruebas, el actor solicitó que se requiera a la autoridad competente para que aporte la prueba del parentesco que hoy se controvierte. Sobre el particular, valga aclarar que la prueba del estado civil la constituye el registro correspondiente, conforme a lo previsto en el artículo 101 del Decreto 1260 de 1970, que dispone que “El estado civil debe constar en el registro del estado civil;”, norma que, para este caso en concreto, debe analizarse en concordancia con lo que preceptúa el artículo 105 *Ibidem*, según el cual, “Los



hechos y actos relacionados con el estado civil de las personas ocurridos con posterioridad a la vigencia de la Ley 92 de 1933, se probarán con copia de la correspondiente partida o folio, o con certificados expedidos con base en los mismos.” (Destacado por la Sala) Así como con lo previsto en el artículo 106 siguiente al preceptuar que “Ninguno de los hechos, actos y providencias relativos al estado civil y la capacidad de las personas, sujetos a registro, hace fe en proceso ni ante ninguna autoridad, empleado a funcionario público, si no ha sido inscrito o registrado en la respectiva oficina, conforme a lo dispuesto en la presente ordenación, salvo en cuanto a los hechos para cuya demostración no se requiera legalmente la formalidad del registro.” (Destacado por la Sala) De lo transcrito podría concluirse, en principio, que en esta etapa procesal no se tendría por demostrado el parentesco alegado, comoquiera que no se aportó el documento idóneo que da cuenta del vínculo familiar de que se trata. Sin embargo, esta Sala ha expuesto que la prueba del parentesco no está circunscrita a una tarifa probatoria. Así, en providencia del 10 de septiembre de 2020, y luego de referirse a pronunciamientos antecedentes sobre el tema, la Sala concluyó que, si bien no se desconoce la idoneidad del registro civil como prueba del parentesco, en los eventos en los que no se cuenta con dicho documento, se debe procurar la búsqueda de la verdad a través de otros elementos de convicción a su alcance, como la aceptación del hecho por la parte demandada u otros documentos públicos. En esa medida, si bien el registro civil funge, por disposición legal, como la prueba idónea de los vínculos familiares, no es menos cierto que esa circunstancia bien puede acreditarse con otros medios de convicción al alcance del fallador. Ahora bien, como se mencionó en párrafos anteriores, con la demanda se aportaron registros de periódicos locales donde se señala que la señora (...) es hermana del alcalde del municipio de Malambo, Atlántico. Empero, con todo y que la Sala ha aceptado que el parentesco puede acreditarse con otras pruebas, tampoco hay que pasar por alto que esta Corporación se ha pronunciado en el sentido de destacar que, aunque las noticias, opiniones, reportajes y columnas de diversos medios de comunicación pueden valorarse como medios de convicción, las referidas documentales deben analizarse en concurrencia con las demás pruebas aportadas al plenario. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se pronunció en el sentido de reiterar la tesis de la Corporación según la cual “los reportajes, fotografías, entrevistas, crónicas, noticias que aparecen en los diversos medios de comunicación tiene valor probatorio si en conjunto con otros medios de prueba, permiten determinar o corroborar hechos alegados en el respectivo proceso. (...) Por sí solos, entonces, solo sirven para determinar que un hecho se registró, sin que puedan tenerse como prueba de lo que en ellos se dice reproducir.”, aunque amplió esta regla para exceptuar los eventos en que se registran hechos notorios y se reproducen declaraciones de servidores públicos. Postura que esta Sección reiteró en pronunciamiento del 17 de marzo de 2016 al indicar que “(...) las noticias en prensa u otro medio de comunicación, solo pueden ser



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

valoradas en conjunto con otros medios probatorios que permitan corroborar los hechos alegados, excepto en el caso en que éstas versen sobre hechos notorios o contengan declaraciones de funcionarios públicos.” De este modo, la Sala concluye que los registros de periódicos locales aportados por la parte actora, al no tener valor probatorio autónomo, no son suficientes para demostrar el parentesco sobre el cual se funda la causal de nulidad invocada, por lo que deberán valorarse en el momento procesal oportuno en conjunto con las demás pruebas que se alleguen al expediente, conforme a las reglas de la sana crítica, de manera que será en la sentencia que se emitirá el pronunciamiento correspondiente. De este modo, al no estar acreditado el parentesco en esta etapa del proceso, no hay lugar al análisis de los demás elementos del supuesto inhabilitante. De conformidad con las anteriores consideraciones, acorde con lo evidenciado en esta fase preliminar es dable concluir que no es lo procedente acceder a la pretendida suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 179 NUMERAL 5 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 / DECRETO 1260 DE 1970 - ARTÍCULO 101 / DECRETO 1260 DE 1970 - ARTÍCULO 105 / DECRETO 1260 DE 1970 - ARTÍCULO 106 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 280 NUMERAL 5



SOLICITUD DE ADICIÓN DEL AUTO, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, FALTA DE RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00157-00](#)

FECHA: 20/10/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Jorge Uriel Naranjo Cifuentes

DEMANDADO: Luis Miguel López Aristizábal – Representante a la Cámara por Antioquia – periodo 2022-2026.

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 28

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe acceder a la solicitud de adición del auto proferido el 15 de septiembre de 2022, por medio del cual se admitió la demanda de nulidad electoral en contra del acto de elección de Luis Miguel López Aristizábal, como representante a la Cámara por la circunscripción electoral de Antioquia, y se negó la medida de suspensión provisional.

TESIS: [L]a apoderada de la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó la adición de la providencia en mención [de 15 de septiembre de 2022 que admitió la demanda y negó la solicitud de suspensión provisional], pues, aunque se hizo referencia a las consideraciones expuestas frente al traslado de la medida cautelar, no se reconoció personería conforme con el poder adjuntado. (...). La adición de providencias y su oportunidad. (...). Con fundamento en la norma en cita [artículo 287 de la Ley 1437 de 2011], se encuentra que el escrito fue radicado en tiempo, por cuanto el auto objeto de adición se notificó por estado el 19 de septiembre de 2022, mientras que la solicitud fue allegada el 20 siguiente. Precisado lo anterior, se pone de presente que en la providencia del 15 de septiembre de 2022 no se omitió algún punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, toda vez que el no reconocimiento de personería a la apoderada de la Registraduría Nacional del Estado Civil se sustentó en el hecho de que no está vinculada formalmente al proceso de nulidad electoral de la referencia porque en el auto admisorio no se dispuso la notificación personal de dicho organismo. Según lo expuesto en el libelo introductorio, el debate se circunscribe a determinar, con fundamento en el artículo 179 de la Constitución Política, si Luis Miguel López Aristizábal se encontraba inhabilitado para ser congresista al desempeñarse como representante legal y gerente de la empresa comercial denominada Grupo de Comercializadores de Colombia GDC SAS, la cual tiene incidencia en el departamento de Antioquia



**ASUNTOS
ELECTORALES**
2022

y otros entes territoriales del país, en lo referente al patrimonio rentístico del Estado, y celebrar contratos con entidades de derecho público relacionados con el objeto de la compañía, dentro de los seis meses anteriores a la elección. En esos términos, es claro que la censura concierne a la configuración de una causal de nulidad electoral subjetiva, razón por la que la irregularidad atribuida no guarda relación con las funciones constitucionales y legales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de acuerdo con el artículo 266 de la norma superior, las cuales se orientan a "la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas". Así pues, comoquiera que no había lugar a vincular a la Registraduría Nacional del Estado Civil al proceso, no se ordenó la notificación del auto admisorio de la demanda a dicho organismo y, por ende, tampoco procedía el reconocimiento de personería a la abogada que lo representa. Por consiguiente, no se adicionará la providencia del 15 de septiembre de 2022.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 266 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 287



RECURSO DE SÚPLICA, RECHAZO POR NO SUBSANACIÓN DE LA DEMANDA, SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE SÚPLICA

RADICADO: 11001-03-28-000-2022-00176-00

FECHA: 20/10/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Mauricio Villegas Londoño y otros

DEMANDADOS: Gustavo Francisco Petro Urrego y otros

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 29

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe acceder al recurso de súplica interpuesto por el apoderado de la demandante, contra el auto del 23 de septiembre de 2022, mediante el cual se dispuso el rechazo de la demanda al no haber sido subsanada en debida forma.

TESIS: Caso concreto. (...). Sobre el particular, debe precisar la Sala en primer término que, efectivamente, la demanda de nulidad electoral comprende un medio de control de carácter público, lo que permite que cualquier ciudadano pueda, en ejercicio de aquel, solicitar al juez contencioso electoral que se anulen los actos de elección por voto popular, como lo pretenden en este caso los demandantes. Sin embargo, el carácter público de este medio de control de nulidad electoral no faculta a los ciudadanos para solicitar, en términos vagos e imprecisos, la nulidad de los actos de elección. De ninguna manera esta judicatura exige competencias especiales propias de los abogados para presentar la demanda. No obstante, es fundamental observar las normas procesales que gobiernan el proceso de nulidad electoral, para proceder con la admisión de la demanda, pues lo cierto es que, la carga de demostrar los hechos y las causales invocadas le corresponde a la parte demandante y el juez contencioso no debe dar alcance o acomodar los reparos formulados contra los actos demandados, en perjuicio de la garantía al debido proceso y de defensa. Aun cuando esta judicatura en garantía del acceso a la administración de justicia ha interpretado los reparos que formulan los demandantes, tratándose de acciones públicas como la presente, lo cierto es que, debe haber una mínima sustentación que permita al juez determinar cuál es la causal a la que se refiere la parte actora. En este caso, aun cuando podría intuirse que los accionantes pretenden elevar un cargo de trashumancia electoral, lo cierto es que, el concepto de la violación continúa carente de elementos que permitan darle trámite y curso a la demanda presentada. (...). En consideración a que, ni en la demanda ni en la subsanación, es posible advertir una argumentación que pueda interpretarse bajo el cargo de trashumancia electoral, este juez electoral, en garantía del



ASUNTOS ELECTORALES 2022

debido proceso, no puede dar alcance a las objeciones de los demandantes. (...). Nótese que la Ley 1437 de 2011, establece unos requisitos mínimos de forma para la presentación de la demanda, que deben ser observados por todos los ciudadanos, así se trate de un mecanismo judicial de naturaleza pública, como el que es objeto de estudio en esta oportunidad. (...). En este caso la magistrada ponente observó una serie de falencias en el escrito de demanda, que debían ser subsanadas por la parte demandante, so pena de su rechazo y así se advirtió en el auto inadmisorio. (...). Del escrito de subsanación presentado por la parte actora e incluso en el recurso presentado contra la decisión de rechazo, se observa que los demandantes no atendieron en su totalidad las recomendaciones y requerimientos hechos por el despacho sustanciador. (...). De modo que, los cargos siguen siendo bastante vagos sin que pueda determinarse por esta judicatura, cuál es el reparo y la incidencia que tiene la supuesta irregularidad del censo electoral frente a los actos de elección acusados. Los yerros señalados por el despacho sustanciador de ninguna manera comportan una exigencia desproporcionada ni pretenden que los accionantes acudan a un abogado para ejercer el medio de control de nulidad electoral. Por el contrario, obedecen a las reglas propias que el legislador estableció para la debida presentación de las demandas. De modo que, admitir un escrito como el que radicaron los actores en este caso, desconocería el derecho al debido proceso y de contradicción de los demandados, al no tener claridad sobre cuál es la irregularidad que presuntamente genera la nulidad de los actos de elección. (...). No obstante, en el escrito de subsanación tampoco identificaron qué decisiones contienen tales resultados, respecto de qué partidos se llevaron a cabo las consultas, cuáles fueron las irregularidades que se presentaron en ellas, y en especial, por qué y cómo éstas afectarían la validez de las designaciones antes mencionadas. Así las cosas, la Sala encuentra acertada la decisión de rechazo de la demanda, en tanto que, continúan las deficiencias advertidas al inadmitirse la demanda, por lo que no es claro respecto de qué circunstancias de hecho y derecho se controvierte la validez de las designaciones acusadas, lo que impide determinar con certeza cuáles son los reproches contra los actos demandados. Visto así el asunto, la providencia del 23 de septiembre de 2022 mediante la cual se rechazó la demanda por no subsanarse en debida forma, será confirmada en su integridad.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 166 INCISO 1 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 276 INCISO 3



MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, FALTA DE FIRMA DEL JURADO DE VOTACIÓN, ENTREGA EXTEMPORÁNEA DEL PLIEGO ELECTORAL, RECUENTO DE VOTOS, EXCLUSIÓN DE LA MESA DE VOTACIÓN, SABOTAJE, JURADO DE VOTACIÓN DE DERECHO, JURADO DE VOTACIÓN DE HECHO

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00208-00](#)

FECHA: 20/10/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Luis Carlos Álvarez Morales

DEMANDADOS: Javier Alexander Sánchez y otro

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 30

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección de los representantes a la Cámara por el departamento del Vichada para el período 2022-2026, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, por presuntas irregularidades acontecidas en las mesas 1 del puesto 75, 1 del puesto 47 y 1 del puesto 12 de la zona 99 del municipio de Cumaribo.

TESIS 1: La solicitud de suspensión provisional. (...). De la medida cautelar de suspensión provisional. (...). En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie de requisitos en los siguientes términos: “Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos...”. De manera concreta, en punto de nulidad electoral el artículo 277 de la precitada normativa [Ley 1437 de 2011] estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que



aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede ser presentada en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la solicitud para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la decisión definitiva sea diferente.

TESIS 2: Decisión sobre la medida cautelar. (...). Pronunciamiento de la Sala. De acuerdo con el acervo probatorio antes analizado, la Sala advierte que no resulta procedente la suspensión provisional del acto de elección demandado. (...). [S]e tiene que al tenor del texto del artículo 192 del Código Electoral, los delegados del Consejo Nacional Electoral tienen plena competencia para apreciar cuestiones de hecho y de derecho ante reclamaciones escritas de los candidatos, sus apoderados o los testigos electorales, con base en, entre otras causales, la del numeral 3°, relacionada con la ausencia de firmas de los jurados de votación. Si bien la disposición anterior [artículo 192 del Decreto 2241 de 1986] daría lugar a inferir que la actuación de la autoridad electoral está condicionada a las reclamaciones de los candidatos, sus apoderados o los testigos electorales, no hay que perder de vista que, al tenor de otras disposiciones del Código Electoral, los jurados de votación tienen el deber de firmar las actas de escrutinio de mesa y, por lo mismo, las autoridades deben verificar que contengan las firmas en mención. Según el texto del artículo 142 *Ibidem* [Decreto 2241 de 1986], los resultados del cómputo de votos que realicen los jurados de votación se harán constar en el acta, de la cual se extienden dos ejemplares que se firmarán por los



miembros del jurado. En concordancia, el parágrafo 2° del artículo 5° de la Ley 163 de 1994 también acentúa el cumplimiento de la formalidad que se analiza, al disponer que “Las actas de escrutinio de los jurados de votación serán válidas cuando estén firmadas, al menos, por dos (2) de ellos.”. Para la Sala, la obligación de suscribir los formularios E 14 por parte de los jurados de votación constituye un requisito esencial para su validez, pues a falta de estas no habrá quien de fe pública del resultado, al punto que la consecuencia inmediata de esta anomalía desemboca en la exclusión de la votación de la mesa a efectos del escrutinio. (...). Adicionalmente, el artículo 163 de Código Electoral confiere al registrador, durante el escrutinio, la función de revisar los pliegos electorales “y de manera especial observará si las actas están firmadas por menos de tres (3) de los jurados de votación.”. Esta Sala también se ha decantado por señalar la atribución de las autoridades electorales consistente en excluir del escrutinio las mesas cuyo formulario E 14 no cuente con las firmas de los jurados. (...). Como bien se observa, la verificación de la formalidad de las firmas de los registros electorales corresponde también a un deber de la organización electoral, de manera que no hay lugar a entender que ello sólo tiene lugar por el impulso de los candidatos, sus apoderados o los testigos al presentar sus reclamaciones. En ese contexto, en los eventos en que las actas de los jurados de votación no contienen el mínimo de firmas requerido por la ley para su validez, la consecuencia inmediata de tal irregularidad desemboca en la exclusión de la votación de la mesa a efectos del cómputo del escrutinio, bien sea por iniciativa de los candidatos, sus apoderados o los testigos electorales, o bien de manera oficiosa por las autoridades electorales. En cuanto a la posibilidad de efectuar el recuento de votos cuando las actas E 14 carecen de las firmas de los jurados de votación, esta Sala recalcó que ello no es procedente. (...). De acuerdo con lo expuesto, es tesis de esta Sección que el recuento de la votación no procede cuando las actas E 14 carecen del mínimo de firmas legalmente previsto para su validez, de manera que el argumento del actor en ese aspecto no tiene la vocación de suspender provisionalmente el acto de elección demandado. Así mismo, es de destacar que la organización electoral sí se ocupó de revisar los ejemplares de los pliegos electorales. (...). De ahí que no se advierta el desconocimiento del texto del artículo 142 del Código Electoral que confiere valor jurídico a todos los ejemplares de los formularios E 14, comoquiera que la organización electoral acudió al examen de sus versiones claveros y delegados para soportar la decisión de excluir las mesas en cuestión, lo que descarta la presunta infracción de las normas en que debía fundarse el acto de elección demandado. (...). Con todo, si bien el actor aportó unos registros fotográficos de las actas E 14 de las mesas en mención, donde figuran las firmas de dos de los jurados, no se debe pasar por alto que tales documentos se allegaron de manera extemporánea y por fuera de la cadena de custodia, razón por la que las autoridades electorales no los tuvieron en cuenta. Adicionalmente, y tal como se destacó en el análisis del contenido de los medios de convicción



ASUNTOS ELECTORALES 2022

hasta el momento aportados, de la versión transmisión del formulario E 14 de la mesa 1 del puesto 47, así como las versiones claveros y delegados del formato E 14 de la mesa 1 del puesto 75, se aportaron únicamente las páginas de las firmas, esto es, no se cuenta con la versión completa de estos. (...). De ahí que la autoridad haya confirmado la exclusión de esta mesa, en primer lugar, por la ruptura de la cadena de custodia de los documentos electorales E 14, pues no fueron embalados en el sobre de seguridad, por tanto, no se entregaron al delegado del registrador municipal y, en consecuencia, este tampoco los entregó a los claveros; en segundo lugar, por haberse entregado de manera extemporánea, pues los jurados de votación debieron entregar la totalidad del material electoral al delegado del registrador a más tardar a las 11:00 p.m. del 13 de marzo de 2022, pero aportaron los formularios E 14 hasta el 26 de marzo de 2022. Ahora bien, esta Sala ha dicho que la exclusión de la votación por entrega extemporánea de los pliegos electorales se exceptúa en eventos como, entre otros, los hechos imputables al funcionario encargado de recibiros (sic). (...). En ese orden, la interpretación legal de esta Sala acerca de la eximente en la entrega extemporánea se configura por la conducta de quien debe recibir el material electoral, que para el caso es el delegado de puesto del registrador municipal. (...). Al respecto, la Sala debe sostener que en este momento procesal no se encuentra plenamente acreditada la relación de causalidad entre la presunta conducta del delegado del registrador municipal y la exclusión de la votación de la mesa 01 del puesto 75 de la zona 99, principalmente porque del extracto del informe transcrito no se desprende de qué forma su conducta recayó en específico sobre la mesa en mención, ya que refiere la situación del puesto de votación en general. Así mismo, en esta fase procesal se tiene que la conducta del delegado del registrador municipal, encargado de recibir los pliegos, no fue la que desembocó en la extemporaneidad en la entrega de los documentos electorales, pues (...) fueron los jurados de votación quienes se abstuvieron de hacer de manera oportuna esta entrega. Por tal motivo, para el caso específico de la mesa 01 del puesto 75, zona 99, no resultaba aplicable la excepción de que trata el numeral 7° del artículo 192 del Código Electoral, toda vez que no se advierte en este momento algún hecho imputable al funcionario encargado de recibir los pliegos electorales. Con todo, será en la etapa correspondiente en la que se deberá efectuar la valoración conjunta de las pruebas arrojadas hasta este momento procesal y las que se lleguen a decretar y practicar con posterioridad, como la totalidad de los antecedentes administrativos, entre los que se deben aportar las actas de entrega de los pliegos electorales, las actas generales de escrutinio y los informes de los delegados del registrador municipal. Por su parte, el actor se refirió a un presunto sabotaje por la maniobra mal intencionada de terceros, que sustrajeron deliberadamente los documentos electorales con el propósito de provocar la exclusión de las mesas 01 del puesto 75 y 01 del puesto 47, y así perjudicarlo en sus aspiraciones políticas restando la votación en su favor. Respecto de esta



causal, esta Sala explicó que “(...) uno de los elementos característicos de éste consiste en que proviene de un tercero ajeno al proceso eleccionario (aspecto en el que guarda similitud con la violencia), a diferencia de lo que ocurre con (I) las circunstancias constitutivas de falsedad o (II) simples errores al diligenciar los documentos electorales, que en ambos eventos se atribuyen a las autoridades competentes y son circunstancias autónomas, la primera constitutiva de causal de nulidad y las segundas como causal de reclamación.”. (...). Como se aprecia, el sabotaje no es un comportamiento atribuible a las autoridades electorales, sino que proviene de la actuación de un tercero ajeno al proceso electoral, en cuanto despliega maniobras furtivas con el propósito de alterar los registros electorales. No deja de llamar la atención de esta Sala que el demandante no aportó prueba alguna que acredite la supuesta maniobra subrepticia de los terceros sabotadores, y aun cuando manifestó que ello se demostró con el Acuerdo 01 del 14 de junio de 2022, en parte alguna de su texto se advierte que el Consejo Nacional Electoral haya reconocido tal circunstancia, salvo lo expuesto por los jurados de votación de la Mesa 01 del puesto 75, zona 99. A propósito, (...), para el caso de la referida mesa los mismos jurados de votación, esto es, funcionarios investidos de funciones legítimamente asignadas para el certamen democrático, y no terceros, reconocieron haber olvidado los pliegos electorales en el lugar donde se instaló, conducta que no podría enmarcarse en sabotaje en la medida que es la propia actuación de dichos jurados la que denota su interés para que la votación de la mesa se incluya en el escrutinio, pese a que pudieron guardar silencio en su favor y, en todo caso, tampoco se aportó prueba de una conducta dolosa de estos funcionarios. Acerca de la presunta inexistencia de los formularios E 14 de las mesas excluidas, (...) no se debe perder de vista que, (...) las comisiones tanto municipal como departamental revisaron las versiones claveros y las de delegados de las actas de las mesas excluidas. (...). De este modo, se tiene que los formularios sí existían, aunque uno de ellos estaba incompleto, al no tener al menos la página de las firmas de los jurados de votación, de manera que no fue posible verificar si estos se firmaron, luego resulta aplicable la consecuencia de excluir la votación de esa mesa. (...). Por lo mismo, tampoco se advierte el desconocimiento de los principios *pro electoratem* y de eficacia del voto, en la medida que, de manera más que suficiente, se explicó que la ausencia de las firmas de los jurados de votación desemboca en la exclusión de la votación de la mesa a efectos del escrutinio, en aras de garantizar la voluntad popular. (...). La jurisprudencia de esta Sala ha identificado tres tipos de jurados, i) los de derecho, nombrados por las autoridades electorales correspondientes, debidamente posesionados, ii) los de hecho o *de facto*, que se desempeñan como tales por virtud de autorización o designación de autoridad competente, pero cuyo ejercicio no está precedido de las formalidades legales como el nombramiento escrito y la posesión, y iii) los suplantes o usurpadores, que actúan sin autorización alguna de las autoridades competentes, y se arrojan esa dignidad contrariando



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

el ordenamiento legal. Sin embargo, esta Sección se pronunció en el sentido de indicar que la actuación de los jurados de votación en otras mesas invalida su actividad en los eventos en que estos se revelan usurpadores, de lo contrario, si les precede el nombramiento por parte de la autoridad competente, el cruce de jurados no invalida la actuación. (...). Sobre la base de las consideraciones anteriores, para esta Sala no se revela violación de las normas cuya desatención invocó la parte actora, comoquiera que del material probatorio aportado en esta etapa primigenia del proceso no es posible colegir la ilegalidad deprecada en la demanda. (...). De conformidad con las anteriores consideraciones, acorde con lo evidenciado en esta fase preliminar es dable concluir que no es lo procedente acceder a la pretendida suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277
/ DECRETO 2241 DE 1986 - ARTÍCULO 142 / DECRETO 2241 DE 1986 -
ARTÍCULO 163 / DECRETO 2241 DE 1986 - ARTÍCULO 192 NUMERAL 3 Y 7 /
LEY 163 DE 1994 - ARTÍCULO 5 PARÁGRAFO 2



RECURSO DE SÚPLICA, RECHAZO DE LA DEMANDA ELECTORAL, INADMISIBILIDAD DEL HECHO NUEVO, IMPROCEDENCIA DEL ARGUMENTO NUEVO, NUEVO CARGO DE NULIDAD, CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00222-00](#)

FECHA: 20/10/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Mario Neira Galvis

DEMANDADA: Ana Rogelia Monsalve Álvarez - Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendientes, periodo 2022-2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 31

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe acceder al recurso de súplica interpuesto por la parte demandante contra el auto del 9 de septiembre de 2022, mediante el cual se dispuso el rechazo de la demanda por no haberse subsanado en los términos del auto inadmisorio, por configurarse la caducidad del medio de control de nulidad electoral, y por la presentación extemporánea de un escrito adicional de subsanación.

TESIS: Caso concreto. (...). Bajo este escenario, la Sala anticipa que confirmará la providencia materia de súplica, comoquiera que el sustento de la causal de nulidad por infracción de las normas en que debía fundarse el acto, prevista en el artículo 137 del CPACA, aun bajo el entendido de que su exposición atendió un requerimiento del auto inadmisorio, no se enmarca en el fundamento del concepto de violación primigenio y, por lo tanto, se trata de un cargo nuevo que no se elevó dentro del término de caducidad del medio de control de nulidad electoral. (...). Como se observa, el concepto de violación que se expuso en el escrito introductorio se orientó a plasmar que la demandada no reunía los requisitos y calidades para ser electa como representante a la Cámara [por la Circunscripción Especial Afrodescendientes], ante un presunto conflicto por su pertenencia simultánea a dos minorías étnicas, la indígena y la afrodescendiente, defraudando a dichas minorías para resultar electa en representación de esta última. (...). [A] falta de precisión sobre los supuestos legales que al parecer prohíben esta conducta, la demanda se inadmitió para que se hicieran las precisiones sobre el particular. (...). De este modo, el demandante presentó un escrito de subsanación en el que, más allá de sustentar las razones por las que la pertenencia simultánea de la demandada a dos minorías étnicas daba lugar a concluir que no reunía los requisitos y calidades para ser elegida, y al efecto puntualizar los supuestos normativos bajo los cuales se enmarcó este reparo, presentó un argumento completamente diferente al expuesto en



el escrito primigenio, esta vez invocando una inhabilidad por parentesco por cuanto la electa es hermana del actual alcalde del municipio de Malambo, Atlántico. (...). Por su parte, y para cumplir el requerimiento del auto inadmisorio, consistente en puntualizar cuál es la causal de nulidad de las enlistadas en el artículo 137 del CPACA que se invocaba en este caso, el demandante señaló que se trata de la infracción de las normas en que debía fundarse el acto, por desconocer el artículo 83 Superior sobre la presunción de buena fe. (...). Bajo esas condiciones, se observa que la parte actora, si bien atendió el requerimiento del auto inadmisorio consistente en precisar cuál es la causal de nulidad del artículo 137 del CPACA que se invocaba en el caso concreto, con ello no satisfizo la corrección del yerro en el contexto del argumento expuesto en la demanda primigenia. (...). Por lo tanto, no le asiste razón al demandante al señalar que la magistrada conductora no expuso reproche alguno frente al concepto de violación expuesto en el escrito de corrección de la demanda, por lo que, menos aún, se puede tener como cumplido su requerimiento a satisfacción. (...). Aun cuando la magistrada conductora no rechazó expresamente el concepto de violación por infracción de las normas en que debía fundarse el acto, lo cierto es que dicho reparo tampoco se enmarcó en el fundamento inicial de la demanda y, por sustracción de materia, también constituye un argumento nuevo que no se presentó ante la justicia dentro del término de caducidad del medio de control de nulidad electoral. (...). De este modo, la Sala debe concluir que la causal de nulidad por infracción de las normas en que debía fundarse el acto, prevista en el artículo 137 del CPACA, no corresponde, en manera alguna, con el concepto de violación que sustentó el reproche del escrito primigenio, por lo que no se enmarca en un complemento argumentativo, por el contrario, se trata de la adición de un cargo que no observó el término de caducidad. (...). En gracia de discusión, si debiera entenderse que la parte actora reformó la demanda, lo cierto es que, al demostrarse con suficiencia que el concepto de violación expuesto en el escrito de subsanación no es un complemento del libelo, sino un cargo nuevo, este debió presentarse dentro del término de caducidad del medio de control de nulidad electoral. (...). En esas condiciones, se tiene que el cargo nuevo, a saber, la violación del principio de buena fe por la indebida ventaja electoral de la demandada sobre sus contendientes por razón de su parentesco con el alcalde de Malambo, debió presentarse, a más tardar, hasta el 31 de agosto de 2022, fecha en la que feneció el término de caducidad del medio de control que ocupa a la Sala, empero, esta novedad argumentativa se trajo con el escrito de subsanación presentado el 5 de septiembre de 2022, esto es, al vencimiento de la oportunidad procesal prevista en la ley. Por las razones expuestas, esta Sala de súplica confirmará el auto del 9 de septiembre de 2022, por medio del cual se dispuso el rechazo de la demanda.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 137 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 278



RECURSO DE APELACIÓN, RECHAZO DE LA DEMANDA ELECTORAL, CONTABILIZACIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL

RADICADO: 25000-23-41-000-2022-00871-01

FECHA: 20/10/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Alexander Tejeiro Torres

DEMANDADO: Julián Mauricio Ruiz Rodríguez – Contralor de Bogotá

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 32

PROBLEMA JURÍDICO: Con base en los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación, ¿hay lugar a confirmar la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B el 26 de agosto de 2022 de rechazar la demanda de la referencia por caducidad? Para el efecto, habrá de establecerse la fecha en que fue efectivamente publicado el acto acusado en el medio destinado para el efecto por parte del Concejo Distrital de Bogotá.

TESIS: Caso concreto. (...). Conforme con las normas en cita [literal a del numeral 2 del artículo 164 y 65 de la Ley 1437 de 2011], es claro que el término de caducidad en el caso concreto debe contarse a partir del día siguiente al de publicación del acto acusado. Teniendo en cuenta que, tal como lo advirtió el actor, la constancia remitida por el Concejo Distrital de Bogotá, con base en la cual el *a quo* profirió la decisión ahora recurrida no dio cuenta de la fecha de publicación del acto acusado, en esta instancia se requirió a esa corporación con el fin de que certificara dicha fecha. (...). Así las cosas, es claro que la sesión plenaria del 17 de mayo de 2022 se transmitió en vivo y en directo y, además, su grabación quedó disponible ese mismo día en el canal de YouTube del Concejo de Bogotá y el enlace respectivo se publicó en la página web de la entidad según se certificó [por el Concejo de Bogotá] (...) y efectivamente se verificó en esta instancia procesal. No obstante, el acta de la precitada sesión fue aprobada el 14 de julio siguiente y fue publicada en la página web de la corporación el 15 de julio de 2022. Al haber sido específicamente requerido el Concejo de Bogotá sobre el medio oficial de este tipo de actos en los términos del artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el funcionario que expidió la certificación en comentario insistió en que este tipo de publicaciones se hacen a través de la página web de la corporación. En tales condiciones es claro que el medio de divulgación de que trata el precitado artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo del Concejo de Bogotá es



su página web en la cual fue publicado el enlace de la grabación de la sesión plenaria de elección del demandado el 17 de mayo de 2022 y el acta respectiva el 15 de julio siguiente. (...). Así las cosas, es claro que el acto de elección difiere del acta que sobre la sesión plenaria de esa corporación pública se levante y su posterior aprobación, toda vez que en este caso el acto mismo fue publicado a través del medio oficial que adoptó el Concejo de Bogotá para esos efectos desde el 17 de mayo de 2022. (...). En tales condiciones, contrario a lo afirmado por el recurrente el acto de elección fue publicado el mismo 17 de mayo de 2022, por lo que, el término de caducidad empezó a correr al día siguiente, esto es, el 18 de mayo y venció el 1 de julio de 2022, por lo tanto, como la demanda sólo fue radicada el 1 de agosto siguiente, es claro que fue presentada de manera extemporánea y, por ende, asiste razón al Tribunal de primera instancia al haberla rechazado por caducidad. Así las cosas, teniendo en cuenta que los argumentos esgrimidos en el escrito de apelación no tienen vocación de prosperidad hay lugar a confirmar en su integridad la providencia del 26 de agosto de 2022 a través de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, rechazó la demanda de la referencia por caducidad.

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA ROCÍO ARAÚJO OÑATE

TESIS: [Se considera] (...) que la decisión que confirmó el rechazo de la demanda por caducidad, no analizó la forma como se surtió la publicación del acto demandado y tampoco si se satisfizo las previsiones de la normatividad aplicable a la publicación de los Acuerdos Distritales. [1] Normativa aplicable a la publicación de los Acuerdos Distritales. El Concejo de Bogotá decidió mediante el artículo primero del Acuerdo 22 de 1965 el mecanismo de publicidad de sus actuaciones. (...). De lo anterior se deduce que, entre otras actuaciones, sus actas y actos serán publicados en los “Anales del Concejo”, por lo que es éste su mecanismo oficial de publicidad. Este Acuerdo es norma especial frente al artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 y se encuentra en plena concordancia con la norma legal. Dicha norma se encuentra vigente, muestra de lo anterior es que el Concejo Distrital en su página web oficial, establece un micrositio de publicación de sus actos denominado “anales”. (...). Dicha disposición [artículo 7 del Acuerdo Distrital 688 de 2017] no resulta incompatible ni implica una derogatoria del Acuerdo 22 de 1965, por cuanto ratifica que la publicación de los actos del Concejo de Bogotá debe hacerse además en la página web y en los archivos del Concejo. Lo anterior concuerda con el artículo 16 de la Ley 1551 de 2012, por medio de la cual “cada concejo municipal dispondrá los mecanismos necesarios para que todas las actas de sesiones estén debidamente publicadas en medios electrónicos y/o físicos, accesibles a toda la población”. Para el caso particular y concreto tanto el Acuerdo 22 de 1965 como el Acuerdo 688 de 2017 prescriben la obligatoriedad de publicar las actas de las sesiones en la gaceta distrital y, además, en un medio accesible a toda la población. De esta normativa se extrae que el



Concejo de Bogotá cuenta con un mecanismo autónomo de publicación, como son sus Anales, que está en consonancia con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, por tanto, la designación acusada en esta oportunidad, debía incluirse en el reseñado medio de publicación. [2] Estudio del caso concreto. (...). En este asunto, la elección se llevó a cabo en sesión plenaria del Concejo de Bogotá, por lo que se requería el levantamiento de la respectiva acta; en esas condiciones, se debió analizar, que el mencionado documento fue aprobado en sesión plenaria el 14 de julio de 2022 y publicado el 15 del mismo mes y año, en la página web en un micrositio diferente al previsto como medio de divulgación, denominado “Anales del Concejo”. En ese orden de ideas, el acta que contiene la designación acusada en esta oportunidad, para efectos de publicidad y contabilización del término de caducidad del medio de control de nulidad electoral (art. 164.2, literal a) del CPACA), debió incluirse en los referidos anales, mecanismo creado para su difusión. Por ende, mientras no exista prueba que el acto electoral se dio a conocer en la forma que la ley ordena, esto es, en el órgano de publicación conformado para ello, no es posible determinar con veracidad la materialización de la caducidad de este medio de control y por ello, no es posible encontrarla acreditada, lo que impondría revocar el auto del Tribunal de instancia para que éste hiciera uso de la facultad probatoria en aras de garantizar los principios de acceso a la administración de justicia y debido proceso. (...). [E]ra menester revocar la decisión de rechazo de la demanda, en tanto no se había dilucidado con total certeza la fecha de publicación del acto electoral en los anales del concejo del ente territorial, no puede decretarse probada la excepción de caducidad, al ser la publicación del acto un requisito *sine qua non* para empezar a contabilizarla, siempre que éste haya sido dado a conocer en la forma prevista en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, que para el caso en concreto no es en otro diferente al micrositio dispuesto para ello. (...). [3] Análisis de la jurisprudencia. En casos similares donde no se ha determinado con certeza el fenómeno de la caducidad, esta Corporación ha establecido lo siguiente: “no se encuentra acreditada la caducidad de la acción en el proceso de la referencia dada la imposibilidad, para este preciso momento, de establecer la fecha exacta en que se tuvo pleno conocimiento del hecho dañoso y, por consiguiente, del perjuicio. Por lo tanto, en aplicación de los principios *pro actione* y *pro damato*, se invalidará la providencia impugnada”. (...). [Se considera] oportuno, señalar que (en) un asunto semejante, la Sección Quinta de esta Corporación, precisó: “...la Sala observa que el Distrito de Cartagena cuenta con su propia gaceta territorial, de tipo virtual, adoptada mediante el Decreto Distrital No. 0985 del 5 de julio de 2016, como mecanismo de divulgación de sus actos, la cual «(...) opera como un micro-sitio en la página web de la Alcaldía mayor de Cartagena de indias» y, por tanto, el Decreto 1392 del 2017 debió ser publicado en el enlace correspondiente a dicho medio oficial, de lo cual no obra prueba en el plenario. (...)”. Conforme con lo anterior, la Sala determinó la terminación del proceso por caducidad, en tanto existía certeza de la publicación del



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

acto electoral en la forma prevista en la norma especial, concretamente en el micrositio dispuesto para ello, por lo que en este caso concreto, se debió atender la normativa antes citada y la jurisprudencia de la Sección Quinta en la materia y revocar la decisión de primera instancia.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL A / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 65



RECURSO DE REPOSICIÓN, RECURSO DE APELACIÓN, RECHAZO DEL RECURSO DE APELACIÓN POR IMPROCEDENTE, TÉRMINO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REPOSICIÓN, FALTA DE SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00157-00](#)

FECHA: 27/10/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Jorge Uriel Naranjo Cifuentes

DEMANDADO: Luis Miguel López Aristizábal - Representante a la Cámara por la circunscripción de Antioquia, periodo 2022-2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 33

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se debe acceder al recurso de reposición o en subsidio dar trámite al recurso subsidiario de apelación, interpuestos por el demandante en contra del auto del 15 de septiembre de 2022, por medio del cual se admitió la demanda y se negó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto de elección de Luis Miguel López Aristizábal como Representante a la Cámara para la circunscripción territorial del Departamento de Antioquia?

TESIS 1: Oportunidad y procedencia de los recursos. (...). [S]e encuentra que el memorial contentivo del recurso de reposición y subsidiario de apelación fue allegado dentro del término de ejecutoria del auto del 15 de septiembre de 2022, esto es, en forma oportuna, para cuyo propósito se deben tener en cuenta los dos días hábiles siguientes al envío de la notificación, establecidos en el artículo 205.2 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021. Frente a la interposición del recurso de apelación, se advierte que la competencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado para el trámite del medio de control de nulidad electoral ejercido, es en única instancia, lo que implica la imposibilidad jurídica de que el asunto sea revisado en otra instancia adicional. De igual manera, según lo establecido en el inciso final del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, cuando se pida la suspensión provisional del acto acusado, se resolverá en el auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección y contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición. En ese contexto, por tratarse la decisión impugnada aquella que resuelve la medida cautelar dentro de un proceso de única instancia, el recurso de apelación interpuesto en contra de dicha decisión es manifiestamente improcedente, por lo que se dispondrá su rechazo, y únicamente se resolverá el de reposición.



TESIS 2: Decisión del recurso de reposición. (...). Para resolver los argumentos de la impugnación, se insiste en que en el auto objeto del recurso [del 15 de septiembre de 2022] se explicó con suficiencia que la sociedad comercial Grupo de Comercializadores de Colombia GDC SAS, en la que el demandado funge como representante legal, no tiene a su cargo la administración de tributos o contribuciones parafiscales (...), ya que esa específica circunstancia no se demostró con las pruebas allegadas en esta etapa del proceso ni tampoco se advirtió la existencia de una disposición legal que indique que las empresas que cuenten con autorización para la distribución de licores destilados son administradoras de esos emolumentos. Por el contrario, se argumentó que las sociedades que comercializan y distribuyen dichas bebidas, que cuenten con el respectivo permiso para la introducción de licores destilados, importados o nacionales, deben pagar impuestos por el desarrollo de esa actividad, aunado a que los derechos de explotación y participación no tienen la categoría de ser impuestos ni de recursos parafiscales. El hecho de que la empresa pague los derechos de explotación no la hace administradora de esos emolumentos, teniendo en cuenta que se trata del sujeto pasivo. Con fundamento en lo anterior, no se encontró acreditado el sustrato de la inhabilidad concerniente a la administración de tributos y contribuciones parafiscales, contenido en el artículo 179.3 de la Constitución. De otra parte, en cuanto al reproche referente a que el demandado, como representante legal de la empresa Grupo de Comercializadores de Colombia GDC SAS celebró contratos con entidades de derecho público dentro del periodo inhabilitante, se indicó que en el escrito de la demanda no se relacionaron esos supuestos negocios jurídicos ni los términos en los que fueron suscritos. (...). Para el recurrente se configura la inhabilidad en consideración a las imprecisiones acerca de las diferencias entre la celebración de un contrato y el otorgamiento de un permiso. (...). [S]e tiene que la Ley 1816 de 2016 distingue entre el ejercicio del monopolio rentístico de introducción de licores y el monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados. Para el primero, la norma prevé que se debe obtener un permiso temporal, exigible a las personas de derecho público y privado, con el cumplimiento de los requisitos consagrados en el artículo 9 de la Ley 1904 de 2016. En cuanto al segundo, es decir, para la explotación del monopolio para producción, se requiere el otorgamiento de un contrato mediante licitación pública. Así, con fundamento en que el objeto social de la empresa es la negociación, representación exclusiva, importación y comercialización de licores nacionales e internacionales y no la producción de licores destilados, se concluyó que el permiso obtenido para la distribución e introducción de tales bebidas en algunos departamentos del país no corresponde a un contrato público. En línea con lo anterior, en el escrito por el cual el demandado descorrió traslado de la medida cautelar de suspensión provisional ni en el que se opuso al recurso de reposición, no se advierte manifestación alguna de la que sea posible establecer una



supuesta “confesión” acerca de la suscripción de un contrato con una entidad estatal, (...) la Resolución 050 del del 25 de marzo de 2021 (...) es un acto administrativo unilateral que otorgó un permiso para la introducción y comercialización de licores objeto de monopolio rentístico. Adicionalmente (...), dicha autorización se concedió para una circunscripción diferente a la que resultó electo Luis Miguel López Aristizábal, lo que pone de presente que la actividad que desempeña el demandado, de acuerdo con ese específico acto, no tiene incidencia en el departamento de Antioquia. El sustento para negar la medida de suspensión provisional se contrajo a que el demandante no acreditó que la empresa del demandado se dedique a la fabricación de esos productos que requiera de la adjudicación, mediante licitación pública, del contrato para la explotación del monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de licores destilados, por lo que es necesario que se surta el debate probatorio para determinar la configuración de la causal de nulidad alegada. Por consiguiente, no hay lugar a reponer la decisión recurrida, en tanto el demandante no propuso argumento diferente a los señalados en el acápite de la petición de la medida cautelar, lo que implica que el análisis efectuado para resolver el medio de impugnación sean los inicialmente expuestos en el auto del 15 de septiembre de 2022.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 179 NUMERAL 3 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 205 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 / LEY 2080 DE 2021 - ARTÍCULO 52 / LEY 1816 DE 2016 / LEY 1904 DE 2016 - ARTÍCULO 9



MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL, EXPERTO EN ASUNTOS ENERGÉTICOS, COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS, DIFERENCIA ENTRE INHABILIDAD E INCOMPATIBILIDAD, JUNTA DIRECTIVA, EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00308-00](#)

FECHA: 03/11/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Guisel Astrid Corredor Galvis

DEMANDADA: Sara Vélez Cuartas – Experta de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 34

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a admitir la demanda presentada contra el acto de elección de la señora Sara Vélez Cuartas como experta de comisión reguladora, código 0090, de la planta de personal de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), contenido en el Decreto 1555 del 5 de agosto de 2022, proferido por el presidente de la República, y establecer si se cumplen los requisitos para acceder a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, por presuntamente haber vulnerado el numeral 1 y 2 del artículo 44 de la Ley 142 de 1994, al haber ostentado el cargo de miembro de la junta directiva de la Electrificadora del Meta EMSA SA ESP.

TESIS 1: De la medida cautelar de suspensión provisional. En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie requisitos. (...). De manera concreta, el artículo 277 de la precitada normativa Ley 1437 de 2011 estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio. Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda, sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios, puede hacerse en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad. (...). [D]e la interpretación armónica de las normas que rigen la figura [artículo 231 y 277 de la Ley 1437 de 2011], se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un



acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente en ese momento procesal. Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la misma para determinar la viabilidad o no de la medida. No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado, por cuanto es claro que debe analizarse en cada evento en concreto la implicación del mismo, con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad. Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la definitiva sea diferente.

TESIS 2: Decisión de la medida cautelar. (...). Al respecto, se debe señalar de manera preliminar que, contrario a lo manifestado por la demandada, en el escrito contentivo de la medida cautelar de suspensión provisional se expresaron en forma clara las razones y los fundamentos normativos por los cuales se considera que procede su decreto; por consiguiente, el análisis atenderá a los aspectos reseñados por la parte actora. Ahora bien, el literal c), parágrafo 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021, establece que los expertos comisionados en asuntos energéticos deben “contar con una reconocida preparación y experiencia técnica en el área energética y haber desempeñado cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas del sector energético, nacional o internacional, por un período superior a seis (6) años; o haberse desempeñado como consultor o asesor por un período igual o superior. En punto de la observancia de la experiencia técnica, se advierte que en esta etapa preliminar del proceso no es posible precisar la naturaleza y alcance de las funciones de los cargos desempeñados en el área energética ni tampoco el tiempo mínimo requerido por la disposición normativa. Es importante señalar que (...) de los datos registrados en la hoja de vida aportada con la demanda no se pueden derivar las implicaciones o el alcance de las funciones atinentes a un empleo en el nivel de “responsabilidad”, o si las tareas realizadas por la demandada son equivalentes a las de consultoría o asesoría. (...). Con la información aportada no es posible establecer si las actividades desarrolladas comprenden concretamente experiencia técnica en el sector energético, de manera que será necesario contar con elementos de convicción adicionales con miras a precisar el alcance de cada una de las funciones desplegadas en el ejercicio de los referidos cargos. Por otro lado, la parte actora expuso como



ASUNTOS ELECTORALES 2022

argumento para sustentar la medida cautelar de suspensión provisional, la supuesta incursión de la demandada en inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses de que tratan los numerales 1 y 2 del artículo 44 de la Ley 142 de 1994. (...). Frente a esta específica censura, en el escrito por el cual se descorrió traslado de la medida cautelar de suspensión provisional, la demandada guardó silencio. (...). Sobre el particular, se advierte que el presupuesto contemplado en el artículo 44.1 de la norma se refiere a la existencia de una incompatibilidad, la cual se refiere a “una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer simultáneamente las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos. Su objetivo es evitar una indebida acumulación de funciones o la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en concreto buscan que no se afecte la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad”. De manera que cuando el designado o electo incurre en “actuaciones o ejecuta funciones prohibidas durante el ejercicio de la labor trasladada no le sigue el efecto de la nulidad de su designación, sino que las consecuencias serían de orden disciplinario como consecuencia de la vulneración del régimen de inhabilidades”. En línea con lo expuesto, la supuesta incursión de la demandada en la conducta descrita en el numeral 44.1 de la Ley 142 de 1994, correspondería a una incompatibilidad, y en esa medida, no constituye una causal de nulidad electoral del acto demandado, pues, “a diferencia de las inhabilidades, que constituyen impedimentos para el ejercicio de un empleo, las incompatibilidades son circunstancias que ocurren con posterioridad a la elección, nombramiento o posesión”. En punto de la inhabilidad prevista en el numeral 44.2 [Ley 142 de 1994], del estudio de la norma en cita, se encuentra que la prohibición contemplada para ocupar un cargo en las comisiones de regulación se predica de quien hubiera sido administrador o empleado de una empresa de servicios públicos sin que haya transcurrido un año de terminado su vínculo con la empresa. Así pues, para establecer si la señora Vélez Cuartas ostentó la condición de administradora de la Electrificadora del Meta SA ESP, se debe tener en cuenta que según lo consagrado en el artículo 17 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos domiciliarios son sociedades por acciones, y de acuerdo con el artículo 19.15 *ibidem* [Ley 142 de 1994], los aspectos no regulados por esa disposición se regirán por las reglas del Código de Comercio sobre sociedades anónimas. El artículo 22 de la Ley 222 de 1995, define quiénes detentan la condición de administradores de las sociedades comerciales. (...). Bajo los parámetros señalados en la norma, es claro que los miembros de juntas directivas, al ejercer como tal, también tienen la condición de administrador de la empresa de servicios públicos domiciliarios, por manera que la designación de la señora Sara Vélez Cuartas por el Ministerio de Minas y Energía para conformar la junta directiva de la Electrificadora del Meta SA ESP, estructura dicho presupuesto. Ahora bien, para determinar si fungió como miembro de junta



directiva dentro del periodo inhabilitante -un año antes de ser nombrada en la CREG- se encuentra que, según el certificado de existencia y representación legal de la Electrificadora del Meta SA ESP, expedido el 14 de julio de 2022, fue nombrada como miembro principal en dicha empresa el 10 de mayo de 2021. (...). Bajo esa premisa, comoquiera que para el 14 de julio de 2022, la demandada estaba en ejercicio de la designación como miembro de la junta directiva, se concluye que el nombramiento como experta comisionada en la CREG, mediante el Decreto 1555 del 5 de agosto de 2022, se efectuó antes de transcurrir un año de terminada su relación con la Electrificadora del Meta SA ESP, esto es, dentro del periodo inhabilitante. Por consiguiente, de un primer análisis del acto de nombramiento acusado y de las normas superiores que se estiman infringidas, se advierte la vulneración del artículo 44.2 de la Ley 142 de 1994, sobre la base de considerar que al momento del nombramiento como comisionada experta en la CREG, la demandada estaba incurso en la causal inelegibilidad allí prevista, en atención a su condición de miembro de la junta directiva de una empresa de servicios públicos domiciliarios sin haberse desvinculado de la misma con un año de antelación. Lo anterior, sin perjuicio de que una vez surtidas las restantes etapas del proceso y se haga el estudio de fondo propio de la sentencia pueda arribarse a una conclusión diferente. En consecuencia, hay lugar a decretar la suspensión provisional del acto demandado.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 229 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 277 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 17 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 19 NUMERAL 15 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 44 NUMERAL 1 Y 2 / LEY 143 DE 1994 - ARTÍCULO 21 PARÁGRAFO 1 LITERAL C / LEY 2099 DE 2021 - ARTÍCULO 44 / LEY 222 DE 1995 - ARTÍCULO 22



RECURSO DE SÚPLICA, ELECCIÓN DEL MINISTRO, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EN PRIMERA INSTANCIA**RADICADO:** [11001-03-28-000-2022-00247-00](#)**FECHA:** 17/11/2022**TIPO DE PROVIDENCIA:** Auto**PONENTE:** Carlos Enrique Moreno Rubio**DEMANDANTE:** Harold Eduardo Sua Montaña**DEMANDADO:** Néstor Iván Osuna Patiño - Ministro de Justicia y del Derecho**MEDIO DE CONTROL:** Nulidad electoral**Extracto No. 35**

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe acceder al recurso de súplica interpuesto por la parte demandante contra el auto del 20 de septiembre de 2022, por medio del cual se dispuso la remisión del proceso, por competencia, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

TESIS: Caso concreto. El demandante pretende que se revoque el auto del 20 de septiembre de 2022, mediante el cual el Despacho sustanciador remitió el asunto, por competencia, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Como sustento de la súplica, el actor considera que esta Sección se pronunció en el sentido de señalar que el Consejo de Estado es competente para conocer de la nulidad contra el nombramiento de empleados directivos del nivel nacional cuando dichos funcionarios tienen la representación legal de la entidad a su cargo, y que el numeral 4° del artículo 6° del Decreto 1427 de 2017, asignó al ministro de justicia la función de ejercer la representación legal del ministerio. Al respecto, conviene precisar que esta Sala, al resolver el cuestionamiento acerca de la autoridad judicial que debía conocer de la nulidad del nombramiento del ministro de Defensa Nacional, se decantó por la tesis de competencia que ahora se discute, al concluir que la representación que algunas normas confieren a dicho empleado no le convierten, *per se*, en el representante legal de la cartera, comoquiera que tal atribución está prevista para actividades específicas y, aun así, la razón por la que el Tribunal Administrativo debe conocer de los cuestionamientos de anulación contra su nombramiento, devienen en la naturaleza jurídica del cargo, que corresponde a la de un empleado del nivel directivo de una entidad del orden nacional, lo que se enmarca en la regla de competencia aplicada en el auto recurrido. (...). A su turno, conviene recordar que esta Sala se ha pronunciado en el sentido de aclarar que los ministerios son organismos que integran el sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional y que no tienen la condición de personas jurídicas, de modo que no es posible derivar de ellos una representación legal. (...). Ahora, si bien el numeral 4° del artículo



6° del Decreto 1427 de 2017 establece, entre otras funciones del ministro de Justicia y del Derecho, la de “[e]jercer la representación legal del Ministerio de Justicia y del Derecho”, de ello no es factible, jurídicamente, colegir que dicho precepto está atribuyendo personería jurídica a la cartera ministerial bajo cita, más bien, (...), le confiere la vocería de la dependencia a su cargo, como director del respectivo organismo, según lo disponen los artículos 208 de la Constitución y 60 de la Ley 489 de 1998. En ese orden, es preciso poner de presente que los ministros son empleados del nivel directivo en el orden nacional, y que los ministerios no tienen personería jurídica. Por lo tanto, la regla de competencia que se aplica en este asunto es la prevista en el literal c) del numeral 7° del artículo 152 del CPACA, de acuerdo con el cual los tribunales administrativos conocen, en primera instancia, “[d]e la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional (...). Por las razones expuestas, esta Sala de súplica confirmará el auto del 20 de septiembre de 2022, por medio del cual se dispuso la remisión del asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 208 / DECRETO 1427 DE 2017
- ARTÍCULO 6 NUMERAL 4 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 152 NUMERAL 7
LITERAL C / LEY 489 DE 1998 - ARTÍCULO 60



RECURSO DE SÚPLICA, ELECCIÓN DEL MINISTRO, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EN PRIMERA INSTANCIA**RADICADO:** [11001-03-28-000-2022-00264-00](#)**FECHA:** 17/11/2022**TIPO DE PROVIDENCIA:** Auto**PONENTE:** Carlos Enrique Moreno Rubio**DEMANDANTE:** Harold Eduardo Sua Montaña**DEMANDADA:** Gloria Inés Ramírez Ríos - Ministra de Trabajo**MEDIO DE CONTROL:** Nulidad electoral**Extracto No. 36**

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe acceder al recurso de súplica interpuesto por la parte demandante contra el auto del 20 de septiembre de 2022, mediante el cual la magistrada conductora del asunto de la referencia dispuso la remisión del proceso, por competencia, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

TESIS: Caso concreto. El demandante pretende que se revoque el auto del 20 de septiembre de 2022, mediante el cual el Despacho sustanciador remitió el asunto, por competencia, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Como sustento de la súplica, el actor considera que esta Sección se pronunció en el sentido de señalar que el Consejo de Estado es competente para conocer de la nulidad contra el nombramiento de empleados directivos del nivel nacional cuando dichos funcionarios tienen la representación legal de la entidad a su cargo, y que el numeral 19 del artículo 6° del Decreto Ley 4108 de 2011, asignó al ministro de trabajo la función de ejercer la representación legal del ministerio. Al respecto, conviene precisar que esta Sala, al resolver el cuestionamiento acerca de la autoridad judicial que debía conocer de la nulidad del nombramiento del ministro de Defensa Nacional, se decantó por la tesis de competencia que ahora se discute, al concluir que la representación que algunas normas confieren a dicho empleado no le convierten, *per se*, en el representante legal de la cartera, comoquiera que tal atribución está prevista para actividades específicas y, aun así, la razón por la que el Tribunal Administrativo debe conocer de los cuestionamientos de anulación contra su nombramiento, devienen en la naturaleza jurídica del cargo, que corresponde a la de un empleado del nivel directivo de una entidad del orden nacional, lo que se enmarca en la regla de competencia aplicada en el auto recurrido. (...). A su turno, conviene recordar que esta Sala se ha pronunciado en el sentido de aclarar que los ministerios son organismos que integran el sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional y que no tienen la condición de personas jurídicas, de modo que no es posible derivar de ellos una representación legal. (...). Ahora, si bien el numeral 19 del artículo 6° del



Decreto Ley 4108 de 2011, establece, entre otras funciones del ministro de Trabajo, la de “[e]jercer la representación legal del Ministerio.”, de ello no es factible, jurídicamente, colegir que dicho precepto está atribuyendo personería jurídica a la cartera ministerial bajo cita, más bien, (...) le confiere la vocería de la dependencia a su cargo, como director del respectivo organismo, según lo disponen los artículos 208 de la Constitución y 60 de la Ley 489 de 1998. En ese orden, es preciso poner de presente que los ministros son empleados del nivel directivo en el orden nacional, y que los ministerios no tienen personería jurídica. Por lo tanto, la regla de competencia que se aplica en este asunto es la prevista en el literal c) del numeral 7° del artículo 152 del CPACA, de acuerdo con el cual los tribunales administrativos conocen, en primera instancia, “[d]e la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional (...). Por las razones expuestas, esta Sala de súplica confirmará el auto del 20 de septiembre de 2022, por medio del cual se dispuso la remisión del asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 208 / DECRETO 4108 DE 2011
- ARTÍCULO 6 NUMERAL 19 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 152 NUMERAL
7 LITERAL C / LEY 489 DE 1998 - ARTÍCULO 60



RECURSO DE SÚPLICA, ELECCIÓN DEL MINISTRO, MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EN PRIMERA INSTANCIA, NATURALEZA DEL CARGO PÚBLICO, PRINCIPIO DE IGUALDAD

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00236-00](#)

FECHA: 24/11/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Auto

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Harold Eduardo Sua Montaña

DEMANDADO: Álvaro Leyva Durán - Ministro de Relaciones Exteriores.

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 37

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe acceder al recurso de súplica, interpuesto por la parte demandante como subsidiario del de reposición, contra el auto del 20 de septiembre de 2022, mediante el cual la magistrada conductora del proceso dispuso la remisión del proceso por competencia, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

TESIS: Caso concreto. (...). [L]a razón por la que el Tribunal Administrativo debe conocer de los cuestionamientos de anulación contra su nombramiento, devienen en la naturaleza jurídica del cargo, que corresponde a la de un empleado del nivel directivo de una entidad del orden nacional, lo que se enmarca en la regla de competencia aplicada en el auto recurrido. (...). A su turno, conviene recordar que esta Sección se ha pronunciado en el sentido de aclarar que los ministerios son organismos que integran el sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional y que no tienen la condición de personas jurídicas, de modo que no es posible derivar de ellos una representación legal. (...). Ahora, si bien algunas normas confieren a los ministros la función de ejercer la representación legal de su ministerio, de ello no es factible, jurídicamente, colegir que dichos preceptos están atribuyendo personería jurídica a la entidad ministerial. (...). En ese orden, es preciso poner de presente que los ministros son empleados del nivel directivo en el orden nacional, y que los ministerios no tienen personería jurídica. Por lo tanto, la regla de competencia que se aplica en este asunto es la prevista en el literal c) del numeral 7° del artículo 152 del CPACA, de acuerdo con el cual los tribunales administrativos conocen, en primera instancia. (...). Finalmente, frente al reparo del demandante según el cual la competencia de esta Corporación en el asunto debe prevalecer por virtud del principio de igualdad, se advierte que este argumento no desvirtúa la regla por la que se decantó la Sala, toda vez que no explica las razones por las que se desconocería la garantía igualitaria a la que hizo referencia, ya que se limitó a sostener que



los nombrados en los ministerios no tendrían recurso contra eventuales medios de control, sin mayor exposición del alcance de esta circunstancia. Por las razones expuestas, esta Sala de súplica confirmará el auto del 20 de septiembre de 2022, por medio del cual se dispuso la remisión del asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 208 / LEY 1437 DE 2011 -
ARTÍCULO 152 NUMERAL 7 LITERAL C / LEY 489 DE 1998 - ARTÍCULO 60



**RECURSO DE APELACIÓN, RECHAZO DE LA DEMANDA ELECTORAL,
DESIGNACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA, PUBLICACIÓN DE ACTO
ADMINISTRATIVO****RADICADO:** 25000-23-41-000-2022-01151-01**FECHA:** 01/12/2022**TIPO DE PROVIDENCIA:** Auto**PONENTE:** Carlos Enrique Moreno Rubio**DEMANDANTE:** Harold Eduardo Sua Montaña**DEMANDADO:** Gabriel Bustamante Peña - Director Técnico Jurídico del
Ministerio de Salud y Protección Social**MEDIO DE CONTROL:** Nulidad electoral**Extracto No. 38**

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe revocar el auto del 20 de octubre de 2022, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio del cual se rechazó la demanda de nulidad electoral instaurada en contra de Gabriel Bustamante Peña en su condición de Director Técnico Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social.

TESIS: El caso concreto. La apelación presentada por el señor Sua Montaña está sustentada en dos argumentos relacionados con la parte demandada y la ausencia de la constancia de publicación del acto acusado, por lo cual la Sala procede a resolverlos separadamente. [1] La identificación de la parte demandada. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A señaló que el actor no subsanó la totalidad de las falencias descritas en el auto inadmisorio, pues aunque precisó el acto acusado y el funcionario que fue nombrado, lo cierto es que “[...] insiste en señalar a la Presidencia de la República como parte demandada, pese a que la resolución que se impugna fue expedida por la ministra de Salud y Protección Social”, por lo cual, a su juicio, no existe correspondencia entre el acto impugnado y la parte demandada. Revisado el escrito de corrección, observa la Sala que respecto de la pretensión clara y concreta exigida por el *a quo*, el actor precisó que el acto demandado corresponde a la Resolución 1488 de agosto 22 de 2022 y reiteró que a través del mismo el señor Gabriel Bustamante Peña fue nombrado director jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social. Como lo expuso en la apelación, no advierte esta corporación que el señor Sua Montaña haya insistido en que la parte demandada es la Presidencia de la República, pues expresamente resaltó y reiteró que el demandado es el funcionario Bustamante Peña como director jurídico de la cartera de Salud. Concluye la Sala que por este primer aspecto le asiste razón al demandante, dado que el señalamiento del acto acusado y la identificación del accionado fueron adecuadamente descritos al atender el requerimiento hecho en el auto



inadmisorio. [2] La ausencia de constancia de publicación del acto impugnado. El *a quo* resaltó que el actor no acompañó la constancia de publicación del acto e indicó que en la corrección manifestó que no podía aportarlo y solicitó que fuera pedido a la contraparte, pero consideró que esta petición debió ser formulada en la demanda y no en el escrito de subsanación. Añadió que debido precisamente a dicha omisión del demandante no pudo llevar a cabo la contabilización de la caducidad del medio de control de nulidad electoral, lo cual, sumado a la circunstancia ya referida, motivó el rechazo de la demanda. Al revisar el expediente digital, observa la Sala que el libelo inicial fue presentado a través del sistema en línea ante los juzgados administrativos de Bogotá y repartida, el 20 de septiembre del año en curso, al Juzgado 5º Administrativo Oral de Bogotá, Sección Primera. Mediante auto de septiembre 22 siguiente, el citado despacho judicial declaró la falta de competencia para el conocimiento de la acción y ordenó la remisión al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (...). En este caso, observa la Sala que la Resolución 00001488 fue expedida por la ministra de Salud y Protección Social el 22 de agosto de 2022 y la demanda fue presentada en línea, ante los juzgados administrativos, el 20 de septiembre del año en curso. Lo anterior, permite establecer que desde la fecha en que fue dictado el acto acusado y hasta el día en que fue radicada la demanda, no habían transcurrido los 30 días previstos en el artículo 164, numeral 2, literal a, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el ejercicio del medio de control electoral por parte del actor. Entonces, no era procedente que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, exigiera rigurosamente al demandante la constancia de publicación del acto acusado, por cuanto estaba claro que a pesar de la ausencia de este elemento la demanda fue presentada oportunamente ante los juzgados administrativos en la medida en que la publicación del acto, como quedó expuesto, siempre será posterior a su expedición. (...). Desde este punto de vista, la decisión que rechazó la demanda por no haberse aportado la constancia de publicación de la Resolución 00001488 de 2022, no está acorde con el principio de prevalencia del derecho sustancial invocado por el demandante en la apelación, ni con el derecho de acceso a la administración de justicia. Por lo anterior, la providencia apelada será revocada y, en su lugar, se ordenará al *a quo* que resuelva nuevamente sobre la admisión de la demanda teniendo en cuenta lo señalado en este auto.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL A



ASUNTOS ELECTORALES 2022



SENTENCIAS



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE CONCEJAL MUNICIPAL, PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN LA MODALIDAD DE APOYO

RADICADO: [68001-23-33-000-2020-00064-01](#)

FECHA: 27/01/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Jhan Carlos Amaya Callejas

DEMANDADO: Andrés Rogelio Ayala Rojas – Concejal municipal de Piedecuesta, Santander, periodo 2020-2023

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 1

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sección resolver, en los precisos términos expuestos en el recurso de apelación, si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia del 15 de octubre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, en la que negó las pretensiones de nulidad del acto de elección del señor Andrés Rogerio Ayala Rojas al Concejo del Municipio de Piedecuesta, Santander, para el periodo 2020-2023 por el partido Alianza Social Independiente - ASi. Para el efecto, la Sala determinará si las pruebas aportadas y practicadas en el proceso acreditan que el demandado incurrió en la prohibición de doble militancia, consagrada en el numeral 8° del artículo 275 del CPACA, esto es, si el demandado incurrió en doble militancia por apoyar a un candidato para la Alcaldía del Municipio de Piedecuesta distinto al inscrito por su partido de arraigo político.

TESIS 1: La prohibición de doble militancia fue establecida en el artículo 107 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, el cual señaló lo siguiente: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”. En sus incisos finales, la norma también señaló que “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”. (...). De manera que, la prohibición de pertenencia simultánea a más de una organización política, es decir, la doble militancia, se introdujo en el sistema político colombiano con el fin de fortalecer a los partidos y movimientos políticos y crear un régimen en donde se proscribe y sanciona el transfuguismo político. Se trata así de un instituto que resulta ser el producto de la tensión que se presenta entre la libertad concedida a los ciudadanos para fundar, estructurar y hacer parte de organizaciones políticas y el principio de democracia representativa que exige de éstos una coherencia en su actuar para el fortalecimiento de los partidos



y movimientos a la base del republicanismo colombiano. En ese sentido, la jurisprudencia de esta Sala de Sección ha reconocido, de forma pacífica, la existencia de 5 modalidades de doble militancia. (...). El incumplimiento de cualquiera de las situaciones [modalidades de doble militancia] descritas, de acuerdo con las condiciones en las que se encuentre el infractor, podrán dar lugar a sanciones reglamentarias y administrativas –v.gr. la revocatoria de la inscripción del candidato incurso en la prohibición–, e incluso a la declaratoria de nulidad de la elección del funcionario democráticamente designado –como lo solicita el demandante en esta oportunidad–, tras la expedición de la Ley 1437 de 2011, que puso punto final a las discusiones que sobre las consecuencias jurídicas de la doble militancia se presentaron con anterioridad a la vigencia del CPACA.

TESIS 2: De la doble militancia en la modalidad de apoyo. Elemento subjetivo. El deber de abstención que se deriva de la prohibición de la doble militancia en su modalidad de apoyo cobija, además de quienes detentan cargos de dirección, gobierno, administración o control en los partidos y movimientos políticos, a los miembros de las organizaciones políticas que han sido elegidos o aspiran a serlo en cargos o corporaciones de elección popular. Por lo anterior, la demostración de esta manifestación de doble militancia exige que el demandado ostente cualquiera de las calidades referidas. Elemento objetivo. La conducta proscrita consiste en apoyar aspirantes inscritos por partidos y movimientos políticos que difieren de aquel al que pertenece el accionado. Así, el concepto de apoyo ha sido caracterizado por esta Sala Electoral como “...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.” Sin embargo, la generalidad de esta noción ha sido precisada por la Sección en el tratamiento jurisprudencial que durante los años ha procurado a esta modalidad de doble militancia, delimitando no solo la naturaleza de los actos que pueden revelar la existencia del respaldo sancionado, sino a la vez el grado de convicción que debe derivarse de las pruebas para acreditar la presencia del apoyo ilegal. En lo que refiere a la naturaleza del apoyo, la Sala ha reconocido que la asistencia censurada debe ser el resultado de la ejecución de actos positivos y concretos que demuestren el favorecimiento político al candidato de otra organización. (...). De conformidad con ello, el entendimiento de la ayuda prohibida ha tenido como sustento la unión de dos tipos de presupuestos, relacionados con la puesta en marcha de acciones –presupuesto modal– que buscan el patrocinio de una candidatura ajena a la organización política que acompaña al demandado –presupuesto teleológico–. (...). En ese mismo sentido, [la Sala] ha pregonado que no pueden, en principio, considerarse como actos de apoyo ante la ausencia demostrativa del elemento teleológico de la noción, la impresión de volantes publicitarios respecto de los cuales se omitió probar su socialización y distribución para el fortalecimiento de



la campaña política de un candidato afiliado a otro movimiento; las simples palabras de agradecimiento entre aspirantes políticos; así como la existencia de publicidad perteneciente a un aspirante avalado por otra organización, cuando los medios de convicción allegados no permiten aseverar que su presencia responde a la voluntad del accionado, como una manifestación de apoyo. (...). Pero no solo estos aspectos del respaldo proscrito han sido delimitados por la jurisprudencia de la Sección Quinta, pues igualmente ella ha hecho referencia a la frecuencia con la que deben producirse las acciones que denotan asistencia, afirmando que los actos de acompañamiento político no requieren ser actos de tracto sucesivo o continuo, sino instantáneos, de donde se colige que la configuración de esta modalidad de la doble militancia puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política. De otra parte, se ha establecido que el apoyo indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por el candidato asistido – carácter autónomo del patrocinio– razón por la que no se hace 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.” Finalmente, la Sala ha expresado que la probanza del comportamiento prohibido en la legislación electoral debe llevar al juez a un estado de convicción que, más allá de cualquier duda razonable, permita acreditar la ocurrencia de un actuar a través del cual se persigue el impulso proselitista de una candidatura extraña a la avalada por el partido o movimiento político del que hace parte el accionado. Elemento temporal. Se ha destacado que, a pesar de que el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, no hace referencia expresa al periodo o plazo en el que deben producirse los apoyos, una interpretación sistemática y con efecto útil de la norma conlleva aceptar que la materialización de la asistencia indebida debe suceder en el contexto de la campaña política, toda vez que “...solo durante ese lapso se puede hablar de candidatos en el sentido estricto de la palabra”; término que se extiende desde el momento en el que el ciudadano acusado inscribe su aspiración y hasta la fecha de la elección. Elemento modal de la conducta. La incursión en la prohibición de doble militancia en su modalidad de apoyo exige que el partido o movimiento político que avaló la postulación del acusado haya inscrito una candidatura propia al cargo de elección popular de que se trate, o bien que la colectividad haya impartido a sus militantes y candidatos la instrucción de no apoyar otras aspiraciones políticas. (...). De este modo, la materialización del elemento modal de la conducta proscrita pasa por la demostración de la inscripción de candidatos pertenecientes a la estructura política de la que hace parte el accionado o la existencia de manifestaciones explícitas, mediante las cuales su partido se compromete de lleno con la candidatura postulada por un movimiento distinto, lo que obliga al demandado a respetar sus directrices, y a no desconocer las instrucciones de su colectividad en el sentido de no apoyar otras aspiraciones



electorales. Elemento territorial. De los precedentes de la Sección es posible advertir que el respaldo recriminado por el legislador estatutario de 2011 puede producirse en el seno de una misma circunscripción electoral –v. gr., la asistencia política prestada por un candidato al Concejo a la aspiración proselitista de un candidato a la Alcaldía de la misma municipalidad–, pero también en el escenario de circunscripciones territoriales diversas. (...). De esta manera, la parte actora deberá acreditar que, sin importar la coincidencia o no de circunscripciones electorales, el acusado acompañó a través de actos positivos y concretos las aspiraciones políticas de un candidato avalado por una organización distinta de la suya, fomentando sus posibilidades de acceso a un cargo de elección popular.

TESIS 3: De manera previa, la Sala debe referirse a los reparos que expuso la parte apelante respecto de la actividad probatoria realizada en la primera instancia, donde advirtió que el *a quo* se abstuvo de decretar varios de los elementos de convicción que solicitó en la demanda, su contestación y el traslado de las excepciones. Sobre el particular, es del caso resaltar que estos motivos de inconformidad fueron resueltos por el ponente al momento de proveer sobre la admisión del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, mediante auto del 18 de noviembre de 2021, en donde se pronunció sobre las probanzas que echa de menos la parte actora en el sentido de negarlas, y esta decisión cobró firmeza dado que no se interpuso recurso alguno. (...). Se advierte el cumplimiento del elemento subjetivo de la conducta prohibida, en tanto la misma, para el caso concreto, se predica de los aspirantes a cargos de elección popular, calidad que ostenta el demandado quien, en efecto, resultó electo en el certamen democrático del 27 de octubre de 2017. Al verificar el elemento objetivo de la conducta, consistente en apoyar candidatos de otros partidos, el mismo no se cumple en la medida que para el día que en criterio de la parte actora se produjo el presunto respaldo irregular, esto es, el 20 de julio de 2019, el señor Jorge Armando Navas Granados no tenía aspiraciones electorales, es decir, no fungía como candidato para algún cargo de elección popular. Téngase en cuenta que el texto del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011 es claro en cualificar al sujeto que recibe el apoyo, al señalar que quienes aspiren a 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.”, aspecto que en criterio de esta Sala implica “(...) 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.” (...). Tal como se observa, el apoyo que prohíbe la norma necesariamente debe recaer en un candidato, esto es, en quien tiene una aspiración electoral concreta producto de contar con el aval de una organización política y cuya candidatura está debidamente inscrita ante la organización electoral, condición que para el 20 de julio de 2019 no recaía en el señor Jorge Armando Navas Granados,



pues conforme se probó en el proceso, se inscribió como candidato a la Alcaldía del Municipio de Piedecuesta hasta el día 27 de julio de 2019. De tal suerte que, en gracia de discusión, la presencia del señor Navas Granados en la reunión del 20 de julio de 2019 no podría surtir efectos jurídicos de cara a la prohibición de doble militancia, comoquiera que esta conducta se predica del apoyo a una persona que tiene aspiraciones electorales en su condición de candidato de otra colectividad política. Aun si esta interpretación precisara discusión, lo cierto es que las fotografías de la reunión de la fecha bajo cita no contribuyen a demostrar con plena certeza que el demandado hubiera ejecutado actos concretos de respaldo a un candidato distinto al inscrito por el partido o movimiento político al cual se encuentra afiliado y por el que se presenta a la elección. Así, conviene destacar que en los registros fotográficos donde se aprecia publicidad política, esta se refiere únicamente a la campaña del demandado, por lo que no es posible establecer con certeza si en dicha reunión se efectuó un acto de apoyo en favor del señor Jorge Armando Navas Granados. (...). De este modo, no se demostró que el demandado haya promovido, autorizado o dispuesto la presencia del señor Jorge Armando Navas Granados en la reunión del 20 de julio de 2019, con la finalidad de exteriorizar, mediante actos positivos y concretos, su apoyo a sus aspiraciones electorales que, valga reiterar, no tenía en ese momento. Conviene reiterar que, en criterio de esta Sala, la incursión en la prohibición de doble militancia "(...) exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos de apoyo en favor del candidato perteneciente a otro partido político.", lo que no se verifica de los registros fotográficos aportados al proceso. (...). Ahora bien, dentro de las probanzas del proceso se hace referencia a una actividad que tuvo lugar el 27 de julio de 2021, que corresponde al día en que el señor Navas Granados inscribió su candidatura a la Alcaldía de Piedecuesta, cuando aún no se había suscrito el acuerdo de adhesión del 2 de agosto de 2019, lo que daría lugar a analizar la presunta incursión en la doble militancia alegada de no ser porque el demandado afirmó no haber asistido y la parte demandante no desvirtuó dicha aseveración. Con fundamento en las consideraciones anteriores, es preciso señalar que esta Sala no llegó a un estado de convicción que permita tener por acreditada la conducta de doble militancia por parte del demandado Andrés Rogerio Ayala Rojas, ya que la misma no afloró de manera evidente o de bulto que permitan superar toda duda razonable. El análisis expuesto descarta, desde luego, el cumplimiento de los demás elementos de la conducta, en la medida que no se demostró el apoyo en cuestión, ya que no se probó algún acto de respaldo político del demandado hacia el señor Navas Granados desde la inscripción de aquel como candidato al Concejo, hasta el 2 de agosto de 2019, y las actividades con posterioridad a esa fecha se llevaron a cabo en el marco de la adhesión del Partido ASI a la campaña de este a la alcaldía, con lo que se descarta el elemento temporal. Ahora bien, tampoco resulta relevante el análisis del elemento modal, comoquiera que si bien el Partido ASI avaló la candidatura de la señora Leidy Viviana Díaz Tibaduiza a



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

la Alcaldía de Piedecuesta, no se debe perder de vista que renunció a dicha aspiración el día 26 de julio de 2021, renuncia que se aceptó el 31 siguiente y, se reitera, no se demostró que antes de su dimisión el demandado haya apoyado de manera explícita la candidatura de algún candidato de otro partido político para ese cargo. Luego tampoco incide el elemento territorial pues, en definitiva, el análisis de este presupuesto tendría lugar bajo la circunstancia de haberse acreditado el apoyo político que prohíbe la norma. (...). En la medida que los cargos de la apelación no prosperaron, se impone la confirmación de la sentencia de primera instancia.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 107 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 2 INCISO 2



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE EDIL, INHABILIDAD DEL EDIL POR CONTRATACIÓN

RADICADO: [25000-23-41-000-2019-01109-02](#)

FECHA: 03/02/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Luis Jorge Ortiz Barahona y otro

DEMANDADO: Javier Fernando Caicedo Guzmán – Edil de la localidad de Rafael Uribe Uribe, período 2020-2023

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 2

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a esta Sección resolver, si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A el 14 de octubre de 2021, para lo cual se debe determinar si el señor Javier Fernando Caicedo Guzmán incurrió en la inhabilidad consagrada en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993, específicamente, si dentro de los 3 meses anteriores a la inscripción de su candidatura como edil de la Localidad Rafael Uribe Uribe ejecutó contrato celebrado con organismo público de cualquier nivel.

TESIS: [L]a inhabilidad consagrada en el numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993 tiene varios elementos. (...). Según se tiene, los argumentos del recurrente se refieren a 3 puntos centrales: i) que no ejecutó el contrato cuestionado en la localidad Rafael Uribe Uribe; ii) que de la ejecución del referido contrato no obtuvo ninguna ventaja frente al electorado y iii) que la interpretación del Tribunal de primera instancia fue extensiva porque la conducta inhabilitante es celebrar contratos y no ejecutarlos. En ese orden de ideas, se verificará, en primer lugar, si se reúnen o no los elementos de la inhabilidad desarrollados en el acápite anterior, específicamente lo que tiene que ver con la ejecución en la localidad Rafael Uribe Uribe. (...). [E]l período inhabilitante de 3 meses anteriores a la inscripción de la candidatura, estuvo dado en este caso entre el 25 de abril y el 25 de julio de 2019. Por lo tanto, como la cesión del contrato en controversia sólo se dio el 10 de julio de 2019 es claro que se encuentran configurados los elementos material y temporal de la inhabilidad, esto es, el señor [demandado] ejecutó un contrato celebrado con la Secretaría Distrital de Educación dentro de los 3 meses anteriores a la inscripción de su candidatura como edil de la Localidad Rafael Uribe Uribe de Bogotá. (...). [L]a referida obligación contractual debía ser desarrollada en toda la ciudad de Bogotá sin exclusión de ninguna localidad, por lo que claramente tenía la potencialidad de ejecutarse en la



ASUNTOS ELECTORALES 2022

localidad donde el demandado resultó elegido, es decir, en Rafael Uribe Uribe, circunstancia que bastaría a la luz de la jurisprudencia de esta Sección para entender cumplido el requisito de ejecución. (...). [A]demás, debe tenerse en cuenta que, dentro del material probatorio obran los informes de actividades del contratista de los meses de abril, mayo y junio de 2019. (...). Bajo esta perspectiva, está plenamente acreditado que el contrato de prestación de servicios 751914 de 2019 celebrado por el [demandado] con la Secretaría de Educación Distrital fue ejecutado en los meses de abril, mayo y junio de ese año, es decir, dentro del período inhabilitante en la localidad Rafael Uribe Uribe, por lo que los 3 elementos de la inhabilidad endilgada se configuraron plenamente. (...). Ahora bien, respecto del argumento del recurrente según el cual no se acreditó el elemento subjetivo de la inhabilidad, consistente en que el elegido haya influido en su futuro electorado, resulta del caso precisar que aunque tal como lo manifiesta, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional han señalado que una de los fines del régimen de inhabilidades es evitar que alguno de los candidatos obtenga ventajas sobre sus contrincantes derivadas del ejercicio previo alguna actividad, lo cierto es que ello no constituye un elemento para la configuración de la inhabilidad. (...). Por tanto, contrario a lo afirmado por el recurrente para la configuración de la inhabilidad bajo estudio, tal como se explicó en acápite anterior, no se requiere del “elemento subjetivo” que echa de menos consistente en que se haya obtenido ventaja en las elecciones por la actividad contractual por él desplegada. (...). Ahora bien, tal como se indicó con anterioridad, la inhabilidad endilgada en el caso concreto no es la celebración de contratos dentro del período inhabilitante sino la ejecución de un contrato en la localidad en la cual resultó elegido consagrada en el mismo numeral 4 del artículo 66 del Decreto 1421 de 1993. (...). La referida norma consagra 4 posibilidades de configuración: i) haberse desempeñado como empleados públicos en el Distrito; ii) haber sido miembro de una junta directiva distrital; iii) haber intervenido en la gestión de negocios o en la celebración de contratos con el Distrito; iv) haber ejecutado en la localidad contrato celebrado con organismo público de cualquier nivel. (...). En tal virtud, no resultan aplicables al caso, los conceptos y pronunciamientos jurisprudenciales que se citan de manera genérica como fundamento del recurso de apelación por cuanto se refieren a la configuración de inhabilidades en el caso de alcaldes y concejales ajenos al Distrito Capital en los cuales se ha señalado que la inhabilidad para ellos se configura por la celebración de un contrato y no por su ejecución, no obstante, se reitera, en este evento los ediles de Bogotá, D.C., tienen un régimen especial de inhabilidades frente al cual no resultan admisibles las consideraciones que se hagan respecto de otros cargos. (...). En ese orden de ideas, no existe la alegada disparidad de criterios respecto de la aplicación de la inhabilidad que sustenta el presente asunto por cuanto, se reitera, los casos aludidos por el recurrente se refieren a una normativa diferente a la especial que regula el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los edites del Distrito Capital



y, por tanto, no hay necesidad de efectuar unificación alguna. (...). En ese orden de ideas, al no tener vocación de prosperidad los argumentos esgrimidos por el recurrente en contra de la providencia apelada, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia del 14 de octubre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULOS 318 NUMERAL 6 Y 322 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2002 / DECRETO 1421 DE 1993 - ARTÍCULOS 64 Y 66 NUMERAL 4



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE CONCEJAL MUNICIPAL, DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN LA MODALIDAD DE APOYO, INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURA ELECTORAL, COALICIÓN POLÍTICA**RADICADO:** [47001-23-33-000-2020-00088-01 \(47001-23-33-000-2020-00087-00 acumulados\)](#)**FECHA:** 03/02/2022**TIPO DE PROVIDENCIA:** Sentencia**PONENTE:** Carlos Enrique Moreno Rubio**DEMANDANTES:** Alfonso Nuñez Macías y otro**DEMANDADO:** Carlos Julio Díazgranados Álvarez - Diputado de la Asamblea Departamental del Magdalena, periodo 2020-2023**MEDIO DE CONTROL:** Nulidad electoral**Extracto No. 3**

PROBLEMA JURÍDICO: De lo planteado tanto en los recursos de apelación como en el concepto del Ministerio Público, le corresponde a esta Corporación resolver si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia del 9 de junio de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, a través de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda, para lo cual habrá de establecerse si está acreditado o no que Carlos Julio Díazgranados Álvarez, al resultar elegido como diputado de la Asamblea Departamental del Magdalena para el periodo constitucional 2020-2023, por el partido político Alianza Verde, incurrió en la causal de doble militancia en la modalidad de apoyo por supuestamente haber respaldado la candidatura de Luis Miguel Cotes Habeych a la Gobernación del Magdalena, quien no fue inscrito, avalado ni coavalado por dicha organización política.

TESIS 1: 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. (...). [E]s 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. (...). De la modalidad de apoyo. Frente a la configuración de la modalidad de apoyo en materia de doble militancia, esta Sección ha sido clara al identificar los elementos para su configuración, así: Elemento subjetivo. El deber de abstención que se deriva de la prohibición de la doble militancia en su modalidad de apoyo cubre, además de quienes detentan cargos de dirección, gobierno, administración o control en los partidos y



movimientos políticos, a los miembros de las organizaciones políticas que han sido elegidos o aspiran a serlo en cargos o corporaciones de elección popular. Por lo anterior, la demostración de esta manifestación de doble militancia exige que el demandado ostente cualquiera de las calidades referidas. Elemento objetivo. La conducta proscrita consiste en apoyar aspirantes inscritos o respaldados por partidos y movimientos políticos que difieren de aquel al que pertenece el accionado. (...). En lo que refiere a la naturaleza del apoyo, se ha reconocido que la asistencia censurada debe ser el resultado de la ejecución de actos positivos y concretos que demuestren el favorecimiento político al candidato de otra organización. (...). Desde esta perspectiva, la Sala consideró, (...) que las abstenciones atribuidas por la parte actora al concejal acusado –cimentadas en la realización de reuniones políticas sin la presencia del aspirante a la Alcaldía de Soacha inscrito por el partido que lo avalaba–, no disponían de la virtualidad de configurar la doble militancia por apoyo, de cara a la ausencia de actos positivos y concretos que permitieran materializarla. (...). Pero no solo estos aspectos del respaldo proscrito han sido delimitados por la jurisprudencia de la Sección Quinta, pues igualmente ella ha hecho referencia a la frecuencia con la que deben producirse las acciones que denotan asistencia, afirmando que los actos de acompañamiento político no requieren ser de tracto sucesivo o continuo, sino instantáneos, de donde se colige que la configuración de esta modalidad de la doble militancia puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política. De otra parte, se ha establecido que el respaldo indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por el candidato asistido –carácter autónomo del patrocinio– razón por la que no se hace 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. Finalmente, la Sala ha expresado que la probanza del comportamiento prohibido en la legislación electoral debe llevar al juez a un estado de convicción que, más allá de cualquier duda razonable, permita acreditar la ocurrencia de un actuar a través del cual se persigue el impulso proselitista de una candidatura extraña a la avalada por el partido o movimiento político del que hace parte el accionado. (...). Por último, la Sección resalta que, como se precisó en la providencia de 20 de agosto de 2020, el actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de apoyos, y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato. (...). Elemento temporal. Se ha destacado que, a pesar de que el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, no hace referencia expresa al período o plazo en el que deben producirse los apoyos, una interpretación sistemática y con efecto útil de la norma conlleva aceptar que la materialización de la asistencia indebida debe suceder en el contexto de la campaña política, toda vez que “...solo durante ese lapso se puede hablar de candidatos en el sentido estricto de la palabra”; término que se extiende desde el momento en el que el ciudadano acusado



inscribe su aspiración y va hasta la fecha de la elección. Elemento modal de la conducta. La incursión en la prohibición de doble militancia en su modalidad de apoyo exige que el partido o movimiento político que avaló la postulación del acusado haya inscrito una candidatura propia al cargo de elección popular de que se trate, comoquiera que solo en estos eventos puede reprocharse la defraudación a la lealtad partidista exigida al candidato sometido al medio de control de nulidad electoral. Sin embargo, no solo la inscripción da por acreditado este presupuesto, teniendo en cuenta que, como ha sido admitido por la jurisprudencia de esta Sala de Sección, el desconocimiento de los apoyos expresos dados por un partido o un movimiento político a una causa proselitista distinta de la suya, pueden llevar a cristalizar igualmente la causal de inelegibilidad erigida en el artículo 2.2 de la Ley 1475 de 2011. (...). [L]a manifestación expresa de apoyo a un candidato perteneciente a otra colectividad puede darse a través de la figura de la adhesión, como otra de las formas en las que pueden materializarse en el proceso electoral alianzas entre agrupaciones políticas. (...). Entonces, la materialización del elemento modal de la conducta proscrita pasa por la demostración de la inscripción de candidatos pertenecientes a la estructura política de la que hace parte el accionado o a la existencia de manifestaciones explícitas, como las adhesiones, mediante las cuales su partido se compromete de lleno con la candidatura postulada por un movimiento distinto, lo que obliga al conglomerado al que pertenece a respetar sus directrices, y a no desconocer las instrucciones de su colectividad de en el sentido de no apoyar otras aspiraciones, sin que sus intereses puedan anteponerse a aquellos de la colectividad. Elemento territorial. De los precedentes de la Sección es posible advertir que el respaldo recriminado por el legislador estatutario de 2011 puede producirse en el seno de una misma circunscripción electoral –v. gr., la asistencia política prestada por un candidato al Concejo a la aspiración proselitista de un candidato a la Alcaldía de la misma municipalidad–, pero también en el escenario de circunscripciones territoriales diversas. (...). De esta manera, la parte actora deberá acreditar que, sin importar la coincidencia o no de circunscripciones electorales, el acusado acompañó a través de actos positivos y concretos las aspiraciones políticas de un candidato avalado por una organización distinta de la suya, fomentando sus posibilidades de acceso a un cargo de elección popular.

TESIS 2: [L]as censuras que sustentan los recursos de apelación interpuestos en contra de la sentencia del 9 de junio de 2021, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda, se contraen a cuestionar, por un lado, el razonamiento expuesto en torno a la carencia de fuerza vinculante de la Resolución 007 de 2019, proferida por la Dirección Nacional del Partido Alianza Verde, y, por otro lado, el análisis defectuoso respecto de los elementos de convicción que se tuvieron en cuenta para determinar que el demandado no incurrió en la prohibición de doble militancia. (...). Alcance de la Resolución



007 del 15 de julio de 2019 expedida por el partido político Alianza Verde. (...). [E]n el juicio de nulidad electoral que ocupa la atención de la Sala, es claro que las directrices impartidas en la Resolución 007 de 2019 debían ser acatadas por todos los integrantes de la colectividad, sobre la base de considerar que la determinación de no dejar en libertad a los miembros del partido para apoyar a candidatos de otras colectividades, tenía como uno de los propósitos impedir que sus miembros incurrieran en conductas constitutivas de doble militancia. En ese sentido, no es cierto el argumento de la sentencia apelada referente a que la citada resolución, al tener como sustento los distintos acuerdos de adhesiones o alianzas, creó una nueva causal de doble militancia en la modalidad de apoyo, toda vez que, se reitera, en este asunto existió un compromiso adquirido previamente a su expedición por el Partido Alianza Verde de apoyar la candidatura de (...) a la Gobernación del Magdalena, es decir, fue voluntad de la agrupación tomar como propio a dicho aspirante, lo que implicaba un deber de quienes recibieron el aval de secundar esa y no otra campaña política, como una manifestación de la lealtad y de la disciplina de partido que debe prevalecer en punto de las decisiones de la colectividad. Con todo, se debe insistir en que el deber de los militantes se circunscribe a no ir en contra de la aspiración política que decidió secundar la colectividad de la que forma parte; quiere ello decir que la prohibición no conlleva el deber de apoyar a los candidatos del partido, sino la obligación de abstenerse de expresar o manifestar actos de respaldo hacia aspirantes de otras agrupaciones. En conclusión, contrario a lo argumentado por el *a quo*, para la estructuración de la doble militancia en la modalidad de apoyo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, en consonancia con los artículos 2 de la Ley 1475 de 2011 y 107 de la Constitución Política, no se requiere como único presupuesto la inscripción de un candidato por el partido político al que pertenece el demandado, ya que, como se explicó con suficiencia, se ha reconocido que puede existir doble militancia cuando la colectividad no tiene candidato propio pero decide, por adhesión, respaldar a otro. (...). Análisis del cargo de indebida valoración del testimonio y de los registros fotográficos tendientes a acreditar la causal de nulidad de doble militancia en la modalidad de apoyo. En los recursos de apelación se planteó como reproche la indebida valoración efectuada por el Tribunal Administrativo del Magdalena al testimonio de (...), al que calificó de “insular”, quien declaró que [el demandado] y (...) en la reunión realizada el 20 de octubre de 2019, en el distrito de Santa Marta, y a la que asistieron más de cien personas, solicitaron mutuamente a los participantes el apoyo para sus campañas. Destacaron que en el ordenamiento legal no existe una tarifa legal probatoria que condicione la existencia de un número determinado de elementos de convicción en orden a la demostración de un supuesto de hecho. Por otro lado, aseguraron que las imágenes captadas en diversas reuniones políticas por sí solas demuestran el apoyo ofrecido, ya que se observa con claridad al demandado usando un atuendo con propaganda electoral de la campaña del



ASUNTOS ELECTORALES 2022

(...). [S]e pone de presente que no existe discusión en cuanto a la comparecencia conjunta de (...) a la reunión del 20 de octubre de 2019, en el Distrito de Santa Marta, en la que había más de cien personas, y a la que también asistieron, según la declarante, dos candidatos más, uno para Juntas Administradoras Locales (JAL) y el otro para el Concejo Municipal, ambos por el Partido Alianza Verde. (...). De la declaración se advierte que no existe certeza de los precisos términos de la aseveración [del demandado] de apoyar “la buena gestión del Mello” y que de manera concomitante el respaldo se reflejó en la solicitud expresa a los participantes al evento de que “siguieran por la misma línea”, ya que al indagarle si recordaba frases o expresiones puntuales de apoyo, de manera contradictoria con lo narrado, se limitó a señalar: “bueno, puedo recordar que por la buena gestión debemos apoyar a personas que tengan al Magdalena en su corazón, no recuerdo ahorita precisas (sic), no recuerdo más”. Con sustento en lo anterior, no es posible establecer el contexto de la intervención de [demandado] relacionado con la supuesta buena administración realizada por Luis Miguel Cotes Habeycho si se refirió en forma genérica a la gestión de los otros candidatos, aunado al hecho de que la petición de votar “por personas que tengan al Magdalena en el corazón” no es una manifestación concreta de apoyo respecto del candidato a la Gobernación del Magdalena, pues debe recordarse que en la tarima del evento también se encontraban los otros dos aspirantes a una de las JAL y al Concejo Municipal de Santa Marta, de manera que bien pudo el demandado realizar la propuesta de votar por los candidatos de su colectividad para las referidas corporaciones públicas. Por consiguiente, a partir de la declaración rendida, para la Sala, como antes se indicó, no existe certeza de la manifestación concreta de apoyo del demandado al candidato a la Gobernación del Magdalena. Fotografías de la reunión política celebrada el 4 de octubre de 2019 en Ciénaga y su valor probatorio para acreditar la causal de nulidad de doble militancia. De manera preliminar se debe señalar que es un hecho probado en el proceso la asistencia del demandado a la reunión política del 4 de octubre de 2019, llevada a cabo en un sitio público en Ciénaga, a la que también compareció (...), es decir, en época de campaña electoral, según el calendario electoral fijado por la Registraduría Nacional del Estado Civil en la Resolución 14778 del 1° de octubre de 2019. Con las demandas se aportaron unas fotografías que dan cuenta del evento en mención en las que se observa a [demandado] en compañía de (...) y de algunos simpatizantes que portan camisetas de color verde, alusivas al Partido Alianza Verde. (...). [L]a configuración del apoyo radica no tanto en la comparecencia del demandado en eventos políticos ajenos a los de su partido, o con integrantes y candidatos de corrientes distintas a la suya, sino en la acreditación de que con su asistencia promovió la campaña política de aspirantes distintos a los de su colectividad. Adicionalmente, se ha descartado que el acompañamiento y ayuda proscritas por la modalidad de doble militancia se estructure a partir de la sola existencia de publicidad política extraña al demandado en los



eventos en los que participa, en razón a que se requiere la prueba de que la publicidad obedeció a la voluntad o al consentimiento del acusado. (...). En síntesis, el objetivo primordial de la propaganda electoral es visibilizar a un partido, movimiento político o un candidato para captar la atención de los votantes, quienes indefectiblemente identifican o relacionan al aspirante con la ideología de la colectividad a la que se hace alusión en la publicidad. En términos del Consejo Nacional Electoral, la propaganda electoral puede ser directa o indirecta. La primera, es la que promueve de manera específica el nombre del candidato o partido político con el objetivo de obtener apoyo electoral para el cargo de elección popular al que se aspira. Y, la segunda, hace referencia a una forma de publicidad inductiva o subliminal, en la que se omiten expresas alusiones a su finalidad, autor o beneficiario, pero cuyos elementos permiten a la comunidad relacionarla con un sujeto y una aspiración política y puede manifestarse en canciones, pancartas, manillas, pendones, avisos o adhesivos en vehículos, pasacalles, vallas, prendas de vestir (camisetas, gorras) y volantes. Como quedó antes referenciado, en las fotografías tomadas de la reunión política del 4 de octubre de 2019, en un recinto público en Ciénaga, se observa al demandado al lado de (...) y de un numeroso grupo de personas que usan camisetas verdes, distintivo del Partido Alianza Verde, situación que por sí sola, en los términos exigidos por la jurisprudencia de la Sección Quinta de esta Corporación para efectos de que se configure la conducta prohibitiva de doble militancia, no constituye un acto positivo y concreto de apoyo. No obstante, el registro fotográfico contiene una demostración que salta de bulto y es la referente a que, en ese evento de carácter eminentemente proselitista, el demandado usó una prenda de vestir (gorra) alusiva a la campaña “MELLO GOBERNADOR”, lo que pone de manifiesto que desplegó, a través de su indumentaria, una forma de publicidad electoral con el fin de favorecer la aspiración de (...) a la Gobernación del Magdalena para el periodo 2020-2023. Al respecto, se debe hacer especial énfasis en que la propaganda electoral en una prenda de vestir corresponde a un acto propio de la voluntad de quien la porta, dirigida a captar la atención de los electores y a favorecer la aspiración política del candidato al que se promueve, lo que de suyo descarta situaciones meramente accidentales o circunstanciales tendientes a justificar su uso. (...). Asimismo, se advierte que en el interrogatorio el demandado expresamente reconoció conocer de la existencia de la Resolución 007 de 2019 y de la decisión del Partido Alianza Verde de apoyar a (...) para la Gobernación del Magdalena; sin embargo, afirmó que dicha colectividad política no avaló ni coavaló a ningún candidato para ese cargo. (...). La declaración del demandado merece credibilidad para la Sala en el sentido de que interpretó en forma equivocada la circunstancia de que el Partido Alianza Verde no inscribió candidato propio a la Gobernación del Magdalena, lo que, en su sentir, lo habilitaba a manifestar respaldo a aspirantes para ese cargo de otras colectividades, con desconocimiento de la obligación que representaba para él y para todos los miembros de esa



ASUNTOS ELECTORALES 2022

agrupación de abstenerse de ejecutar actos de ayuda o asistencia que no fueran a favor (...). La anterior afirmación encuentra asidero en el hecho de que, en forma consciente y voluntaria, decidió utilizar en su indumentaria propaganda política de otra campaña electoral distinta a la de su partido. (...). De igual forma, se tiene que el objeto de la prohibición constitucional de la doble militancia, tal como lo ha reiterado esta Sala de Decisión y la Corte Constitucional, es proteger no solo las organizaciones políticas sino también a la sociedad y la eficacia del sistema democrático, que son los que se benefician de las medidas de fortalecimiento de las agrupaciones políticas, si se tiene en cuenta que la sociedad recibe un mensaje claro y contundente acerca del funcionamiento del sistema democrático a través de la disciplina de la política partidista y de otros elementos que conforman el sistema jurídico en materia de democracia. De esa manera los asociados podrán tener un parámetro claro respecto de la opción ideológica con la que se identifican y, por contera, ejercer sus derechos políticos en condiciones reales de libertad. En ese orden, la doble militancia en el ordenamiento jurídico colombiano es tridimensional, es decir, no solo irradia la disciplina partidista, sino que también protege al elector y al sistema democrático en materias, como, por ejemplo, el régimen de bancadas, en virtud de los principios pro electoratem, *pro hominum*, *pro homine* y *pro sufragium*. (...). Hechas las anteriores precisiones, se concluye que el demandado incurrió en la conducta prohibitiva de doble militancia, sobre la base de considerar que, en contra de la lealtad que debe guardar al Partido Alianza Verde, desconoció abiertamente la decisión de dicha colectividad de adherir la campaña de (...) a la Gobernación del Magdalena, en tanto estimó que la Resolución 007 de 2019, es un acto ilegal y, bajo la premisa de que dicha organización no inscribió ningún candidato a la Gobernación del Magdalena, optó por respaldar la candidatura de (...), a través del uso de prendas de vestir con propaganda electoral de la campaña del referido aspirante, situación que quedó demostrada de la valoración integral de los registros fotográficos allegados al expediente, al igual que con la declaración rendida por el acusado. En consecuencia, hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar se declarará, con efectos *ex nunc*, la nulidad del acto acusado que contiene la elección de [demandado] como diputado de la Asamblea Departamental del Magdalena para el periodo constitucional 2020-2023.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULOS 107 Y 108 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 NUMERAL 2 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULOS 2 INCISO 2, 29 Y 35



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE CONCEJAL MUNICIPAL, PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN LA MODALIDAD DE APOYO

RADICADO: 25000-23-41-000-2019-01029-01

FECHA: 10/03/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro

DEMANDADO: Norberto Cuenca Rivera – Concejal de Soacha, período 2020-2023

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 4

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar, conforme al argumento expuesto en el recurso de alzada, si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, a través de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda, para lo cual se debe tener en cuenta que en el recurso de apelación se arguyó que el demandado incurrió en la prohibición de doble militancia por apoyar a un candidato distinto al que decidió secundar el Partido Conservador para la Alcaldía de Soacha y que no respaldó la aspiración de Juan Carlos Saldarriaga a dicho cargo, quien fue inscrito por esa colectividad.

TESIS 1: 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. (...). 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. (...). 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



ASUNTOS ELECTORALES 2022

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 vigor 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. (...). De la modalidad de apoyo. Frente a la configuración de la modalidad de apoyo en materia de doble militancia, esta Sección ha sido clara al identificar los elementos para su configuración. Elemento subjetivo. El deber de abstención que se deriva de la prohibición de la doble militancia en su modalidad de apoyo cubre, además de quienes detentan cargos de dirección, gobierno, administración o control en los partidos y movimientos políticos, a los miembros de las organizaciones políticas que han sido elegidos o aspiran a serlo en cargos o corporaciones de elección popular. Por lo anterior, la demostración de esta manifestación de doble militancia exige que el demandado ostente cualquiera de las calidades referidas. Elemento objetivo. La conducta proscrita consiste en apoyar aspirantes inscritos o respaldados por partidos y movimientos políticos que difieren de aquel al que pertenece el accionado. Así, el concepto de apoyo ha sido caracterizado por esta Sección como “(...) 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. En lo que refiere a la naturaleza del apoyo, se ha reconocido que la asistencia censurada debe ser el resultado de la ejecución de actos positivos y concretos que demuestren el favorecimiento político al candidato de otra organización. (...). Desde esta perspectiva, la Sala consideró, (...) que las abstenciones atribuidas por la parte actora al concejal acusado –cimentadas en la realización de reuniones políticas sin la presencia del aspirante a la Alcaldía de Soacha



inscrito por el partido que lo avalaba–, no disponían de la virtualidad de configurar la doble militancia por apoyo, de cara a la ausencia de actos positivos y concretos que permitieran materializarla. (...). Pero no solo estos aspectos del respaldo proscrito han sido delimitados por la jurisprudencia de la Sección Quinta, pues igualmente ella ha hecho referencia a la frecuencia con la que deben producirse las acciones que denotan asistencia, afirmando que los actos de acompañamiento político no requieren ser de tracto sucesivo o continuo, sino instantáneos, de donde se colige que la configuración de esta modalidad de la doble militancia puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política. De otra parte, se ha establecido que el respaldo indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por el candidato asistido – carácter autónomo del patrocinio– razón por la que no se hace 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. Finalmente, la Sala ha expresado que la probanza del comportamiento prohibido en la legislación electoral debe llevar al juez a un estado de convicción que, más allá de cualquier duda razonable, permita acreditar la ocurrencia de un actuar a través del cual se persigue el impulso proselitista de una candidatura extraña a la avalada por el partido o movimiento político del que hace parte el accionado. (...). Elemento temporal. Se ha destacado que, a pesar de que el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, no hace referencia expresa al período o plazo en el que deben producirse los apoyos, una interpretación sistemática y con efecto útil de la norma conlleva aceptar que la materialización de la asistencia indebida debe suceder en el contexto de la campaña política, toda vez que “...solo durante ese lapso se puede hablar de candidatos en el sentido estricto de la palabra”; término que se extiende desde el momento en el que el ciudadano acusado inscribe su aspiración y va hasta la fecha de la elección. Elemento modal de la conducta. La incursión en la prohibición de doble militancia en su modalidad de apoyo exige que el partido o movimiento político que avaló la postulación del acusado haya inscrito una candidatura propia al cargo de elección popular de que se trate, comoquiera que solo en estos eventos puede reprocharse la defraudación a la lealtad partidista exigida al candidato sometido al medio de control de nulidad electoral. Sin embargo, no solo la inscripción da por acreditado este presupuesto, teniendo en cuenta que, como ha sido admitido por la jurisprudencia de esta Sala de Sección, el desconocimiento de los apoyos expresos dados por un partido o un movimiento político a una causa proselitista distinta de la suya, pueden llevar a cristalizar igualmente la causal de inelegibilidad erigida en el artículo 2.2 de la Ley 1475 de 2011. (...). En ese orden, la manifestación expresa de apoyo a un candidato perteneciente a otra colectividad puede darse a través de la figura de la adhesión, como otra de las formas en las que pueden materializarse en el proceso electoral alianzas entre agrupaciones políticas.



(...). Entonces, la materialización del elemento modal de la conducta proscrita pasa por la demostración de la inscripción de candidatos pertenecientes a la estructura política de la que hace parte el accionado o a la existencia de manifestaciones explícitas, como las adhesiones, mediante las cuales su partido se compromete de lleno con la candidatura postulada por un movimiento distinto, lo que obliga al conglomerado al que pertenece a respetar sus directrices, y a no desconocer las instrucciones de su colectividad de en el sentido de no apoyar otras aspiraciones, sin que sus intereses puedan anteponerse a aquellos de la colectividad. Elemento territorial. De los precedentes de la Sección es posible advertir que el respaldo recriminado por el legislador estatutario de 2011 puede producirse en el seno de una misma circunscripción electoral –v. gr., la asistencia política prestada por un candidato al Concejo a la aspiración proselitista de un candidato a la Alcaldía de la misma municipalidad–, pero también en el escenario de circunscripciones territoriales diversas. (...). De esta manera, la parte actora deberá acreditar que, sin importar la coincidencia o no de circunscripciones electorales, el acusado acompañó a través de actos positivos y concretos las aspiraciones políticas de un candidato avalado por una organización distinta de la suya, fomentando sus posibilidades de acceso a un cargo de elección popular.

TESIS 2: Caso concreto. Como quedó señalado en los antecedentes de esta providencia, la censura que sustenta el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia del 28 de octubre de 2021, se contrae a señalar que Norberto Cuenca Rivera incurrió en la causal de nulidad de doble militancia por apoyar a un candidato a la Alcaldía de Soacha distinto al que decidió respaldar la agrupación política a la que pertenece, y por no acompañar la aspiración de Juan Carlos Saldarriaga a ese cargo, en abierto desconocimiento del acuerdo de adhesión suscrito entre los Partidos de la “U” y Conservador. (...). Al respecto, se advierte que en los términos del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, la decisión de apoyar a un candidato de un partido o movimiento político para un cargo de elección popular respecto del cual la colectividad que brinda el respaldo no tiene aspirante propio, constituye una manifestación de la figura de la adhesión como una de las modalidades de participación política. (...). Así pues, según el postulado en cita, el candidato será el único de los partidos y movimientos que decidan adherir o apoyar esa aspiración, a pesar de que aquellos no hayan suscrito el acuerdo de coalición, de lo que se infiere que, en virtud de la adhesión, el partido que otorga el apoyo, formalmente, optó por un candidato al respectivo cargo uninominal. (...). Ahora bien, es importante poner de presente que, en virtud de la autonomía de los partidos políticos para definir su estructura interna y sus reglamentos, la ausencia de apoyo al candidato de la colectividad que avaló al demandado puede constituir una falta disciplinaria con las consecuencias que de ello se deriva, mas no un comportamiento relevante para efectos de la nulidad electoral. En ese sentido, se concluye que la supuesta omisión referente a que



el demandado no manifestó apoyo a la candidatura de (...) como aspirante a la Alcaldía de Soacha, no es configurativa de la prohibición de doble militancia, pues, se reitera, la conducta proscrita se enmarca en la asistencia, ayuda o respaldo que se brinde a un candidato distinto al inscrito o avalado por el partido o movimiento al cual se encuentra afiliado.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 107 INCISOS 5 Y 12 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 NUMERAL 8 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 2 INCISOS 1, 2 Y 3 Y 29



RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN, REQUISITOS DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00013-00](#)

FECHA: 17/03/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Edwin José López Fuentes y otro

DEMANDADO: Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira -

MEDIO DE CONTROL: Recurso extraordinario de revisión

Extracto No. 5

PROBLEMA JURÍDICO: Le corresponde a la Sala determinar si se encuentra configurada la causal 5 consagrada en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, en su modalidad de congruencia, respecto de la sentencia de segunda instancia proferida el 25 de noviembre de 2021 por el Tribunal Administrativo de La Guajira, a través de la cual confirmó el fallo de primera instancia por medio del cual se negaron las pretensiones de la demanda de nulidad del acto de elección de José Luis Socarrás Amaya como personero del municipio de Villanueva (La Guajira) para el período 2020-2024.

TESIS 1: El artículo 248 de la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que este recurso procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas i) por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ii) por los Tribunales Administrativos y iii) por los jueces administrativos. En cuanto a su finalidad, la Corte Constitucional, en el fallo C-520 del 4 de agosto de 2009, recordó que constituye una excepción al principio de cosa juzgada que ampara a todas las sentencias ejecutoriadas, para que puedan enmendarse los errores o ilicitudes cometidas en su expedición, y se restituya el derecho al afectado a través de una nueva providencia fundada en razones de justicia material, que resulte acorde con el ordenamiento jurídico. En esa ocasión, la Sala aclaró que las causales que pueden proponerse como fundamento del recurso extraordinario de revisión, están enlistadas de manera taxativa en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 y dan cuenta de la naturaleza eminentemente procedimental de los vicios o errores que de conformidad con la ley procesal son los únicos que permiten la revisión de la sentencia por esta vía. En efecto, se trata de la revisión de aspectos objetivos que puedan dar lugar a la estructuración de las causales de revisión consagradas en la norma en cita [artículo 250 de la Ley 1437 de 2011], no de errores de interpretación. Valga señalar que no todas las causales de revisión tienen el mismo alcance temporal, pues mientras algunas cuestionan la



validez o suficiencia de las pruebas al momento del pronunciamiento de la sentencia (numerales 2, 3, 5 y 8 *ibídem* [del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011]), otras se refieren a la validez o suficiencia sobreviniente, es decir, luego de ocurrido un hecho posterior al pronunciamiento del fallo. (numerales 1, 4, 6, 7 [del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011]). (...). Conforme con lo anterior, por esta vía no es posible reabrir el debate probatorio de las instancias, sino revisar la sentencia que puso fin a la controversia, con el fin de determinar la justicia del pronunciamiento a la luz de las taxativas causales consagradas en la ley. Las causales de revisión en materia de lo Contencioso Administrativo se encuentran consagradas en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Para el caso que ocupa a la Sala, la parte recurrente invocó la causal consagrada en el numeral 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, consistente en existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.”

TESIS 2: Elementos para su configuración. Conforme con lo anterior, los requisitos que deben estar cumplidos son: i) que la irregularidad que motiva la nulidad se origine en la propia sentencia y ii) que contra dicha providencia no proceda recurso de apelación. Lo afirmado permite indicar que esta causal no se estableció por el legislador para debatir puntos de apreciación o el análisis de las pruebas, pues lo contrario equivaldría a convertir el recurso extraordinario en un juicio de legalidad. (...). De acuerdo con esta sentencia [del 1º de marzo de 2018 proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro del radicado 11001-03-25-000-2013-00838-0] el principio de congruencia debe ser (i) interno, esto es la que debe existir entre la parte motiva y la resolutive de la sentencia, y (ii) externo, que se refiere a que la decisión corresponda a lo pedido en la demanda y en la contestación de la demanda.

TESIS 3: Transgresión del principio de congruencia. Al revisar los argumentos presentados en el recurso de apelación y lo resuelto en el fallo de segunda instancia, esta Sala no advierte que se haya vulnerado el principio de congruencia, por haberse resuelto algún cargo nuevo o diferente. Así las cosas, es evidente que el problema jurídico consistente en que el concejo municipal carecía de competencia temporal para proferir la Resolución 011 del 28 de septiembre de 2020, irregularidad que en su entender afectó el acto de elección, fue estudiada por el *a quo* puesto que en la sentencia se explicó que al momento en que se realizó la nueva convocatoria, se había interpuesto una tutela ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha contra el fallo del Juzgado Promiscuo de San Juan del Cesar, y por tanto no se había resuelto el asunto litigioso, hecho que a juicio del *ad quem* le permitía proferir la nueva convocatoria. Además de lo anterior precisó que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, en fallo del 8 de octubre de 2020, revocó la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo de San Juan del Cesar, por lo



ASUNTOS ELECTORALES 2022

que consideró que todos los trámites adelantados por el concejo municipal se llevaron a la legalidad. En ese orden, la Corporación judicial expresó claramente que el juicio de legalidad se hacía con fundamento en las normas legales vigentes al momento de la elección, y como para ese momento estaba operando la sentencia del Tribunal Superior de Riohacha, estudió la legalidad con base en lo resuelto en esa providencia. En este contexto se advierte que, lo que realmente resulta de la discusión de los recurrentes es el cuestionamiento in judicando de las consideraciones que hizo el Tribunal así como de la valoración de los hechos probados por parte de esa corporación, y no a una verdadera incongruencia (citra, extra o ultra petita) en la sentencia de segunda instancia, es decir, lo que realmente se busca es cuestionar la valoración del fallador, estudio que es ajeno a la finalidad y presupuestos del recurso extraordinario de revisión. Así las cosas, el Tribunal con base en la cronología de los hechos y a una decisión de amparo del Tribunal Superior, hizo el estudio del cargo presentado en el recurso de apelación, de manera que atendió los extremos de la competencia dada en el recurso de apelación, al resolver los planteamientos expuestos con las pruebas que obraban en el expediente, razón por la cual no se puede hablar de una falta de congruencia en ninguna de sus modalidades. Con fundamento en lo expuesto, esta Sala concluye que no hubo desconocimiento alguno de lo dicho en el recurso de apelación, puesto que en el fallo se resolvió el cargo tal como fue planteado. De otra parte, frente al supuesto nuevo cargo resuelto, consistente en que el estudio de la competencia temporal se sustentó en la vulneración del artículo 35 de la Ley 136 de 1994 al no elegir personero dentro de los 10 primeros días de enero, debe decirse que tal afirmación no es cierta, toda vez que si bien en el fallo se indicó que la elección debe hacerse dentro de esos días lo planteó como una generalidad ilustrativa que resulta derivada del mero contenido de la norma en cita, pero ello ni demeritó ni omitió el punto a resolver planteado por el interesado, comoquiera que luego concretó que para el momento de la elección estaba vigente la sentencia del tribunal, por lo que reiteró que dicha elección se hizo con fundamento en lo allí decidido. Por lo anterior, este cargo no está llamado a prosperar. (...). En primer lugar, (...), estos planteamientos [presentados en el recurso de apelación] son contradictorios, toda vez que se indicó que se debía resolver si el incumplimiento de un fallo judicial constituye o no causal de nulidad del acto administrativo, pero a la vez señaló que la sustentación no se refirió en sí al fallo de tutela, sino al incumplimiento normativo. Con todo, debe decirse que (...) el Tribunal sí resolvió esos reproches, puesto que explicó que en este caso el estudio de legalidad debía hacerse con fundamento en las normas vigentes para la fecha de la elección, ya que para ese momento se encontraba surtiendo plenos efectos el fallo del Tribunal, de manera que no encontró que en este caso el incumplimiento al fallo de tutela del Juzgado Promiscuo de San Juan del Cesar afectara la legalidad de la elección, se insiste por estar surtiendo efectos la sentencia del Tribunal Superior. Quiere decir lo anterior,



que para esa Corporación la decisión aplicable al caso era el fallo de tutela del Tribunal Superior, de manera que si bien no se hizo una mención expresa de los artículos 86 de la Constitución y 27 del Decreto 2591 de 1991, si resolvió el cargo al explicar que: (i) que se podía realizar una nueva convocatoria, puesto que contra el fallo del Juzgado Promiscuo de San Juan del Cesar se había presentado tutela y la cuestión estaba pendiente por resolverse, y (ii) que la decisión bajo la cual se hacía todo el estudio era el fallo vigente para la época de la elección, esto es, el del Tribunal Superior. (...). En este orden de ideas, encuentra la Sala que estos cargos se estudiaron, sobre la base de considerar que el Tribunal sí se pronunció acerca de cuáles eran las normas bajo las cuales debía hacerse el estudio de legalidad de la elección demandada, dentro de las que incluyó una providencia judicial que estaba surtiendo plenos efectos. Ahora bien, en este punto debe precisarse que los jueces en sus providencias se pronuncian sobre los problemas jurídicos y los ejes temáticos que los sujetos procesales judicializan, por lo que cada una de las afirmaciones o frases que se incluyan en los respectivos memoriales o postulaciones, se resuelven al analizar el cargo respectivo entendido en su generalidad con cada uno de los argumentos jurídicos expuestos en el mismo, mas no sobre cada una de las frases y párrafos que se incluyan. Por lo visto anteriormente, esta Sala advierte que, que la discusión de la nulidad electoral que hizo el Tribunal *ad quem*, tuvo en cuenta los pronunciamientos de los jueces de amparo que la autoridad administrativa nominadora conoció al momento de la elección y que dentro de su autonomía entendió y consideró como aplicables al caso, por lo que nuevamente se itera que la omisión que el revisionista endilga al Tribunal, en realidad contiene en su trasfondo una discusión sobre la interpretación que tuvo el operador de la nulidad electoral, esto es, es su disconformidad en la forma como se aplicaron en el tiempo las decisiones de amparo, que se recaba no es un punto sobre el cual el juez de la revisión, siendo extraordinario, puede entrar a analizar, porque convertiría al recurso en una tercera instancia, ajena por demás a los medios de impugnación de excepción, como lo es la revisión. Por lo anterior, este cargo tampoco está llamado a prosperar.

TESIS 4: Vulneración del principio de limitación de la competencia del Tribunal. (...). [N]o se encuentra que el Tribunal *ad quem* haya procedido a dejar de lado el análisis de la incompetencia temporal y, por ende, se advierta algún hecho constitutivo de una nulidad originada en la sentencia o un pronunciamiento por fuera de lo expuesto en el recurso de apelación, ya que esa Corporación tuvo en cuenta todo el contexto fáctico para resolver si había o no incompetencia temporal y llegó a la conclusión que para el momento de la elección estaba produciendo efectos el fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, y por tanto la actuación se presumía legal. Así mismo, se reitera que el Tribunal *ad quem* consideró que para la fecha en la que se expidió la Resolución 011 de 2020 por medio de la cual se hizo



la nueva convocatoria, se había interpuesto una acción de tutela contra el fallo del Juzgado Promiscuo de San Juan del Cesar, decisión que a su juicio le permitía a la Mesa Directiva actuar de esa manera por estar *sub judice* o en controversia el litigio, así mismo se reitera el estudio de legalidad lo hizo con fundamento en el fallo que en su consideración era el aplicable, esto es, el vigente para la fecha de la elección. No puede perderse de vista que la finalidad del recurso extraordinario de revisión es que se puedan corregir los errores cometidos en la expedición de la sentencia, por cuanto no se trata de reavivar la controversia que ya fue dilucidada, por ello está proscrito para el juez de la revisión analizar in judicando al fallo o volver sobre la valoración probatoria en aspectos que no estén estrictamente relacionados con los hechos fundamento que las causales taxativas prevén, ni siquiera bajo el ropaje de la causal de la nulidad originada en la sentencia, cuando el propósito del interesado sea el cuestionamiento de los aspectos sustanciales o de fondo, o de la hermenéutica empleada por el juez de la causa dentro de su autonomía jurisdiccional. En este caso, no se evidencia que se haya hecho un pronunciamiento por fuera de lo expuesto en el recurso de apelación, sino que lo que realmente se busca es cuestionar el análisis de fondo que hizo el juez de segunda instancia, lo que resulta improcedente y ajeno a la finalidad de este recurso. Por lo anterior este cargo no está llamado a prosperar. Vulneración del principio de limitación de la competencia en relación con el cargo denominado “De la ausencia de señalamiento anticipado para la elección de personero”. (...). Al revisar los argumentos expuestos en el recurso no se advierte que el Tribunal no hubiera resuelto los planteamientos del recurso de apelación, en cuanto a los plazos de la convocatoria y la elección. En efecto, al observar las consideraciones, se evidencia que se refirió a la incidencia y llegó a la conclusión de que en este caso no se encontraba demostrada, puesto que con la Ley 1551 de 2012, la forma de elección de los personeros cambió y, por tanto, el hecho de que se hubiera convocado a la elección con un solo día de anticipación, no afectaba los resultados. (...). [E]s claro que sí se resolvieron los argumentos expuestos en el recurso de apelación, y no se hizo algún pronunciamiento por fuera o distinto de lo allí planteado, ni por omisión ni por exceso. En este orden de ideas, al no encontrar configurada la causal 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, esto es, la nulidad originada en la sentencia, la Sala declarará infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte actora y, en consecuencia, dejará incólume la providencia del 25 de noviembre de 2021 por el Tribunal Administrativo de La Guajira, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

TESIS 5: De acuerdo con esta norma [artículo 188 del CPACA], la Sala se abstendrá de condenar en costas, con fundamento en la naturaleza del proceso de nulidad electoral, el cual tiene por objeto la protección de intereses públicos, toda vez que el acto electoral tiene su origen en la materialización de la democracia participativa y en el derecho a elegir y ser elegido que consagra



la Constitución Política de Colombia. Aunado a que tampoco se observa que el recurso de revisión presente una manifiesta carencia de fundamento legal.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 188, 248 Y 250 NUMERAL 5 / LEY 797 DE 2003 - ARTÍCULO 20 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 35



MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD, ELECCIÓN DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD, LÍMITES A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, NORMA SIN VIGENCIA, REGLAS DE COMPARACIÓN, COMUNIDAD EDUCATIVA, INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

RADICADO: [11001-03-24-000-2021-00208-00](#)

FECHA: 31/03/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Julian Vanegas Torres

DEMANDADA: Universidad Surcolombiana

MEDIO DE CONTROL: Nulidad simple

Extracto No. 6

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a declarar la nulidad del numeral 4 del artículo 30 del Acuerdo 075 de 1994 modificado por el artículo 4 del Acuerdo 015 de 2004; de los incisos 2 y 3 del artículo 3, de los artículos 4 y 5 y del párrafo del artículo 6 del Acuerdo 015 de 2004; y del inciso 2 del artículo 7 del Acuerdo 031 de 2004, todos proferidos por el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana a través de los cuales se establece la forma en que se elige el rector de ese ente universitario. Para el efecto se debe establecer si dichas disposiciones vulneran los artículos 1, 3, 4 y 13 de la Carta Política, concretamente si se desconocen el derecho a la igualdad y los principios democráticos y de soberanía popular.

TESIS: [E]l actor solicitó que se declare la nulidad del numeral 4 del artículo 30 del Acuerdo 075 de 1994; de los incisos 2 y 3 del artículo 3, de los artículos 4 y 5 y del párrafo del artículo 6 del Acuerdo 015 de 2004; y del inciso 2 del artículo 7 del Acuerdo 031 de 2004, todos proferidos por el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana a través de los cuales se establece la forma en que se elige el rector de ese ente universitario. (...). [C]on base en una interpretación sistemática y armónica de las disposiciones invocadas por el actor como desconocidas [artículos 1, 3, 4 y 13 de la Constitución Política], puede afirmarse que, aunque las universidades, en ejercicio de su autonomía, pueden darse sus propias normas y dentro de ellas establecer la forma en que designarán a sus propias autoridades, no pueden desconocer los principios fundantes del Estado Social de Derecho colombiano. Por lo tanto, deben respetar e implementar los principios democráticos que se fundan en la idea de soberanía popular, según la cual el poder debe provenir del pueblo entendido en el ámbito bajo estudio como comunidad universitaria. Asimismo, no deben existir normas discriminatorias o contrarias al principio de igualdad en sus tres dimensiones básicas. (...). Del análisis de la norma [artículo 30 del Acuerdo 075 de 1994, modificado por el artículo 4 del Acuerdo 015 de 2004]



se extrae claramente que sólo se refiere a quienes están habilitados para participar de la consulta estamentaria para la elección del rector, a saber: los docentes, los estudiantes y los egresados titulados de programas propios de esa institución educativa. La norma no establece ningún tipo de porcentaje a favor de un grupo estamentario en particular, por lo que el argumento del actor, según el cual se favorece el voto docente por encima de los demás integrantes de la comunidad académica no tiene vocación de prosperidad. Ahora, debe tenerse en cuenta que la norma original, antes de la modificación introducida por el Acuerdo 015 de 2004 sí asignaba unos porcentajes a quienes participaban en la referida consulta. (...). Al respecto, hay lugar a precisar que conforme con la jurisprudencia de esta Corporación es posible estudiar la legalidad de normas que no se encuentran vigentes con el fin de analizar sus efectos mientras lo estuvieron. Entonces, pese a que el accionante cuestionó la forma en que se elige el rector de la Universidad Surcolombiana en la actualidad, lo cierto es que la mayoría de sus argumentos se dirigen a controvertir el porcentaje que le otorgaba la referida norma al voto docente en el proceso de elección del representante de esa institución educativa. En tales condiciones, con el fin de atender todos los planteamientos de la demanda se procederá a estudiar el numeral 4 del artículo 30 del Acuerdo 075 de 1994, que ya no se encuentra vigente. (...). Según se tiene, el demandante aduce que los preceptos demandados desconocen el principio de igualdad de las personas ante la ley, por cuanto le otorgan mayor importancia a los profesores y se les resta valor a los estudiantes, egresados y trabajadores, como posibles candidatos al cargo de rector. Al respecto resulta del caso precisar que la norma le asignaba un mayor porcentaje al voto no solo de los docentes de la universidad sino además a los estudiantes con matrícula vigente grupos que en la ponderación de los votos tenían un 35% cada uno frente a los egresados a quienes se les asignaba un 20% y los trabajadores del centro educativo quienes tenían un 10%. En ese orden de ideas, el argumento del demandante según el cual se establecía un mayor valor para el voto de los docentes que los ubicaba por encima de los estudiantes y los egresados de la universidad es parcialmente cierto, porque dicho porcentaje, (...), era el mismo tanto para docentes como para estudiantes con matrícula vigente de la universidad. Así las cosas, los grupos objeto de comparación conformados por el demandante para quien en un extremo se encuentran los docentes y en el otro, los estudiantes y egresados, en realidad estaban integrados de un lado, por los docentes y estudiantes con matrícula vigente y por el otro, los egresados y trabajadores de la institución de educación superior, sin embargo, como el demandante no esgrime argumento alguno referido a los trabajadores, no se elevará ningún estudio al respecto. (...). [D]e conformidad con el artículo 62 de la Ley 30 de 1992, la dirección de las universidades estatales u oficiales corresponde al Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al rector. Según los literales d) y e) del artículo 65 *ibidem* [Ley 30 de 1992], el referido Consejo Superior Universitario



tiene la función de expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución, así como la de designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos. Además, el artículo 66 de dicha norma [Ley 30 de 1992] prescribe que el rector será designado por ese consejo y precisa que su designación, requisitos y calidades se reglamentarán en los respectivos estatutos. (...). Bajo este panorama y de un análisis sistemático de las normas acusadas puede deducirse que en virtud del principio de autonomía universitaria las instituciones educativas pueden darse su propio reglamento y establecer la forma en que eligen sus directivos y autoridades, conforme con la Ley 30 de 1992 y los estatutos de la Universidad Surcolombiana, es el Consejo Superior Universitario el encargado de establecer la forma de elección de su máxima representante: el rector. Ese órgano universitario está en capacidad de fijar las reglas de elección siempre y cuando se garanticen los principios democráticos y la participación de la comunidad educativa y, además, regular cada una de las etapas del proceso, regulación que incluye ponderar la participación de los diferentes estamentos de la universidad. Ahora bien, para establecer si la diferenciación acusada por el actor resulta desproporcionada o injustificada se debe adelantar el análisis conforme los lineamientos fijados por la Corte Constitucional para el efecto así: "(i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis*, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución." En primer lugar, se advierte que aunque los docentes, estudiantes activos y egresados de la universidad hacen parte de la comunidad educativa y por ello a todos incumbe el destino de la institución de educación superior, debe tenerse en cuenta que los docentes y estudiantes con matrícula vigente al continuar activamente en la universidad tienen una percepción y afectación directa con las decisiones que frente a esta materia se adopten a diferencia de los egresados que aunque forman parte importante de la comunidad educativa al no estar activos en el día a día de la universidad, no se ven afectados de la misma manera. Por lo tanto, puede afirmarse que no se trata de sujetos iguales por lo que es viable que no reciban un trato idéntico, es decir, desde el punto de vista práctico la norma cuestionada no establecía un trato desigual entre iguales por cuanto, como se dejó dicho existe una nota determinante que permite diferenciar a los docentes y estudiantes activos de la universidad de sus egresados. Aspectos estos suficientes para avalar, desde el punto de vista constitucional, la diferenciación cuestionada por el demandante. (...). Así las cosas, la diferenciación que planteaba la norma entre la ponderación de docentes y estudiantes activos por una parte y de los egresados, por la otra, no puede tenerse como una discriminación respecto de los últimos, por



cuanto, como se dijo, el mayor “valor” porcentual que se otorgaba a los miembros activos de la institución no es injustificado ni desproporcionado. En consecuencia, no se evidencia ningún trato diferenciado injustificado y, por lo tanto, los argumentos del actor respecto de la posible vulneración del principio de igualdad no tienen vocación de prosperidad. Ahora bien, en lo que tiene que ver con las demás disposiciones acusadas, se advierte que la única que ofrece un tratamiento diferente para la votación de algún sector de la comunidad universitaria es el parágrafo del artículo 5 del Acuerdo 015 de 2004 que otorga un mayor valor al voto de los docentes de planta en comparación con los docentes ocasionales y catedráticos. Al respecto, se advierte que el actor no elevó cuestionamiento alguno frente a la materia, razón por la cual tampoco hay lugar a hacer estudio de legalidad sobre el punto, por cuanto todo estudio sobre este aspecto resultaría de oficio, en atención a que la inconformidad del demandante se relaciona con la mayor prevalencia del voto de los docentes sobre los estudiantes y egresados y no, sobre la diferenciación que existe entre docentes de planta, catedráticos y ocasionales. En ese mismo orden de ideas, en lo que tiene que ver con las restantes normas demandadas, referidas a la elaboración de la terna y otras atribuciones del Consejo Superior de la Universidad en la elección del rector, se advierte que el cuestionamiento del actor se refiere a la posible exclusión de algunos sectores de la comunidad educativa. (...). [E]se órgano [Consejo Superior Universitario] tiene participación de todos los sectores de la universidad que en criterio del actor son excluidos en la elección del rector. En otras palabras, se constituye en una expresión democrática representativa propia de los escenarios en que no es posible que todos los integrantes de una comunidad decidan directamente y, por ende, lo hacen a través de representantes que garantizan su participación indirecta. Con base en esa normativa, el numeral 8 del artículo 24 del Acuerdo 075 de 1994, que corresponde al Estatuto General de la Universidad Surcolombiana, reprodujo como función del Consejo Superior Universitario la de designar al rector. Para el efecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 del Acuerdo 031 de 2004, ese organismo superior dentro de la universidad debe conformar una terna de candidatos de los aspirantes inscritos, para lo que cada uno de ellos tiene que contar con una votación mínima de 6 sufragios de los integrantes del consejo, dentro de los cuales no figura el del rector que en ese momento funja como tal quien tiene voz pero no voto en ese organismo, el cual se insiste, está integrado por representantes de los diferentes sectores de la comunidad universitaria. No obstante, debe tenerse en cuenta que, en todo caso, dicha terna debe ser sometida a consulta ante el resto de la comunidad universitaria por medio de sus representantes y el candidato que obtenga la mayor votación ponderada será designado como rector, es decir, no es una decisión autónoma de ese organismo que, se itera, igual está conformado por delegados de los estamentos de la universidad. Es decir, como se dijo, la comunidad universitaria participa en la conformación del Consejo Superior y a su vez, su decisión es



ASUNTOS ELECTORALES 2022

sometida a aprobación democrática, a través de representantes de diferentes entes de la institución. Así las cosas, es claro que el sistema de escogencia tiene fundamento en la autonomía universitaria de conformidad con las disposiciones consagradas en el mismo artículo 69 constitucional y la Ley 30 de 1992 y, contrario a lo alegado por el demandante, no se evidencia que se desconozcan los derechos de ningún sector, concretamente no se restringe la participación de los estudiantes, docentes y egresados por cuanto no son excluidos del proceso de selección, por el contrario, cuentan con un papel protagónico si se tiene en cuenta que cuentan con representantes en el mismo consejo, que actúa en últimas como delegado supremo de toda la comunidad universitaria. Ahora, si bien es cierto la participación de todos los miembros de la comunidad universitaria no es siempre directa de todas formas se expresa a través de los diferentes representantes en el precitado organismo, lo cual materializa una expresión democrática acorde con las normas constitucionales [artículo 1, 3, 4 y 13] señaladas como desconocidas en la demanda. En ese orden de ideas, según lo dispuesto en la Ley 30 de 1992 y en los estatutos de la universidad, (...), los miembros de la comunidad educativa tienen participación directa e indirecta en el proceso de elección del rector, esto es, a través del voto directo de los docentes, estudiantes y egresados en la consulta estamentaria, y por medio de sus representantes ante el referido consejo [superior universitario] para la conformación de la terna de candidatos. Entonces, se reitera, como parte indispensable de la autonomía universitaria es darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, no se encuentra contrario a los postulados constitucionales que sea el Consejo Superior Universitario el encargado de: i) elaborar la terna para la elección de rector, la cual deberá ser sometida al resto de la comunidad académica y ii) adoptar, en caso de circunstancias excepcionales la decisión de elección conforme con los estatutos. Lo anterior, porque en todo caso se está teniendo en cuenta a la comunidad universitaria en aplicación de los principios democráticos y el origen soberano de las decisiones que se invoca en la demanda. Así las cosas, no se demostró dentro del proceso que con las disposiciones demandadas se afecte el derecho a la igualdad de los miembros de la comunidad educativa de la Universidad Surcolombiana, que en alguna de las normas acusadas se le otorgue mayor prevalencia al voto docente por encima de los demás integrantes de la universidad, o que con las facultades otorgadas al Consejo Superior Universitario para la elección del rector se esté excluyendo o desconociendo la “soberanía” que los demás segmentos de la institución puedan tener en dicho procedimiento.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULOS 13 Y 69 / LEY 30 DE 1992 - ARTÍCULOS 28, 62, 65 LITERALES D Y E, Y 66



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE POR EL ESTAMENTO DOCENTE ANTE CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO, AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, VOTO ELECTRÓNICO, FALTA DE PRUEBA, INEXISTENCIA DE LA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD, CENSO ELECTORAL, PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

RADICADO: [11001-03-28-000-2021-00053-00](#)

FECHA: 07/04/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Edwin Ethiel Aragón Lozano

DEMANDADO: Armando Valencia Casas – Representante por el Estamento Docente ante el Consejo Superior Universitario – Comité Electoral Universitario de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 7

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se debe declarar la nulidad del acto de elección del señor Armando Valencia Casas como representante de los docentes ante el Consejo Superior Universitario de la Universidad Tecnológica del Chocó? Para el efecto, se debe resolver si en este caso: (i) con la creación del voto electrónico se vulneró el debido proceso, (ii) con la expedición del Acuerdo No. 0010 de 2021 se desconoció lo establecido en el artículo 4 del Acuerdo No. 0004 de 2017, (iii) el Consejo Superior incurrió en un tratamiento desigual en el proceso electoral, (iv) se cometieron irregularidades en la elaboración del censo electoral y (v) en el proceso electoral se violó el principio de transparencia.

TESIS 1: Si con la creación del Acuerdo 0010 de 2021, por medio del cual se adoptó el método electrónico o en línea, se vulneró el artículo 29 de la Constitución, puesto que su entrada en vigor fue a partir de su expedición, y el proceso electoral para la escogencia de los tres miembros del Consejo Superior se había iniciado con anterioridad. [E]l artículo 69 de la Constitución Política de Colombia consagra la autonomía universitaria como la potestad con la que cuentan las instituciones de educación superior de darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, siempre que los mismos se encuentren conforme a la ley. La Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” en su capítulo VI consagra la autonomía de las instituciones de educación superior y el derecho, entre otros, de darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, seleccionar y vincular a sus docentes y alumnos. (...). Mediante



ASUNTOS ELECTORALES 2022

el Acuerdo No. 0021 del 21 de septiembre de 2011 el Consejo Superior de la UTCH expidió el Estatuto Electoral de la Universidad Tecnológica del Chocó, con el cual se buscó “perfeccionar el proceso y organización electoral para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de la comunidad universitaria y que los escrutinios sean el reflejo exacto de los resultados de la voluntad del elector expresado en las urnas. El literal a) del artículo 11 del referido acuerdo estableció que la máxima instancia electoral es el Consejo Superior y conforme al artículo 30, corresponde al Comité Electoral de la Universidad establecer el cronograma de la elección de los miembros del Consejo Superior Universitario que representan los sectores y estamentos básicos, dentro de los cuales se encuentra el correspondiente a los docentes. A través del Acuerdo 0010 del 2 de julio de 2021, el Consejo Superior como máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad, adicionó el Acuerdo 0021 del 21 de septiembre de 2011 e implementó el sistema de votación electrónica con un marco de garantías electorales que se deben aplicar desde la convocatoria hasta el cierre del proceso electoral. (...). Para autorizar, reglamentar y convocar la elección de los representantes de los estudiantes, docentes y egresados el Consejo Superior Universitario dictó el Acuerdo 0011 del 12 de julio de 2021, en el cual definió que el certamen electoral se llevaría a cabo a través del voto remoto o voto en línea y para ello, se debía disponer de cualquier dispositivo tecnológico conectado a internet. (...). De lo anterior es claro, que la convocatoria para la elección de los representantes de los estudiantes, docentes y egresados se realizó el 12 de julio, mientras que la implementación del voto electrónico se llevó a cabo el 2 de julio de 2021, de manera que para esta Sala no se vulneró el principio de irretroactividad de la ley. Además debe precisarse que el proceso eleccionario inicia con el acuerdo a través del cual se realiza la convocatoria y se establecen las reglas y el cronograma de la elección, de manera que en este caso el mismo inició el 12 de julio de 2021, esto es, de manera posterior a la implementación del voto electrónico. Así las cosas, para esta Sala los Acuerdos 0010 y 0011 de 2021 no contienen disposiciones que contraríen el Estatuto Electoral de la Universidad Tecnológica del Chocó, Acuerdo 0021 del 21 de septiembre de 2011, pues como vimos en líneas anteriores su propósito es garantizar que las votaciones sean una traducción libre, espontánea y auténtica de la comunidad universitaria y que el resultado de las elecciones sea el reflejo exacto de la voluntad de los electores. De manera que, la incorporación de la figura del voto electrónico o en línea no desdibuja ni la finalidad ni los principios del citado estatuto, máxime si se tiene en cuenta que, también quedaron consagrados en el artículo 2 del Acuerdo 0011 del 12 de julio de 2021, tales como: el secreto del voto, la publicidad de resultados, efectividad, eficiencia, voto libre, transparencia, seguridad informática, privacidad y protección de datos, entre otros. De lo revisado, la regulación que contempló la modalidad del voto electrónico no desconoce los principios de preexistencia de la ley, irretroactividad y seguridad jurídica, dado que fueron



dictados en el marco de la autonomía universitaria como regulación para darle manejo al COVID-19. Además, se reitera que la implementación del voto electrónico se hizo de manera previa a la convocatoria. Por lo anterior, este cargo no está llamado a prosperar.

TESIS 2: El demandante alegó que el artículo 4 del Acuerdo 0004 de 2017 exige que las reformas a los estatutos, previo a su aprobación, deben ser socializadas ante el resto de la comunidad universitaria y además deben ser aprobadas en 3 debates en sus respectivas sesiones ordinarias, lo cual fue desconocido con la expedición del Acuerdo 0010 de 2021. Así mismo, en el texto de la demanda, dio a entender que con la creación de ese acuerdo se “generó mucha suspicacia dada su ambigüedad” al adoptar un nuevo método de votación distinto al presencial. Como se dijo con antelación, por medio del Acuerdo 0010 del 27 de julio de 2021, se adicionó el Acuerdo 0021 del 21 de septiembre de 2011, Estatuto Electoral, y se estableció que el voto podría ser a través de papeleta o electrónico. (...). Frente a este punto, debe decirse que el medio de control adecuado para demandar la legalidad del Acuerdo 0010 de 2021, es el de nulidad, tal como lo indicó el mismo demandante cuando afirmó que se encuentra acusado ante la Sección Primera de esta Corporación con radicado 11001-03- 24-000-2021-00349-00 M.P. Oswaldo Giraldo López. De manera que dentro del presente asunto, dado que no es el acto demandado, lo que le corresponde a esta Sección es establecer si en este caso el mismo es aplicable o no, por vulnerar una norma constitucional o legal. (...). [S]e tiene que el demandante en este caso afirma que el procedimiento establecido en el Acuerdo 0004 de 2017 no se llevó a cabo para la expedición del Acuerdo 0010 de 2021. Sin embargo, dentro del expediente no obra prueba que demuestre que ese trámite no se surtió en debida forma, de manera que no hay lugar a inaplicarlo, puesto que las afirmaciones realizadas por la parte demandante carecen de respaldo probatorio. De otra parte, en cuanto al argumento del demandante relacionado con que la expedición de ese acuerdo “genera suspicacias”, debe decirse que se trata de una mera afirmación de la demanda, que no está respaldada con ninguna prueba que pudiera demostrar una posible desviación de poder en su expedición.

TESIS 3: Determinar si el Consejo Superior incurrió en un tratamiento desigual en el proceso eleccionario, porque en los Acuerdos 0007 y 0009 del 30 de abril y 11 de junio de 2021, por medio de los cuales se convocó para elegir a 3 de los miembros (exrectores, directivas académicas y sector productivo) se hizo por medio del voto presencial directo y secreto, sin embargo, con la expedición del Acuerdo 0011 modificado por el 013 de 2021, se pasó al voto electrónico para elegir a los 3 miembros restantes (docentes, estudiantes y egresados), cuando las condiciones procedimentales en torno al proceso de elección eran las mismas. En cuanto a este argumento en primer lugar debe reiterarse que la convocatoria para la elección de los exrectores, directivas académicas y sector productivo se hizo a través de actos diferentes



a la realizada para docentes, estudiantes y egresados, y por tanto se trata de procesos eleccionarios independientes, así todos tengan como finalidad elegir miembros del Consejo Superior. (...). Así las cosas, debe tenerse en cuenta que se estableció tanto el voto a través de papeleta como el electrónico, por lo que serán las mismas directivas de la universidad las que establezcan en cada proceso eleccionario, bajo qué modalidad de voto se llevará a cabo cada elección. (...). Debe tenerse en cuenta que los Acuerdos 0007 del 30 de abril de 2021, por medio del cual se autoriza, reglamenta y convoca la elección de los representantes de las directivas académicas y los exrectores ante el CSU y 009 del 11 de junio de 2021, del representante del sector productivo, se proferieron antes de la reforma que introdujo el voto electrónico, de manera que solo se podían llevar a cabo a través del voto presencial, lo cual pone en evidencia no solo que se trata de convocatorias diferentes, sino que están regidas por normas distintas, por lo que no se puede hablar de situaciones iguales, que merezcan un trato idéntico. Por lo anterior, este cargo no está llamado a prosperar.

TESIS 4: Establecer si hubo: (i) una conformación y publicación irregular del censo electoral docente, puesto que se llevó a cabo el día anterior a la fecha de las elecciones, en uno se indicaron 451 electores y en otro 435 y no se explicó por qué se aumentó su número y (ii) las personas que se incluyeron en el censo electoral no poseían para ese momento la calidad de docentes y las directivas académicas no hacen parte de esa planta, además debe analizarse si era válido que después de iniciarse el proceso electoral, se podía proferir esa modificación en la conformación del censo para eliminar la limitación frente a la composición de las circunscripciones. Para resolver este cargo se tiene que el artículo 20 del Acuerdo 0021 del 21 de septiembre de 2011, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 0015 del 9 de agosto de 2021, por el cual se expide el Estatuto Electoral de la Universidad Tecnológica del Chocó, dispuso: "CENSO ELECTORAL. (...). En el evento que una persona no aparezca en el listado oficial, podrá solicitar verificación ante el Consejo Electoral, 3 días hábiles antes de la elección. (...)." De acuerdo con esta norma, se tiene que los actores de los estamentos y sectores universitarios podrán votar siempre que se encuentren en el listado oficial del censo electoral. Así mismo, se indica que en el evento en que una persona no aparezca en el listado oficial, podrá solicitar la verificación ante el Consejo Electoral, 3 días hábiles antes de la elección. Ahora bien, para resolver los cuestionamientos planteados, se tiene que si bien la norma que modificó la conformación del censo electoral, fue posterior a la convocatoria de las elecciones, fue proferida de manera previa a la elaboración del mismo. Al respecto se advierte que el Acuerdo No. 0015 fue expedido el 9 de agosto de 2021, es decir, con antelación a la publicación inicial del censo electoral, que se llevó a cabo el 17 de agosto de ese año, razón por la cual se tuvo en cuenta para su elaboración. No obstante, al ser la modificación del censo posterior a la convocatoria, puede decirse que cambió



las reglas iniciales, al permitir la inclusión de personas que a pesar de ser docentes se encuentran ejerciendo cargos administrativos, lo cual constituye una irregularidad procesal. Sin embargo no se demostró que incluir a esas 13 personas, la misma hubiera tenido la magnitud de incidir en el resultado de la elección, puesto que del acta de escrutinio que se realizó el 20 de agosto de 2021 se tiene que el demandado obtuvo 281 votos, y el demandante 154 votos, por lo que hay una diferencia de más de 100 votos entre los dos únicos candidatos en contienda. Finalmente, debe resaltarse que no hay prueba en el expediente que demuestre que esas 13 personas no tienen la condición de docentes, sino que por el contrario, la única prueba que obra es que las mismas fueron incluidas en el censo, por tener esa condición, además de ocupar cargos administrativos de rector, vicerrector, decanos y directores de programas. Por lo anterior, este cargo no está llamado a prosperar.

TESIS 5: Determinar si hubo quebrantamiento de los principios básicos de la Ley 1712 de 2014, en específico al artículo 2 literal h) del Acuerdo 0011 de 2021, que establece el principio de transparencia, al no permitirse el acceso a información trascendental para la protección de los derechos fundamentales de los docentes de la UTCH, puesto que (i) previo a las elecciones se pidió el registro de entrada a la página y servidor, donde se encuentra alojado el aplicativo o plataforma IP de ingreso y registro de votantes de la jornada electoral, pero el encargado de la oficina de sistemas se negó a ello sin brindar ninguna explicación, (ii) luego de que se surtió el proceso electoral, se solicitó que se realizara una auditoría externa e independiente, y el Comité Electoral respondió que no era posible acceder a la misma porque el software era propiedad de la institución universitaria y no podía ser objeto de manipulación ni auditoría por ningún tercero. Si bien el actor menciona que se vulneró la Ley 1712 de 2014, no especificó qué norma de esa ley es la vulnerada, sin embargo, como en la demanda señaló genéricamente que eran los principios, se tiene [en cuenta] el artículo 3. (...). [E]l principio de transparencia en estos procesos electorales, se concretiza de dos maneras: (i) el libre acceso a la información pública y (ii) la realización de una auditoría externa que permita la verificación de cada una de las etapas del proceso electoral. (...) Precisado lo anterior, se procederá a verificar si este principio fue cumplido en este caso. Sobre la realización de la auditoría, en el acervo probatorio obra respuesta del Comité Electoral de la universidad a la impugnación presentada por la parte actora frente al boletín final de la elección del representante de los docentes, en la cual se precisó el cumplimiento de estas medidas en tanto se contrató mediante la orden de servicios No. 0028 de 2021 una firma para realizar auditoría externa con la finalidad de proteger la información de la “Suite Academusoft de la UTCH” y a la empresa GNTEC S.A.S. mediante orden de servicios No. 0024 de 2021 como desarrollador del software para que los usuarios autenticados contaran con una sesión robusta y criptográficamente segura. (...). Así las cosas, es claro que al no haberse dado una respuesta



**ASUNTOS
ELECTORALES**
2022

clara de las razones del contenido de la información personal de los votantes, así como al no haberse indicado si todas las solicitudes o alguna de ellas implicaba esa reserva, y por tanto se entregara aquella que no gozara de reserva, se advierte que se vulneró el principio de transparencia. No obstante lo anterior, y a pesar de esa irregularidad, esta Sala no encuentra que la misma tenga la entidad de incidir en los resultados de la elección, puesto que de todas las pruebas que obran en el expediente no se encuentra demostrado que el proceso electoral hubiera tenido fallas, sino que, por el contrario, de los informes y boletines parciales y final se evidencia que la jornada electoral fue llevada a cabo de manera exitosa, con una votación de más del 94% de las personas registradas en el censo electoral. Por lo anterior, este cargo tampoco está llamado a prosperar. En consecuencia, al no prosperar ninguno de los cargos de la demanda, esta Sala procederá a negar las pretensiones de la misma.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 69 / LEY 30 DE 1992 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 148 / LEY 1712 DE 2014 - ARTÍCULO 3



MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD, FUERZA EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, VIOLACIÓN DE LA NORMA, INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DE LA NORMA, CONFLICTO DE INTERESES, INEXISTENCIA DEL CONFLICTO DE INTERESES, AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, LÍMITES A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, COMPETENCIA, PRINCIPIO DEMOCRÁTICO, ESTADO DE EXCEPCIÓN, INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DE LA NORMA

RADICADO: [11001-03-24-000-2021-00148-00](#)

FECHA: 05/05/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Dhorton Pino Serna

DEMANDADO: Universidad Tecnológica del Chocó

MEDIO DE CONTROL: Nulidad simple

Extracto No. 8

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala establecer si hay lugar a declarar la nulidad del Acuerdo 0013 del 28 de agosto de 2020 del Consejo Superior de la Universidad Tecnológica del Chocó. Para el efecto se debe determinar si dicha disposición vulnera los artículos 1, 4, 6, 13 y 40 de la Constitución Política, específicamente los principios y valores democráticos que rigen el Estado Social de Derecho; el artículo 69 de la misma Carta, en lo que tiene que ver con los límites a la facultad que implica el principio de autonomía universitaria; los artículos 214 y 215 *ibidem* por presuntamente desconocer y aplicar postulados diferentes a los que rigen los estados de excepción; además, si desconoce los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley 30 de 1992 y en consecuencia, si con dicho acto hubo una extralimitación en el ejercicio de una potestad pública y si contraría las normas estatutarias de la universidad -artículos 26, 27, 28 y 29 del Acuerdo 001 del 18 de agosto de 2017 y 11 del Acuerdo 0021 del 21 de septiembre de 2011- con el fin de obtener beneficios particulares. Adicionalmente, si hubo pérdida de la fuerza ejecutoria del acto acusado tal como lo planteó en la contestación de la demanda la Universidad Tecnológica del Chocó y si dicha figura enerva el estudio de legalidad de aquel.

TESIS 1: De la fuerza ejecutoria de los actos administrativos. Por regla general, los actos administrativos en firme, es decir, debidamente ejecutoriados, resultan ejecutables, o, en otras palabras, son obligatorios mientras no hayan sido suspendidos o anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. No obstante, estas decisiones pierden su obligatoriedad y, por tanto, no pueden ser ejecutados en 5 casos taxativos



ASUNTOS ELECTORALES 2022

consagrados en el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (...). Según se tiene, en el presente asunto, el acto demandado aplazó transitoriamente los procesos de convocatoria a elección de los representantes ante los diferentes órganos colegiados de la universidad y del rector por el término de 12 meses, mismo lapso que estableció como periodo de transición para dar continuidad a quienes ocupaban los cargos de rector y representantes ante el Consejo Superior. No obstante, tal como se manifestó en la providencia del 3 de febrero de 2022 a través de la cual se resolvió la solicitud de medida cautelar dentro del asunto de la referencia, los procesos electorales aplazados tuvieron lugar los días 21 de mayo, 25 de junio, 13, 20 y 27 de agosto y 4 de noviembre de 2021, razón por la cual es claro que cesaron los efectos del acuerdo demandado [0013 del 28 de agosto de 2020] por cuanto desaparecieron sus fundamentos de hecho y de derecho. Ahora bien, ello no es óbice para que se estudie la legalidad del acto acusado mientras estuvo vigente, igual que lo que ocurre cuando un acto es derogado. (...). En tales condiciones, es claro que el hecho de que el acuerdo demandado haya perdido fuerza ejecutoria no impide el estudio de su legalidad; por lo tanto, el argumento del apoderado de la Universidad Tecnológica del Chocó en este sentido no tiene vocación de prosperidad.

TESIS 2: De la posible violación normativa invocada por el actor. (...). Del conflicto de intereses. (...). [E]sta Sección ha dicho que para que se configure un conflicto de intereses se requiere: "(i) que el servidor público haya incurrido en una conducta contraria a la función pública, (ii) motivado por el interés particular o ausencia del general, (iii) toma una decisión o realizar una gestión propia de sus gestiones o cargo, (iv) en provecho suyo, de su familia o de un tercero." (...). [D]el análisis del acto acusado se evidencia que, para el momento de su expedición, 28 de agosto de 2020, se encontraba vigente la prórroga de la emergencia sanitaria. (...). Adicionalmente, de manera concreta, en el campo educativo, el Ministerio de Educación Nacional había proferido varias directivas tendientes a privilegiar el uso de la virtualidad en el desarrollo de las actividades propias de las instituciones del sector. (...). Por tanto, para el mes de septiembre de 2020 que era la fecha inicial establecida para adelantar los procesos electorales al interior de ese ente educativo [Universidad Tecnológica del Chocó] no se contaba con las condiciones necesarias para adelantar dicha actividad de manera presencial, por cuanto, como se dijo, entre otras, estaban prohibidas las aglomeraciones debido al riesgo de contagio que existía, máxime si se tiene en cuenta que para ese momento no se contaba con la vacuna contra el virus todavía. (...). Además, revisada la normativa de la universidad se evidencia que sólo a través del Acuerdo 0010 del 2 de julio de 2021 se adoptó el método electrónico o en línea de votación para la elección de sus dignatarios, de lo que se deduce con claridad que para el 28 de agosto de 2020 no se contaba con dicha herramienta. Así las cosas, se advierte que la decisión de aplazar los procesos electorales al interior



de la Universidad Tecnológica del Chocó obedeció a la emergencia sanitaria (...) que no permitió el cumplimiento del calendario electoral ordinario por lo que fue necesario adoptar medidas extraordinarias tendientes a evitar el contagio de la comunidad universitaria y a garantizar la continuidad de la operación del ente educativo. Es decir, contrario a lo afirmado en la demanda, las medidas adoptadas a través del acuerdo demandado no iban dirigidas a favorecer los intereses personales de los miembros del Consejo Superior sino a, conforme con la normativa extraordinaria vigente para esa época, velar por la bioseguridad de los miembros de la universidad y a evitar la parálisis de la institución, por lo que no se evidencia que hubiesen sido contrarias a la función pública. Entonces, si bien las personas que para ese momento conformaban el Consejo Superior Universitario pudieron verse beneficiadas directa o indirectamente con las medidas demandadas, está claro que existió una justificación fáctica y jurídica para su adopción diferente a su beneficio personal. Tanto es así, que dentro del acuerdo cuestionado se determinó expresamente que el período transitorio allí adoptado podría finalizar antes de los 12 meses inicialmente fijados, si las causas que motivaron su imposición desaparecían. (...). Así las cosas, no se advierte que los miembros del referido órgano universitario hayan incurrido en una conducta contraria a la función pública o que hubiesen actuado motivados por intereses personales alejados del interés general por cuanto sus decisiones se dirigieron a evitar la parálisis de la universidad, por lo que adoptaron las medidas necesarias para impedir que los cargos en su interior quedaran acéfalos. Además, es claro que se requería de un tiempo prudencial para implementar los instrumentos que permitieran adelantar las elecciones de manera remota con pleno respeto de la normativa y garantías que rigen esta materia. Por lo tanto, no se encuentra acreditado que se haya configurado el conflicto de interés alegado en la demanda.

TESIS 3: De la autonomía universitaria, las competencias de los consejos superiores universitarios y el principio democrático. (...). El principio de autonomía universitaria se encuentra consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 28 de la Ley 30 de 1992. (...). [E]s claro que las universidades públicas u oficiales así como instituciones universitarias en el marco de su autonomía pueden darse sus propios estatutos y a través de ellos establecer la forma en que designarán a sus autoridades académicas y administrativas. (...). No obstante, el máximo Tribunal Constitucional ha sido claro al establecer que el ejercicio de la autonomía universitaria no es absoluto y debe compadecerse con los principios de la Carta Política y en general del Estado Social de Derecho, dentro de los cuales se encuentra el principio democrático invocado por el actor. En relación con el modelo democrático participativo que rige en el Estado Social de Derecho colombiano y los principios democráticos que de él se derivan, que han sido ampliamente desarrollados por la Corte, debe tenerse en cuenta que también



ASUNTOS ELECTORALES 2022

tienen dos dimensiones centrales respecto de las cuales parten todas las consideraciones que frente a la materia puedan hacerse. (...). Según se tiene, las decisiones ahora demandadas fueron proferidas por el Consejo Superior Universitario en el marco de sus competencias y en ejercicio de su autonomía universitaria. En lo que respecta a las facultades de los consejos superiores (...) se advierte que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 30 de 1992 los consejos superiores universitarios son “el máximo órgano de dirección y gobierno” de las universidades. Además, según lo disponen el artículo 65 literal c) de dicha norma [Ley 30 de 1992] y el artículo 29 numeral 3 del Estatuto General de la Universidad Tecnológica del Chocó corresponde al Consejo Superior “velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales.” (...). [L]os artículos 26, 27, 28 y 29 del Estatuto General de la universidad demandada [Tecnológica del Chocó] que disponen la forma en que está integrado el Consejo Superior, el período de los consejeros -el cual fija en 3 años- y las funciones de dicho órgano no incluyen dentro de sus facultades la de ampliar su propio período institucional, debe tenerse en cuenta que las decisiones bajo estudio fueron adoptadas en medio de una contingencia desatada a nivel mundial que obligó a modificar la dinámica en los diferentes estamentos de la sociedad, incluido el universitario. Por lo tanto, se insiste, aunque no está expresamente consagrada la facultad para que ese órgano en el marco de una emergencia sanitaria modifique temporalmente el período de sus miembros, lo cierto es que dentro de sus competencias legales y estamentarias sí se encuentra la de velar por la debida marcha de la institución y la de darse su propio reglamento y conforme el panorama expuesto y en ejercicio de la autonomía universitaria, la medida excepcionalísima de mantener en sus cargos a los miembros del Consejo Superior Universitario mientras se podían adelantar las elecciones al interior de esa institución resulta acorde con dicha función y con la situación de salud que se estaba viviendo en el país y específicamente en la ciudad de Quibdó. En otras palabras, la facultad cuestionada en la demanda sí se encuentra amparada en los estatutos no de manera expresa pero sí tácita, el entenderse comprendida dentro de la potestad de velar por la debida marcha de la institución. Además, no puede perderse de vista que todas estas decisiones fueron adoptadas en el marco de una situación sui generis que no se había presentado y, por ende, fueron transitorias y excepcionales, tendieron únicamente a atender la contingencia que se atravesaba conforme las directrices del Gobierno Nacional y en manera alguna tuvieron vocación de permanencia. Tanto es así, que efectivamente, como se mencionó los procesos suspendidos ya se llevaron a cabo. En tal virtud, se encuentra que las medidas cuestionadas fueron adoptadas en el marco de las competencias generales del Consejo Superior Universitario y en ejercicio del principio de autonomía universitaria que faculta a estas instituciones a regirse libremente con el fin de alcanzar sus fines y objetivos constitucionales y legales. Ahora, si bien es cierto con ocasión del aplazamiento de los procesos electorales



y el período de gracia fijado en el acuerdo demandado no fue posible que la comunidad universitaria aspirara a los cargos de miembros del Consejo Superior ni que acudiera a las urnas para elegir a sus representantes en los términos del numeral 1 del artículo 40 de la Carta Política, no puede perderse de vista que ello obedeció a la particular situación que se vivía por esos días, pero se insiste, esas medidas fueron transitorias y extraordinarias a tal punto, que a la fecha en que se resolvió la medida cautelar dentro de este asunto ya se habían adelantado. Entonces, el hecho de que se hayan aplazado las elecciones al interior de la universidad y se haya prorrogado excepcionalmente los períodos de los miembros del Consejo Superior Universitario, no resulta contrario a los principios democráticos que rigen el Estado Social de Derecho, dadas las especiales condiciones que conllevaron a la adopción de esas decisiones, ampliamente ilustradas en esta providencia y a que, fue una medida temporal. En ese orden de ideas, tampoco se encuentra acreditado que se haya desconocido la prevalencia constitucional por cuanto el actuar del Consejo Superior Universitario estuvo debidamente motivado y sustentado tanto fáctica como jurídicamente. Desde el punto de vista fáctico, por la emergencia sanitaria y las condiciones de pandemia que se vivían en ese entonces y, desde la óptica jurídica, en amparo de la autonomía universitaria y las competencias legal y estatutariamente atribuidas a ese órgano. De igual forma, tampoco se evidencia que las normas hayan introducido un trato desigual para algún sector de la comunidad universitaria. Simplemente, fueron decisiones transitorias tendientes a garantizar la seguridad de los miembros de la universidad, a evitar el contagio y a evitar su parálisis. Además, el actor no desarrolló en mayor medida estas acusaciones por lo que tampoco hay lugar a hacer pronunciamiento adicional al respecto.

TESIS 4: En criterio del actor, se desconocieron los lineamientos que rigen los estados de excepción, concretamente los artículos 214 y 215. (...). De las normas que rigen los estados de excepción. (...). Del análisis de las normas se extrae que los postulados del artículo 215 [Constitución Política] resultan ajenos a los consejos superiores universitarios. Por cuanto se trata de directrices dirigidas al presidente de la República, el Gobierno y el Congreso. No obstante, de la lectura de la demanda se advierte que la inconformidad del actor en este punto se refiere a la imposibilidad de suspender los derechos humanos y garantías fundamentales de que trata el numeral 2 del precitado artículo 214, todo ello relacionado con la posible afectación de derechos políticos anteriormente analizada. Frente al punto, se debe tener en cuenta que con las medidas adoptadas a través del acuerdo demandado no se evidencia que se haya suspendido indefinidamente ningún derecho humano o garantía fundamental, por cuanto, como se ha reiterado en esta providencia las elecciones se aplazaron y, además, cada una de esas decisiones estuvo debidamente motivada en la contingencia que atravesaba el mundo con ocasión de la pandemia derivada del coronavirus Covid – 19. En tales



condiciones no se encuentra acreditado ningún asomo de desconocimiento de las reglas que rigen los estados de excepción conforme con los argumentos esgrimidos en la demanda. De otra parte, en lo que tiene que ver con las directrices impartidas por el Gobierno Nacional en materia de virtualidad en el campo académico se tiene que, aunque efectivamente al suspenderse todas las actividades presenciales se instó a las directivas a adoptar las medidas necesarias para cumplir con los calendarios académicos y en virtud de ello, se pudieron adelantar clases virtuales, no puede afirmarse que por ese solo hecho también podrían haberse efectuado las elecciones cuestionadas en la fecha ordinaria, dada la complejidad de un proceso electoral y todo lo que ello conlleva en materia de accesibilidad, identificación, escrutinios y demás. En otras palabras, el hecho de que para la fecha se estuvieran dictando clases en modalidad remota en la universidad demandada no quiere decir que por ese mismo sistema se hubieran podido adelantar los procesos electorales aplazados, por cuanto, se insiste, estos implican una logística especial con ciertas garantías con que, hasta donde se acreditó en el expediente para ese momento no contaba la institución que sólo implementó el sistema hasta el mes de julio de 2021 a través del Acuerdo 0010 del 2 de julio de 2021 que adoptó e implementó el método electrónico o en línea de votación para la elección de los dignatarios de la universidad. Respecto del argumento según el cual el Gobierno Nacional ha venido flexibilizando las medidas adoptadas con ocasión de la pandemia a tal punto que a través del Decreto 039 del 14 de enero de 2021 se modificó la modalidad de asilamiento a uno selectivo, se advierte que el proceso electoral inicial estaba fijado para el mes de septiembre de 2020 fecha para la cual las condiciones eran diferentes. (...). Finalmente, en lo referente al hecho de que otras universidades cumplieron con sus actividades académicas sin problema por lo que era de esperarse que la demandada también lo hiciera y no aplazara las elecciones, no puede perderse de vista que, primero, las actividades académicas difieren de las administrativas e implican una logística diversa y, segundo, no se conocen en el expediente las condiciones a las que se refiere el actor cuando menciona a otras universidades, por cuanto el asunto objeto de análisis se limita a la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba. Visto así el asunto, concluye la Sala que ninguno de los reparos planteados por el actor 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.

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA ROCÍO ARAÚJO OÑATE

TESIS: El bloque de constitucionalidad en Colombia es un concepto tratado por la doctrina y la jurisprudencia en tiempos recientes, en los que se ha comprendido que, a pesar de ser una figura traída de otras latitudes, ella adquiere en el derecho colombiano importantes particularidades que llevan a un estudio riguroso de la figura. (...). En el sistema jurídico nacional,



el fundamento de la institución [bloque de constitucionalidad] se encuentra establecido en el artículo 93 de la Carta Política de 1991, en el que se consagra que los convenios y tratados internacionales de derechos humanos, debidamente ratificados por el Congreso, prevalecen en el ordenamiento; ubicándolos de esta manera en la cúspide de la pirámide normativa y, en ese orden, como presupuesto de validez de las demás disposiciones que lo conforman. Por la vía del bloque de constitucionalidad, se ha admitido entonces que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita el 22 de noviembre de 1969 en San José de Costa Rica y aprobada en Colombia mediante la adopción de la Ley 16 de 1972, integra la Constitución, imponiendo una serie de obligaciones para el Estado, en general, y para las autoridades que lo constituyen, en especial. (...). Surge del texto reproducido [artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos], la carga de concebir en cada uno de los Estados partes medidas legislativas –y de cualquiera otra naturaleza– que lleven a materializar los preceptos contenidos en el Pacto de San José, activando obligaciones de hacer que buscan una coherencia entre los regímenes que en este orden interactúan –nacional e internacional–. Pero no se trata del único deber que se deriva de esta integración normativa, puesto que a las autoridades tanto administrativas como judiciales les corresponde el adelantamiento de controles de convencionalidad cuando los asuntos sujetos a su examen –producto del desarrollo de sus competencias– comprometen o se relacionan con derechos y garantías plasmados en la Convención. (...). [E]l control supone la realización de un ejercicio interpretativo, en el que siempre deben incluirse aspectos relacionados con el orden convencional, en aras de la congruencia entre lo que ordenan e informan los preceptos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la realidad jurídica que se vive en los Estados parte –incluida Colombia–, comunicados por puentes directos que, como se vio, se plasman en la propia Constitución de 1991. (...). [E]l acto administrativo acusado [Acuerdo 013 de 2020, el Consejo Superior de la Universidad Diego Luis Córdoba] supuso la imposibilidad temporal de ejercer los derechos al sufragio activo y pasivo que, por regla general, y de acuerdo con los postulados del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, no pueden ser suspendidos ni siquiera ante circunstancias excepcionales como lo es la pandemia. (...). Los derechos políticos como el que se encontraba en juego implicaban para el juez electoral sondear los alcances de esta norma para establecer en el caso concreto si sus postulados habían sido desconocidos o no por el máximo órgano de administración y dirección de la Universidad Tecnológica del Chocó, mediante la puesta en vilo del derecho a elegir y ser elegido durante el distanciamiento social ordenado para hacer frente a los estragos de la pandemia. (...). [L]a sentencia del 5 de mayo de 2022 se circunscribió a un examen constitucional y legal del Acuerdo 013 del 28 de agosto de 2020, omitiendo cualquier referencia al orden convencional que, desde [la perspectiva de la magistrada] (...), debió ser un asunto tratado, aunque no hubiera sido objeto de postulación por los



sujetos procesales que hicieron parte del trámite. (...). [D]e haberse efectuado el control de convencionalidad habría llevado a la conclusión que el Acuerdo No. 013 de 2020 era jurídicamente válido. Ello, por cuanto la ponderación de los derechos a la vida y políticos –aparentemente enfrentados en el sub-lite– permitía darle una preponderancia al primero de ellos, habida cuenta de las difíciles circunstancias que afrontaba el mundo y el país en el año 2020 a causa de los efectos de la propagación del SARS-COV2. (...). [L]a suspensión temporal de las elecciones en el seno de la Universidad Tecnológica del Chocó disponía de justificaciones valederas que permitían conservar su juridicidad, incluso si se la sometía a un juicio de convencionalidad, ya que se mostraba como una medida eminentemente excepcional que perseguía 2 propósitos esenciales en la institución; a saber, de un lado, la salvaguarda de la salud de las personas que conforman la totalidad de la comunidad universitaria –buscando su distanciamiento social–; de otro, evitar, mediante la prórroga de periodos, el estancamiento funcional del Consejo Superior, de cara a la finalización del periodo institucional de sus integrantes. Así las cosas, el derecho a elegir y ser elegido debía ser provisionalmente suspendido para garantizar el derecho a la vida en las condiciones de complejidad superlativa que experimentaba el mundo y, además debía ser activado en términos que permitieran respetar la vida de los participantes en dicha contienda, asunto que fue uno de los objetivos del acto demandado, por lo que dicha medida deviene convencional.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 69 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 214 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 215 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 11 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 91 / LEY 30 DE 1992 - ARTÍCULO 28 / LEY 30 DE 1992 - ARTÍCULO 64 / LEY 30 DE 1992 - ARTÍCULO 65



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE POR EL ESTAMENTO DE EGRESADOS ANTE EL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO, REELECCIÓN, APLICACIÓN DE LA LEY EN EL TIEMPO, IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY

RADICADO: [11001-03-28-000-2021-00056](#)

FECHA: 12/05/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Yeudith Palacios Robledo

DEMANDADO: Edwar Mena Romaña – Representante por el estamento de egresados ante el Consejo Superior Universitario de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba” 2021 - 2024

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 9

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe declarar la nulidad del acto de elección del señor Edwar Mena Romaña como representante de los egresados ante el Consejo Superior Universitario de la UTCH. Para el efecto, se debe determinar el alcance temporal de la modificación introducida en el Acuerdo 01 del 9 de agosto de 2017.

TESIS: En este caso, el litigio se fijó en el sentido de determinar el alcance temporal de la modificación introducida por el Acuerdo 01 del 9 de agosto de 2017, esto es, establecer si la restricción que incluyó en materia de reelección por una sola vez, es aplicable al demandado, y en consecuencia, debe analizarse si tiene la virtualidad de anular la elección demandada. Para resolver este cargo, se tiene (...) el artículo 26 del Acuerdo No. 0020 del 21 de septiembre de 2011, por el cual se expidió el estatuto general de la universidad. (...). De acuerdo con esta norma, el periodo de los representantes de las directivas académicas, de los profesores, estudiantes, egresados, del sector productivo y exrectores era de 3 años y no existía limitación alguna para ser reelegidos de manera indefinida. Este acuerdo fue derogado más tarde por el Acuerdo No. 0001 del 9 de agosto de 2017 [artículo 27]. (...). Sobre el particular, se evidencia que el Estatuto General de la universidad sufrió un cambio importante, en la medida en que se creó una restricción en materia de reelección y consagró la regla consistente en que los consejeros sólo podrían ser reelegidos por una sola vez. Sobre la entrada en vigor de este acuerdo, el artículo 120 estableció: “El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Acuerdo No. 0020 del 21 de septiembre de 2011”. Posteriormente, la UTCH profirió el Acuerdo No. 0004 del 7 de noviembre de 2017, sin embargo, la norma bajo estudio no sufrió cambio alguno respecto a lo previsto en el



ASUNTOS ELECTORALES 2022

Acuerdo No. 0001 del 9 de agosto de 2017, en lo relativo al periodo de 3 años para los representantes y la restricción de una sola reelección. (...). Así las cosas, esta Sala en oportunidades anteriores ha dicho que las leyes rigen hacia futuro y no pueden regular las situaciones jurídicas del pasado, de manera que tratándose de los efectos de la ley en el tiempo, la regla general es la irretroactividad, y por tanto, la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. [P]ara resolver este caso se tiene que con base en la certificación expedida por la Secretaría General de la institución, que obra como prueba documental en el expediente, el demandado ha sido elegido para los siguientes periodos: 1) 2015 – 2017, para el cual se posesionó el 2 de marzo de 2015 y culminó su periodo el 20 de diciembre de 2017. 2) 2017 – 2020, para este periodo se posesionó el 20 de diciembre de 2017. La terminación de ese periodo era el 20 de diciembre de 2020, sin embargo por medio del Acuerdo No. 0013 del 28 de agosto de 2020 se aplazaron los procesos eleccionarios con ocasión a la pandemia y a la situación normativa institucional, por lo que se estableció un periodo de transición de 12 meses ante la imposibilidad de realizar el proceso electoral, y en consecuencia se dio continuidad al rector y a los representantes del Consejo Superior Universitario, quienes se mantuvieron en el cargo por ese tiempo, razón por la cual el demandado terminó su periodo el 10 de septiembre de 2021. (...). 3) 2021 – 2024, de acuerdo con el acto de elección acusado, esto es la Resolución No. 0008 del 10 de septiembre de 2021. Precisado lo anterior, esta Sala Electoral considera que a pesar de que el demandado ha sido elegido tres veces, en aplicación del principio de irretroactividad de la ley, la primera designación se encuentra por fuera de la vigencia de la norma prohibitiva, artículo 27 del Acuerdo 0001 de 2017, y por tanto, no puede ser tenida en cuenta para determinar la incursión en la prohibición. Entonces, reitera la Sala, no le asiste razón al demandante cuando pretende que la prohibición consagrada en el Acuerdo No. 0001 del 9 de agosto de 2017 se aplique para la designación para la cual se posesionó el 2 de mayo 2015, esto es, más de año y medio antes de la entrada en vigencia de la ley que estableció la limitación, puesto que eso vulneraría el derecho fundamental del demandado a elegir y ser elegido y resulta violatorio del principio de irretroactividad de la ley consagrado en nuestro ordenamiento jurídico desde la expedición de la Ley 153 de 1887, tal como lo dijo la Sala en una oportunidad anterior. Por lo tanto, esta designación no puede ser tenida en cuenta para efectos de la prohibición de la reelección por más de una vez, al tratarse de una situación consolidada antes de la entrada en vigencia de la norma. Así las cosas, se considera que en este caso no se incurrió en la prohibición consagrada en el artículo 27 del Acuerdo No. 0001 del 9 de agosto de 2017, por lo tanto, no hay lugar a decretar la nulidad de la designación.

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA ROCÍO ARAÚJO OÑATE

TESIS: Dos (2) son esencialmente las razones que (...) llevaron a [la magistrada a apartarse] (...) de la sentencia del 12 de mayo de 2022, acogida



por la mayoría de los integrantes de la Sección Quinta del Consejo de Estado. (...). [1] De la razón jurídico-objetiva. [L]a providencia de la que [se] (...) aparta [la magistrada] debió ofrecer un análisis un tanto más profundo sobre los razonamientos empleados por la demandante, examinando otro tipo de instituciones jurídicas que de antaño han explicado la aplicación de las normas en el tiempo. En otros términos, el caso puesto a consideración de la Sala de Decisión no debía ser simplemente abordado desde la perspectiva de la irretroactividad de la ley, pues los cuestionamientos propuestos por la parte actora también podían serlo desde la figura de la retrospectividad que permitía entender que, a la manera como lo alegaba la accionante, el primero de los periodos (2015-2017) de elección del demandado como representante de los egresados debía igualmente incluirse en la prohibición de reelección por más de una (1) vez en la UTC. En ese sentido, la retrospectividad de la ley en el tiempo ha sido comprendida como el fenómeno por medio del cual, las disposiciones jurídicas aparecidas pueden gobernar situaciones surgidas con anterioridad a su entrada en vigencia, cuando sus efectos jurídicos –el de las situaciones– no se han definitivamente consolidado. (...). De esta manera, la retrospectividad habilita la aplicación de mandatos normativos novedosos a circunstancias de hecho del pasado que, sin embargo, no se han consolidado al momento de la entrada en vigor de las nuevas reglamentaciones. (...). En ese orden, y apelando a la figura de la retrospectividad de la ley – utilizada por la parte actora en su demanda–, la Sala Electoral del Consejo de Estado habría podido llegar a una conclusión diversa de acuerdo con la cual, la escogencia del demandado para el periodo 2021-2023 –elección atacada en esta oportunidad–, se constituía en la tercera designación del accionado como delegado de los egresados ante el Consejo Superior, si se comprendía que en el pasado había sido elegido para los periodos 2015-2017 y 2017-2019. Así las cosas, el correcto examen de los argumentos expuestos en el escrito genitor del proceso –que no contaron desde [el] (...) respetuoso entendimiento [de la magistrada] con un tratamiento adecuado– habría permitido anular la elección del demandado, pues, aunque las normas internas permitían solo dos (2) elecciones, con la designación censurada (2021-2023), el accionando había sido elegido en tres (3) oportunidades. Pero no se trata del único motivo que (...) lleva a la disidencia [de la magistrada], toda vez que esta surge también de una razón que he tenido por catalogar como subjetiva. [2] De la razón subjetiva. La ponencia puesta a consideración de la Sección Quinta del Consejo de Estado dio cuenta que, en su condición de representante de los egresados ante el Consejo Superior de la UTC para el periodo 2015-2017, el demandado participó en la concepción de la reforma que prohibió en ese plantel universitario la reelección de ese delegado por más de una (1) vez, contemplada, como se ha dicho hasta aquí, en el Acuerdo No. 004 del 17 de noviembre de 2017. Es decir que, el accionado era conocedor del alcance de las modificaciones operadas en el estatuto electoral de la Universidad, no pudiendo exonerarse de su aplicación mediante el empleo de argumentos



como el de la irretroactividad de la ley, cuando de lo que se trataba era de impedir en ese ente autónomo universitario la reelección de una persona en la representación de los egresados, habilitando su cambio periódico. (...). [D]e haberse sondeado la intervención del demandado en la preparación y aprobación del Acuerdo No. 004 del 7 de noviembre de 2017 – contentivo de la prohibición–, la Sala Electoral habría encontrado que éste conocía de los fines esenciales de la reforma, que no podían ser cambiado bajo el argumento de que su aplicación solo se permitía hacia futuro, cuando lo que se buscaba con ella era evitar un continuismo en la representación de los egresados, que socavara principios como el de la pluralidad en materia democrática. Por último, para evitar estos ejercicios interpretativos que generan dificultad, la técnica legislativa aconseja que se establezca en la norma una consecuencia frente a los representantes que ya han sido elegidos, con lo que la determinación de la prohibición de la reelección resulta nítida.

NORMATIVA APLICADA

LEY 153 DE 1887



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES PRINCIPAL Y SUPLENTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA, PRINCIPIO DE EFICACIA DEL VOTO, DERECHO A ELEGIR, DERECHO A SER ELEGIDO, COMUNIDAD NEGRA, PRINCIPIO DE AUTONOMÍA COLECTIVA

RADICADO: [11001-03-28-000-2021-00063-00](#)

FECHA: 26/05/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Raul Venecia Charry

DEMANDADOS: José Tomás Márquez Fragozo y María Beatriz Torres Díaz – Representantes Principal y Suplente de las Comunidades Negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 10

PROBLEMA JURÍDICO 1: Corresponde a la Sala determinar si se debe declarar la nulidad del acto de elección de los señores José Tomás Márquez Fragozo, como representante principal, y María Beatriz Torres Díaz, como suplente, de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, Corpocesar.

TESIS 1: Del procedimiento para la elección de los representantes de las comunidades negras ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. La Ley 70 de 1993 consagró en su artículo 56 que “Las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas a las comunidades negras de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución, tendrán un (1) representante de esas comunidades en sus consejos directivos en los términos que defina el reglamento que expida el Gobierno Nacional.” Dicho reglamento se concretó a través del Decreto 1523 de 2003, cuyas fases y etapas se compilaron en el capítulo 5º del Decreto 1076 de 2015. (...). Posterior a las postulaciones, la Corporación procede a la revisión de los documentos para acreditar los referidos requisitos, que comprende la elaboración de un informe que se presenta el día de la reunión de la elección. (...). Conviene poner de presente el procedimiento para llevar a cabo la reunión de elección, de la



cual es pertinente destacar que la misma se realiza con los representantes legales de los consejos comunitarios quienes tienen a su cargo establecer la forma de elección de su representante principal y su suplente. (...). La norma es clara en señalar que, al margen de la forma de elección que se adopte en la reunión, el representante principal y su suplente serán quienes obtengan la mayor votación. (...). De las circunstancias acreditadas en el proceso. Previo al análisis de los cargos de la demanda, la Sala considera necesario realizar el estudio de las circunstancias acreditadas dentro del presente trámite, para lo cual se tendrán en cuenta las pruebas documentales aportadas. (...). En la votación del representante principal, se dejó constancia de que 17 consejos comunitarios votaron por el demandado (...), mientras que su inmediato contendor, (...), obtuvo el voto favorable de 10 consejos comunitarios. Los otros dos candidatos restantes, (...), no obtuvieron votación. En cuanto a la votación de la representante suplente, se hizo constar que 10 consejos comunitarios se abstuvieron de votar y que 16 de ellos votaron por la [demandada], y uno por (...). Como resultado del proceso eleccionario y de acuerdo con lo establecido en la Asamblea General, el [demandado] fue elegido con 17 votos a favor para ser el representante principal y en la segunda votación para el representante suplente, (...) con 16.

PROBLEMA JURÍDICO 2: ¿Se vulneró lo establecido en el artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, puesto que en la convocatoria que se realizó se omitió el requisito establecido en el literal b) que consiste en allegar certificación expedida por el INCODER, sobre la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras de la respectiva jurisdicción, así como si se desconoció lo establecido en la sentencia del 5 de agosto de 2021, con radicación 11001-03-28-000-2020-00094-00?

TESIS 2: Desconocimiento del artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015, por omitir el requisito previsto en su literal b). En primer lugar, se determinará si el acto de elección demandado adolece de nulidad por desconocimiento del requisito previsto en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2 del Decreto 1076 de 2015, que consiste en allegar certificación expedida por el INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, sobre la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras de la respectiva jurisdicción. También se determinará si la elección demandada se apartó de lo establecido en la sentencia del 5 de agosto de 2021, con radicación 11001-03-28-000-2020- 00094-00, proferida por esta Sección. Frente al primer aspecto, se acreditó que, en efecto, Corpocesar se abstuvo de exigir el cumplimiento del requisito consistente en acreditar la titulación, o al menos su trámite, de los territorios donde tiene asiento el consejo comunitario interesado en participar en la elección de sus representantes principal y suplente ante la Corporación. El sustento de esta



determinación obedeció, como se destacó en la exposición de las pruebas aportadas, al cumplimiento de las órdenes judiciales, en sede de tutela, en el sentido de suprimir esta exigencia por virtud de la necesidad de garantizar los derechos políticos de los consejos comunitarios, dado que los tutelantes alegaron que muchos de estos no contaban con la documentación para el efecto. Al margen de las consideraciones que en su momento tuvo en cuenta el Juzgado Promiscuo Municipal de La Jagua de Ibirico en el fallo del 22 de julio de 2021, para ordenar la supresión del requisito en mención, lo cierto es que el cumplimiento de las decisiones constitucionales se erige como una garantía del acceso efectivo a la administración de justicia, tal como lo expuso la Corte Constitucional en la Sentencia T-233 de 2018, criterio auxiliar de interpretación al que acude la Sala. (...). Por lo tanto, no resulta reprochable que Corpocesar se abstuviera de exigir el requisito de titulación que echa de menos la parte actora, cuando tal omisión tuvo sustento sólido en el pronunciamiento de una autoridad judicial cuyo cumplimiento es imperativo, no solo por el respeto a la institucionalidad propia de la estructura del Estado Social de Derecho que propende por hacer efectivas las garantías de orden superior en cabeza de los ciudadanos, sino por constituir una obligación de los estados bajo los derroteros de instrumentos internacionales. (...). Ahora bien, no deja de llamar la atención de la Sala que la providencia del Juzgado Promiscuo Municipal de La Jagua de Ibirico fue revocada el 9 de septiembre de 2021 por parte del Juzgado Penal del Circuito de Chiriguaná, esto es, en vigencia de la convocatoria en la que se efectuó la elección aquí cuestionada por lo que, ante la ausencia de la orden que inicialmente vinculó a Corpocesar, podría inferirse que el requisito de titulación debió exigirse. En efecto, para la fecha en que se revocó la orden de amparo, estaba en curso el proceso electoral convocado mediante la Resolución 0362 del 2 de agosto de 2021. No obstante, no debe perderse de vista que el juez de tutela de segunda instancia no revocó el proveído de primer grado en el sentido de que el requisito de que se trata se hiciera exigible, sino en razón a que no encontró desconocimiento de derecho fundamental alguno, toda vez que, en criterio del togado, la convocatoria que exigía la acreditación de la titulación de tierras, o en su defecto el trámite, se dejó sin efecto con posterioridad y, adicionalmente, el tutelante de ese asunto no se inscribió. (...). [L]a Sala concluye que el juez de tutela de segunda instancia revocó el proveído que ordenó suprimir el requisito en cuestión, no en razón a que este, en efecto, debiera demostrarse, sino debido a que no se presentó menoscabo de las garantías superiores invocadas ya que la convocatoria de ese entonces no contemplaba dicha exigencia y, sin embargo, el tutelante no presentó sus aspiraciones electorales. Se observa, entonces, que Corpocesar, más allá de extraerse deliberada e injustificadamente de exigir los requisitos legales, optó por cumplir los fallos de tutela para garantizar los derechos políticos de las comunidades afrodescendientes que aspiraban a elegir a sus representantes, por lo que mal haría esta Sala en advertir un vicio en el proceso de formación del acto demandado. En cuanto al señalamiento del



demandante, según el cual la omisión del requisito de titulación bajo análisis se apartó de la sentencia de esta Sección del 5 de agosto de 2021, dictada en el trámite con radicación 11001-03-28-000-2020-00094-00, cabe precisar que en dicho pronunciamiento la Sala resolvió la demanda incoada contra la elección de los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el consejo directivo de Corpoguajira, esto es, se trató de una convocatoria diferente a la del *sub lite*, además que los reparos expuestos contra la misma difieren de las circunstancias del caso que se analiza en esta oportunidad, por lo que el problema jurídico allí resuelto tampoco se enmarca en el que corresponde resolver en esta providencia. (...). Así, en el precedente se analizó el cuestionamiento contra Corpoguajira por haber exigido el cumplimiento del pluricitado requisito bajo condiciones ilegales derivadas de la errónea interpretación de su contenido y alcance, a diferencia de este asunto donde, por el contrario, se debe determinar si la omisión de esta exigencia legal se ajustó a derecho. Vale agregar que la Sala no indicó que el requisito en cuestión debía cumplirse de manera irrestricta aún bajo los condicionamientos de órdenes judiciales, luego el precedente que el actor considera desatendido no respalda su argumento.

PROBLEMA JURÍDICO 3: ¿Se incurrió en irregularidades al habilitar y dejar sin participación a consejos comunitarios que cumplieron con ese requisito, y por el contrario se les dio participación a comunidades que no lo reunieron? ¿De manera concreta se inhabilitó indebidamente a los consejos comunitarios El Viejo Pedro Guerra y La Vega Arriba que pese a cumplir con todos los requisitos del artículo 2.2.8.5.1.2 fueron excluidos del proceso? De otra parte, ¿se habilitó indebidamente al consejo comunitario Feliciano Pérez Barraza, cuando el mismo no cumplió con la totalidad de los requisitos, puesto que presentó una certificación vencida, así mismo se habilitó indebidamente al consejo comunitario Ernesto Guillén Benjumea?

TESIS 3: Irregularidades por inhabilitar a consejos comunitarios que cumplieron los requisitos legales para participar en la elección, y habilitar a los que no los cumplieron. En este cargo se cuestiona la indebida inhabilitación de los consejos comunitarios “El Aceituno”, del corregimiento “La Vega Arriba”, y “El Viejo Pedro Guerra”, pues estos cumplieron los requisitos legales, en el caso del primero, por cuanto es falso que no haya aportado certificación vigente de la alcaldía, mientras que, en el caso del segundo, la documentación aportada daba cuenta que el periodo de su representante legal estaba vigente, aún bajo el hecho de que la certificación aportada no tuviera fecha. De otro lado, se reprocha la habilitación de los consejos comunitarios “Feliciano Pérez Barraza” pues la certificación que aportó estaba vencida, y “Ernesto Guillén Benjumea”, “cuando presuntamente se demuestra aparece el acta de elección firmada por el alcalde, la cual no es especia (sic) sin membrete de la alcaldía municipal, ni se relaciona el nombre del consejo, además la



norma exige para este tipo de convocatoria una certificación no el acta de elección que son dos cosas totalmente diferentes, (...)” De este modo, los cuestionamientos de indebida inhabilitación y habilitación guardan relación con el cumplimiento del requisito del literal a) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015, que consiste en aportar “Certificación expedida por el alcalde municipal correspondiente, en la que conste la ubicación del Consejo Comunitario, la inscripción de la Junta y de su representante legal. Sobre el primer aspecto, se tiene que el consejo comunitario “El Aceituno”, del corregimiento “La Vega Arriba” fue inhabilitado por no cumplir el requisito de aportar la certificación de la alcaldía toda vez que “De conformidad con el Decreto 1745 de 1995 artículo 8°, el período de la Junta del Consejo Comunitario vence el 31 de diciembre de cada 3 años a partir del 1° de enero de 1996. Según certificación expedida por el Alcalde de Valledupar en fecha 01 de febrero de 2017, el periodo legal de 3 años de la Junta Directiva se encuentra vencido.” De esta manera, se tiene que la inhabilitación del consejo comunitario no obedeció a que la certificación aportada estuviera vencida, como lo entendió el demandante, sino que tuvo lugar por cuanto la que se aportó daba cuenta del fenecimiento de la vigencia del periodo de su junta directiva, por lo que no cumplió el requisito bajo estudio ya que no aportó la constancia de la inscripción de su órgano de dirección. (...). De acuerdo con el tenor literal de la norma que establece el requisito, los documentos que se aportan deben acreditar la ubicación del consejo comunitario, la inscripción de la junta y de su representante legal, y la única formalidad consiste en que la certificación debe ser expedida por el alcalde municipal correspondiente, luego las observaciones del actor acerca del membrete de los documentos y la naturaleza de los mismos son insustanciales y no tienen respaldo legal. Lo anterior si se tiene en cuenta que en criterio de esta Sección, “en el parágrafo 1° del artículo 2.5.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015, que compiló lo reglado en el Decreto 1745 de 1995 [se señala que el acta de elección de la Junta del Consejo Comunitario constituirá documento suficiente para los efectos de representación legal]. (...). Por lo tanto, las actas de las asambleas extraordinarias de los consejos comunitarios en las que consta la elección de sus directivos, son válidas a efectos de probar dicha elección y la de su representante legal. En todo caso, el demandante no desvirtuó los hechos probados con los documentos que fueron valorados por el comité de verificación, por lo que el cargo no está llamado a prosperar. Con todo, la Sala debe reiterar su tesis en cuanto concierne al principio de eficacia del voto, de acuerdo con el cual la irregularidad debidamente demostrada debe tener incidencia en el resultado de la elección, de lo contrario debe prevalecer la voluntad del electorado. (...). En ese orden, aún contando con la participación de los consejos comunitarios “El Aceituno”, del corregimiento “La Vega Arriba”, y “El Viejo Pedro Guerra”, y asumiendo que su intención de voto no respaldaba la candidatura del demandado, sino la de su inmediato contendor, (...), lo cierto es que hubiera contabilizado 12 votos, cifra aun inferior a los 17



apoyos que tuvo el demandado, según se destacó en el acápite del análisis de las pruebas. Por su parte, la habilitación de los consejos comunitarios “Feliciano Pérez Barraza” y “Ernesto Guillén Benjumea”, tampoco resultaba incidente en el resultado electoral, pues su ausencia en la elección aún bajo el entendido de haber apoyado la candidatura del demandado hubiera dado lugar a que este obtuviera 15 votos, resultado que es mayor a los 10 que tuvo su contendor directo y aún superior a los 12 que este último pudo obtener de haber contado con la participación y apoyo de los consejos comunitarios “El Aceituno”, del corregimiento “La Vega Arriba”, y “El Viejo Pedro Guerra”.

PROBLEMA JURÍDICO 4: ¿Se vulneró el párrafo 2 del artículo 2.2.8.5.1.5 del Decreto 1076 de 2015, puesto que se desconoció el derecho a elegir y ser elegido de 10 de los consejos comunitarios, puesto que los otros 17 impusieron la forma de elección y no tuvieron en cuenta que el representante suplente debe ser el que obtenga la segunda votación, por lo que de manera arbitraria se decidió hacer una segunda elección para elegir al suplente?

TESIS 4: Del desconocimiento del derecho a elegir y ser elegido de 10 consejos comunitarios. El actor cuestiona que se desconoció el derecho al voto de 10 participantes en contravía de lo establecido en el párrafo 2 del artículo 2.2.8.5.1.5 del Decreto 1076, puesto que, de 27 consejos comunitarios, 17 impusieron la forma de elección y dejaron por fuera la intención de voto por el señor Juan Aurelio Gómez Osorio, en el entendido de que el representante suplente es el que obtenga la segunda mejor votación. Bajo este contexto, para la Sala es necesario revisar el contenido del Decreto 1076 de 2015 que regula el procedimiento que debe surtir para la elección del representante suplente de las comunidades negras ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. (...). Frente al contenido de la norma, se destaca de una parte, el principio de autonomía del que gozan las comunidades negras para elegir a sus representantes, pues precisa que adoptarán la forma de elección, sin establecer mecanismo fijo alguno, y de otra, el párrafo 2 del referido artículo resalta que, independientemente de la manera como se realice la citada elección, serán en su orden representante y suplente aquellos que obtengan la mayor votación. (...). [L]a asamblea de elección sometió a votación el método para designar a los representantes principales y suplentes y el que finalmente se utilizó fue a probado con 17 votos, contra 10 de quienes propendían por otra dinámica electoral. De esta manera, lo que advierte la Sala es la discusión legítima que en su momento se llevó a cabo por parte de los consejos comunitarios para definir el método a través del cual se realizaría la elección de sus representantes ante el consejo directivo, en la que se concluyó bajo su autonomía que primero se haría la del principal y luego la del suplente, con el candidato que lograra el mayor número de votos, decisión que fue aprobada por mayoría. Se observa que la metodología adoptada se acompasó con el texto legal transcrito, en tanto en un proceso



democrático fueron los propios consejos comunitarios quienes adoptaron la forma de elegir a sus representantes, principal y suplente, en una elección separada. Llama la atención de la Sala que el demandante considere que a los 10 consejos comunitarios divergentes se les impusiera el método de elección, cuando lo cierto es que el mismo fue el resultado de un proceso democrático donde prima la voluntad de la mayoría. En este sentido, mal podría considerarse que se presentó un desconocimiento de 10 participantes en contravía con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.5.1.5 del Decreto 1076, pues la misma norma contempla la posibilidad de establecer el método de elección y su restricción solo se limita a que sea para aquellas personas que obtengan la mayor votación, como en efecto ocurrió.

PROBLEMA JURÍDICO 5: ¿Se vulneró el artículo 2.2.8.5.1.10 del Decreto 1066 de 2015, que establece la forma de suplir al representante en caso de faltas absolutas y temporales, puesto que, al haberse declarado la nulidad del representante principal por parte del Consejo de Estado, se debió nombrar al suplente?

TESIS 5: De la presunta vulneración del artículo 2.2.8.5.1.10 del Decreto 1066 de 2015, que establece la forma de suplir al representante principal en caso de faltas absolutas. En este cargo se cuestiona que, con ocasión de la sentencia del 3 de junio de 2021, que anuló la elección del aquí demandado como representante de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de Corpocesar, se debió nombrar al suplente, (...). Se observa que el fallo anuló de manera expresa la elección del [demandado] como representante principal, sin mención de la situación del representante suplente que se designó en esa oportunidad. (...). Por lo tanto, no puede concluirse que la anulación determinada en aquella oportunidad también tuvo efectos sobre la elección del representante suplente, (...), por el hecho de estar contenida en el mismo acto. La revisión del expediente correspondiente al proceso acumulado 11001-03-28- 000-2020-00053-00, en el que fue dictada esa decisión, permite advertir claramente que la admisión de las demandas, la fijación del litigio hecha en la audiencia inicial y la sentencia de única instancia, que acogió las pretensiones, están referidas únicamente al representante principal. En efecto, en el auto del 16 de julio de 2020, la entonces ponente se pronunció sobre la admisibilidad del libelo que presentó (...), quien dicho sea de paso resultó electo como representante suplente en esa elección. (...). De lo que se desprende que en las demandas se controvertía la elección del representante principal. (...). En la fijación del litigio, tal como se dejó en las consignas del acta del 27 de enero de 2021, se indicó que la materia del debate consistía en “Determinar si el acto de elección del [demandado] como representante principal de las comunidades negras en la junta directiva de la Corporación Autónoma Regional de Cesar - CORPORCESAR para el periodo 2020-2023, contenida en el Acta No. 01 de 13 de febrero de 2020 está viciado de nulidad,



ASUNTOS ELECTORALES 2022

con fundamento en lo previsto en los artículos 275 numerales 4 y 5 y artículo 137 del CPACA, para lo cual se deberá establecer: (...).” Vale agregar que las partes no objetaron o controvirtieron el objeto del debate fijado en la audiencia inicial, en el sentido de ampliarlo respecto de la condición del representante suplente electo. (...). Como bien se observa, la disputa legal en torno al acto de elección allí demandado consistió en resolver los cuestionamientos en contra de la elección del [demandado] como representante principal de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de Corpocesar, sin mención alguna acerca de la elección del representante suplente allí electo, quien además actuó como demandante en el proceso acumulado con radicación 11001-03-28-000-2020-00053-00. Si bien en la primera pretensión de esa demanda el allí actor solicitó la nulidad del acto de elección que designó al representante principal y suplente ante el Consejo Directivo de Corpocesar, por lo que en principio podría entenderse que persigue la anulación de las dos elecciones, resulta evidente que tal mención tuvo el propósito de identificar e ilustrar el contenido del acta en la que consta la elección demandada, sin aspirar a la anulación de su elección como suplente, lo que se infiere de la segunda pretensión donde solicita que, como consecuencia de la nulidad de la elección del representante principal “(...) se pueda suplir la falta absoluta con la persona que fue elegido (sic) como suplente...”. (...). Así, la sentencia de junio 3 de 2021 no involucró el análisis de legalidad del acto en lo que corresponde a la elección del representante suplente de las comunidades negras, aún bajo la circunstancia de que en el mismo conste la elección de los representantes principal y suplente. Esta circunstancia hace que no pueda aceptarse la manifestación hecha por la Corporación Autónoma Regional del Cesar, en el sentido de que también fue anulada la escogencia del representante suplente. De acuerdo con lo anterior, y al ser claro que la anulación recayó exclusivamente sobre el representante principal de las comunidades afrodescendientes, se configura la falta absoluta de este al tenor del artículo 2.2.8.5.1.9 del Decreto 1076 de 2015. Dicha regulación especial aplicable a la escogencia de los representantes de las comunidades negras dispuso que una de las causales de falta absoluta del representante principal es precisamente la declaratoria de nulidad de la elección. Por lo tanto, y en atención a que la anulación de que se trata no produjo efectos sobre el representante suplente, lo correcto era dar aplicación al texto del artículo 2.2.8.5.10 *Ibidem*. Al estar claro que la sentencia dictada en el proceso acumulado afectó exclusivamente al representante principal, no resultaba legalmente válido que el [demandado], quien venía ocupando el cargo, fuera nombrado nuevamente después de la anulación de su elección para el periodo 2020-2023. Lo procedente era que la vacancia que operó en el cargo, con motivo de la anulación de la elección del [demandado], fuera provista con el representante suplente por el tiempo restante como lo establece la norma antes transcrita para los casos de falta absoluta. Por lo anterior, resulta procedente decretar la nulidad del acto acusado, pues la directora (e) de la Corporación Autónoma Regional del Cesar



retomó la convocatoria del 27 de diciembre de 2019 para aparentemente dar cumplimiento al fallo de esta Sala del 3 de junio de 2021, a pesar de existir un suplente cuya elección no fue anulada en la referida sentencia y por lo mismo tenía el derecho a asumir la representación de las comunidades negras ante el órgano directivo para lo que resta del periodo 2020-2023. En esas condiciones, al verificarse la prosperidad del cargo, se dispondrá la anulación del Acta del 17 de septiembre de 2021 a través de la cual se eligió al [demandado], como representante principal de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cesar - Corpocesar.

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

TESIS: [Se considera] que la prosperidad de la pretensión del demandante debió sustentarse en otra de las censuras que contiene la demanda. (...). De acuerdo con la providencia objeto de disenso parcial, el acto acusado infringió lo dispuesto en el artículo 2.2.8.5.10 del Decreto 1076 de 2015, conforme al cual “En caso de falta absoluta del representante, el suplente ejercerá sus funciones por el tiempo restante”. En concordancia, se invocó el artículo 2.2.8.5.1.9 *ibídem* [Decreto 1076 de 2015], que relaciona entre las faltas absolutas de los representantes de las comunidades negras la “b) Declaratoria de nulidad de la elección”. La posición mayoritaria de la Sala verificó la ocurrencia de la falta absoluta del representante principal –que también era el señor Márquez Fragozo– por cuenta de la nulidad que declaró esta Sección en la sentencia de 3 de junio de 2021, Rad. 11001-0328-000-2020-00053-00 (acumulado), dentro del proceso electoral en el que se discutió la legalidad del Acta 001 del 13 de febrero de 2020. Por lo mismo, concluyó que dicha representación en el órgano colegiado debió proveerse con el suplente, en aplicación de las normas mencionadas [artículo 2.2.8.5.10 y 2.2.8.5.1.9 del Decreto 1076 de 2015]. (...). Con este argumento, [se estima] que se restó el debido valor a un punto relevante de la controversia, que radica en que la nulidad de la elección anterior del demandado, es decir, la realizada en el año 2020, estuvo motivada por la prosperidad de la causal genérica de expedición irregular del acto, prevista en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, aplicable al contencioso electoral por expresa remisión del artículo 275 del mismo estatuto procesal [Ley 1437 de 2011]. (...). Sobre esta causal de nulidad, en el contexto del juicio contra elecciones y nombramientos de servidores públicos, la Sección ha centrado su configuración en la omisión de formalidades o ritualidades durante el trámite de formación de un acto administrativo, que se traducen en irregularidades sustanciales o trascendentales que comportan la violación del debido proceso. (...). [L]a configuración del vicio de expedición irregular puede afectar todo o parte del procedimiento que precedió al acto demandado y sus efectos dependerán de las características de la irregularidad que concretamente haya acontecido en cada caso. Estas circunstancias particulares determinarán la solución que debe adoptar



la autoridad competente, con el fin de rehacer de forma total o parcial el trámite censurado. En el *sub judice*, se indicó con claridad en la sentencia de la que (...) [se discrepa] que el acto demandado en el expediente Rad. 2020-00053 contenía la elección de los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de CORPOCESAR. Por lo tanto, aun cuando el fallo de 3 de junio de 2021, proferido por la Sala para decidir en única instancia dicho proceso, no haya dispuesto expresamente la nulidad de la elección del suplente, lo cierto es que el vicio se concretó en una etapa del procedimiento que se adelantó para elegir, tanto al representante principal, como al suplente. En esa medida, no es posible reservar ni separar los efectos de esa irregularidad para una sola designación, que no para la otra, pues ambas pusieron fin al trámite y resultaron contenidas en un mismo acto, que a la postre fue demandado ante esta jurisdicción. De hecho, en la propia sentencia de 3 de junio de 2021, al pronunciarse sobre la pretensión encaminada a que se ordenara a CORPOCESAR que llenara la vacancia con el suplente, la Sala advirtió que esa decisión correspondía a dicha entidad y no al juez electoral, “luego de surtir el trámite administrativo electoral propio que debe acompañar a esta clase de designación y de desarrollar en debida forma el proceso de elección respectivo”. (...). En consecuencia, no debió prosperar el cargo sustentado en la infracción del artículo 2.2.8.5.10 del Decreto 1076 de 2015, pues, se insiste, la nulidad de la elección anterior del representante principal, declarada por cuenta del vicio de expedición irregular del acto, afectó igualmente la designación del representante suplente, lo cual se erige en un obstáculo para llenar de esta forma la vacancia y prescindir de adelantar un nuevo procedimiento desde la etapa afectada por la irregularidad que fue detectada por el juez electoral. Cosa distinta habría sido la hipótesis en que las censuras de aquel acto hubiesen tenido relación con las calidades del elegido como representante principal, evento en el cual, sin duda alguna, la nulidad lo hubiese afectado únicamente a él, sin la posibilidad de extenderse a su suplente. En este evento, sí hubiese sido plenamente aplicable la solución prevista en el artículo 2.2.8.5.10 del Decreto 1076 de 2015, en cuanto a la forma de llenar las faltas absolutas por nulidad de la elección. De otra parte, [se estima] que sí debió accederse a la nulidad del acto acusado, pero por cuenta de la censura relacionada con la falta de verificación del requisito previsto en el literal b) del artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015. (...). Para desestimar este cargo, la sentencia objeto de disenso parcial admitió el argumento de la defensa, respaldado en una orden de tutela impartida por el Juzgado Promiscuo Municipal de La Jagua de Ibirico en sentencia del 22 de julio de 2021, en el sentido de ordenar la supresión de aquel requisito de la convocatoria. Así mismo, frente a la sentencia de segunda instancia del 9 de septiembre de 2021, por la cual el Juzgado Penal del Circuito de Chiriguana revocó la decisión del *a quo*, destacó que la decisión no estuvo motivada en la procedencia de exigir ese requisito, sino porque en el procedimiento no se pidió. Con relación a este punto, [se considera] respetuosamente que



la orden judicial que justificó prescindir de una condición prevista en el ordenamiento jurídico para la postulación de aspirantes por parte de los consejos comunitarios de las comunidades negras para el consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales, tuvo una vigencia temporal que no se extendió hasta el final del procedimiento adelantado por CORPOCESAR, sino que, por el contrario, fue revocada antes de que el acto de elección fuera expedido, independiente de los motivos que sustentaron esta decisión. Así las cosas, el argumento acerca de la obligatoriedad de los fallos de tutela, que se esgrimió a favor de la decisión del juez de primera instancia, era igualmente predicable de la decisión que tomó el *ad quem* y que dejó sin efectos la sentencia inicial. Por consiguiente, dicha corporación estaba en el deber de hacer cumplir un presupuesto necesario para la participación en elecciones de la naturaleza señalada [admisión formal de la petición por parte de la ANT], cuya exigibilidad ha sido resaltada por esta Sección, justamente en el contexto de elecciones de representantes de las comunidades negras ante los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. (...). En este procedente, se observa que la Sala, no solo ratificó la vigencia y validez de este requisito, sino que subrayó la posibilidad de acreditarlo con la certificación de la solicitud en trámite ante la autoridad competente, como lo permite la propia norma [artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1075 de 2015]. Conforme con lo discurrido, en el procedimiento de elección que adelantó CORPOCESAR para elegir a los demandados no existía ninguna razón que válidamente justificara omitir un requisito establecido en el decreto único reglamentario que lo gobierna y en esa medida, debió declararse la nulidad del acto de elección acusado, por este motivo.

NORMATIVA APLICADA

DECRETO 1523 DE 2003 / LEY 70 DE 1993 - ARTÍCULO 56 / DECRETO 1076 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.8.5.1.2 LITERAL B / DECRETO 1066 DE 2015 - ARTÍCULO 2.5.1.2.9 PARÁGRAFO 1 / DECRETO 1076 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.8.5.1.2 LITERAL A / DECRETO 1076 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.8.5.1.9 / DECRETO 1076 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.8.5.10 / DECRETO 1745 DE 1995 / LEY 70 DE 1993



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES, DIFERENCIA ENTRE INHABILIDAD E INCOMPATIBILIDAD, DOBLE VINCULACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO, DOBLE ASIGNACIÓN DEL TESORO PÚBLICO

RADICADO: [11001-03-28-000-2021-00068-00](#)

FECHA: 26/05/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Raúl Venecia Charry

DEMANDADO: - José Tomás Márquez Fragozo – Representante Principal de Comunidades Negras en el Consejo Directivo de Corpocesar, Periodo 2021 - 2023

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 11

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe declarar la nulidad del Acta del 17 de septiembre de 2021, por la cual se eligió a José Tomás Márquez Fragozo como representante principal de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación autónoma del Cesar, Corpocesar, periodo 2021-2023, por supuestamente quebrantar los artículos 128 de la Constitución Política y 19 de la Ley 4 de 1992, normas que consagran la prohibición de desempeñar simultáneamente más de un empleo público o recibir más de una asignación que provenga del tesoro público; igualmente, por trasgredir el artículo 8 del Decreto 2400 de 1968, en concordancia con el artículo 34, numeral 11 de la Ley 734 de 2002, que establece que a los empleados les está prohibido realizar actividades ajenas al ejercicio de sus funciones durante la jornada de trabajo.

TESIS: En criterio de la parte actora, el acto de elección consignado en el Acta del 17 de septiembre de 2017, adolece de nulidad con sustento en que existe una imposibilidad que recae en los servidores públicos de tener más de una vinculación con el Estado y de recibir más de una asignación del tesoro público, en este caso, por desempeñarse como rector encargado en la Institución Educativa José Celestino Mutis y simultáneamente como miembro del consejo directivo en mención. (...). Sobre el particular, se debe señalar que, dada la relevancia que reviste el desempeño de un empleo público y las obligaciones y responsabilidades que de ello se derivan, las cuales implican que la persona que asuma este tipo de cargos cuente con las calidades necesarias para su correcto ejercicio -lo que incluye tener la disponibilidad para ejercer en debida forma la dignidad encomendada-, así como la



importancia del erario, el constituyente prohibió tener de manera simultánea más de un empleo de esta naturaleza, salvo excepciones expresamente consagradas en la ley. En ese orden, la prohibición a la que se refiere el actor está consagrada en el artículo 128 de la Constitución Política. (...). Según esa disposición normativa, es claro que, salvo las excepciones consagradas expresamente en la ley, nadie puede tener al mismo tiempo más de un empleo público. (...). [L]a Sección Quinta ha sido constante en reiterar que en la medida en que las inhabilidades implican la afectación del derecho fundamental a la participación política, en sus modalidades de ser elegido y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, la interpretación de su alcance es restrictiva. (...). Y respecto de las incompatibilidades, esta Sala de Decisión se ha pronunciado en el sentido de indicar “que se trata de una limitación para desplegar una actividad por el hecho de ocupar un cargo, circunstancia que no genera la nulidad de un acto electoral, pues a diferencia de las inhabilidades, que constituyen impedimentos para el ejercicio de un empleo, las incompatibilidades son circunstancias que ocurren con posterioridad a la elección, el nombramiento o la posesión. Debe precisarse que, si bien las inhabilidades como las incompatibilidades son prohibiciones, tienen finalidades y propósitos distintos. En efecto, las inhabilidades son aquellas circunstancias previstas en la Constitución o en la ley, que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, designada para un cargo público, como también en ciertos casos impiden que la persona que ya viene vinculada a la función pública continúe en ella. En ese orden, son anteriores a la elección y su objetivo es lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos, esto es, que posean ciertas cualidades o condiciones que aseguren la gestión de dichos intereses con arreglo a los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad que informan el buen servicio. Generan como efecto la nulidad del acto de elección. Las incompatibilidades son una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer simultáneamente las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos. Por consiguiente, son posteriores a la elección y su objetivo es evitar una indebida acumulación de funciones o la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en concreto buscan que no se afecte la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad. La vulneración de esta prohibición es sancionable disciplinariamente, lo que presupone que no genera la nulidad del acto de elección. A partir de esas definiciones, de acuerdo con lo establecido en el numeral 5 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, constituye una causal de nulidad electoral estar incurso en causal de inhabilidad, pero no de incompatibilidad, de manera que el hecho de que el demandado haya incurrido o no en la prohibición contenida en el artículo 128 de la Constitución Política resulta irrelevante desde el punto



ASUNTOS ELECTORALES 2022

de vista electoral. Por otro lado, el demandante planteó como uno de los motivos de la censura que el acto de elección [del demandado], contenido en el Acta del 17 de septiembre de 2021, como representante principal de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de Corpocesar para el periodo 2020-2023, es nulo en la medida en que el demandado tiene una vinculación con la Secretaría de Educación de Valledupar desde el 23 de junio de 2008, en razón a que se desempeña como docente en propiedad y funge como rector encargado de la Institución Educativa José Celestino Mutis, situaciones que implican la existencia de dos nombramientos y doble remuneración proveniente del tesoro público. (...). De acuerdo con el razonamiento expuesto, el reproche planteado por el demandante en punto de la vulneración del artículo 128 de la Constitución y del artículo 19 de la Ley 4 de 1992, como quedó antes anotado, se enmarca en una incompatibilidad para el ejercicio de las dos funciones o cargos, cuya trasgresión no genera como efecto la nulidad de la elección, sino la eventual sanción de carácter disciplinario. Sin perjuicio de que la incompatibilidad no tiene como consecuencia la anulación del acto de elección, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con lo previsto en el literal f) del artículo 19 de Ley 4 de 1992, constituye una excepción a la prohibición de tener más de un empleo público y de recibir más de una asignación proveniente del erario, el hecho de recibir honorarios por ser miembro de juntas directivas, siempre que no se trate de más de dos juntas. En ese orden, comoquiera que el demandado es miembro del Consejo Directivo de Corpocesar, los honorarios que percibe por el ejercicio de las funciones propias del cargo se encuentran exceptuados de la prohibición. Con fundamento en lo anterior, es del caso precisar, asimismo, que carece de relevancia para efectos del control de legalidad del acto de elección acusado, la certificación expedida por el secretario del Consejo Directivo de Corpocesar, calendada 18 de noviembre de 2021, en la que consta que el demandado, por petición expresa, no recibe honorarios por asistir a las sesiones del Consejo Directivo desde el mes de noviembre de 2018, ya que, se reitera, por el hecho de ser miembro de aquel, los honorarios que recibe por ese concepto se encuentran exentos de la limitación. La parte actora también alegó la vulneración del artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, que define como una de las causales de anulación electoral la referente a la elección de candidatos o el nombramiento de personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incurso en causales de inhabilidad. Al respecto, se debe indicar que en el escrito de la demanda no se expusieron los fundamentos de la trasgresión de dicho precepto, en consideración a que, en forma indistinta, se refirió a la incursión del demandado en causales de inhabilidad e incompatibilidad para el desarrollo de sus funciones como consejero en Corpocesar y como rector encargado en la Institución Educativa José Celestino Mutis, de lo cual se colige que la censura recae concretamente en la posible estructuración de una incompatibilidad, argumento que ya fue analizado en párrafos precedentes.



Por otro lado, se propuso como reproche la vulneración del artículo 8 del Decreto 2400 de 1968, que hace referencia a la prohibición de los empleados de realizar actividades ajenas a sus funciones durante la jornada de trabajo, así como abandonar o suspender labores; también, se consideró trasgredido el artículo 34, numeral 11 del Código Disciplinario, que establecía el deber de los servidores públicos de dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las funciones encomendadas. (...). En cuanto a esos motivos de disenso, la Sala advierte que los supuestos consagrados en las referidas disposiciones no guardan relación alguna con las causales genéricas o específicas de nulidad electoral, por manera que el eventual incumplimiento de los deberes funcionales que le asisten a los servidores públicos, corresponde a una controversia propia del ámbito disciplinario. Por consiguiente, comoquiera que no se desvirtuó la presunción de legalidad que reviste al acto de elección acusado, se impone desestimar las pretensiones de la demanda.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 128 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 NUMERAL 5 / LEY 4 DE 1992 - ARTÍCULO 19 / LEY 734 DE 2002 - ARTÍCULO 34 NUMERAL 11



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE ALCALDE MUNICIPAL, FIJACIÓN DEL LITIGIO, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DEL ALCALDE, FALSEDAD EN DOCUMENTO ELECTORAL, COINCIDENCIA ENTRE VOTOS Y SUFRAGANTES, FACULTAD OFICIOSA DEL JUEZ, LÍMITES DE LA FACULTAD OFICIOSA DEL JUEZ, SABOTAJE, CLAVERO, FALTA DE COMPETENCIA, COMISIÓN ESCRUTADORA, RECLAMACIÓN ELECTORAL, DOBLE VOTO

RADICADO: 27001-23-31-000-2019-00062-02 (27001-23-31-000-2019-00065-00 y 27001-23-31-000-2019-00076-00 acumulados)

FECHA: 09/06/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: César Antonio García Sánchez y otros.

DEMANDADO: Martín Emilio Sánchez Valencia – Alcalde de Quibdó

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 12

PROBLEMA JURÍDICO 1: Corresponde a la Sala determinar si existe incongruencia entre la fijación del litigio y lo analizado en la sentencia de primera instancia, conforme a lo expuesto por la delegada del Ministerio público.

TESIS 1: [De la presunta incongruencia – Fijación del litigio. La Sala no pierde de vista que la delegada del Ministerio Público, en su concepto, advirtió que el asunto concerniente al reparo de incompetencia de los claveros para designar comisiones escrutadoras, así como la falta de publicación de los actos administrativos mediante los cuales se conformaron, no hicieron parte de la fijación del litigio, en el primer caso, porque si bien el apoderado del apelante solicitó incluir este asunto durante la audiencia inicial, dicha petición fue negada por el ponente, sin recursos durante el traslado a las partes y, en el segundo, en razón a que en los conceptos de violación de la demanda no se elevó el cargo y la sentencia no hizo pronunciamiento. Al respecto, es del caso precisar que la decisión en torno a la fijación del litigio cobra firmeza ante la ausencia de cuestionamiento de las partes frente a lo resuelto por el ponente al momento de pronunciarse sobre el particular, decisión que se notifica en estrados en los términos del artículo 202 de la Ley 1437 de 2011. (...). Esta Sala es del criterio según el cual “la etapa de fijación del litigio es la que determina los temas que serán estudiados en la sentencia; de hecho, es tal su importancia que aquélla condiciona las pruebas y la postura procesal que en adelante adoptarán las partes como estrategia de defensa, y ello, de suyo, implica que los sujetos procesales tienen la carga y el deber de velar para que



dentro del problema jurídico queden incluidos todos los temas objeto de debate. Mientras que, por el contrario, “si las partes señalan de forma explícita, tal y como ocurrió en el *sub judice*, que existe conformidad con los puntos fijados por el juez, ello significa, de un lado, que consienten que serán esas y no otras las materias objeto de análisis y, de otro, que no pueden más adelante cuestionar la fijación realizada. En el asunto que ocupa a la Sala, se tiene que los demandantes (...) elevaron censuras contra los actos por medio de los cuales los claveros designaron las comisiones escrutadoras 4 y 5 del municipio de Quibdó, por falta de competencia, al exponer dicha situación en los hechos y plantear la violación de los artículos 148, 157 y 158 del Código Electoral, que establecen esa atribución en cabeza de los tribunales superiores de distrito judicial. Aunque, valga la aclaración, ninguno de los demandantes planteó reparos de nulidad por la falta de publicación de los actos que designaron las referidas comisiones escrutadoras. Ahora bien, tal como consta en el acta de la audiencia inicial, así como en el video de la misma, la fijación del litigio (...) [se], fijó el problema a resolver bajo una descripción genérica tendiente a establecer si se desconocieron preceptos legales sobre la nulidad del acto de elección, sin precisión de los temas objeto de debate. (...). De la revisión del registro de video de la audiencia inicial, se tiene que el ponente de la primera instancia negó la ampliación de la fijación del litigio planteada por la parte actora, bajo el argumento de que uno de los requisitos de la demanda consiste en señalar las pretensiones, en las que las partes deben expresar el petitum sobre el cual debe decidir el despacho, e indicar la causal de nulidad sobre la que debe versar el pronunciamiento; y que la fijación del litigio tiene lugar con base en los hechos de la demanda y su contestación, por lo que no se deben admitir modificaciones sobre el particular por que ello sería una reforma del libelo. Agregó que las observaciones hechas por el apoderado serán objeto del análisis probatorio en el proceso, y al momento de dictar sentencia se hará la valoración probatoria correspondiente. De lo anterior se tiene que, en efecto, el magistrado sustanciador negó ampliar el litigio en los temas relacionados con la falta de competencia de los claveros para designar comisiones escrutadoras, y violación de la ley por haberse declarado la elección sin resolver los recursos interpuestos durante el trámite de escrutinio, por lo que, en principio, habría lugar a concluir que tales censuras no deben ser materia de pronunciamiento. Sin embargo, no se debe pasar por alto que el ponente *a quo* indicó que los aspectos en mención serían objeto de la valoración probatoria correspondiente al momento de dictar sentencia, como en efecto ocurrió. En esa medida, el cargo que controvierte la competencia de los claveros para designar las comisiones escrutadoras sí debe ser materia de análisis por esta Sala, no solo por la salvedad que hizo el ponente en la audiencia inicial, sino en razón a que dicha censura fue planteada en las demandas, la parte demandada pudo ejercer su derecho de contradicción y defensa frente a este reproche, y en la sentencia de primera instancia se efectuó el análisis del cargo. Sin



ASUNTOS ELECTORALES 2022

embargo, el reparo del apelante tendiente a controvertir la falta de publicación de los actos mediante los cuales los claveros designaron las comisiones escrutadoras 4 y 5 del municipio de Quibdó, no fue expuesto en los hechos y el concepto de violación de las demandas acumuladas, menos aún puede entenderse como un aspecto que abarca la fijación del litigio, además que la parte demandada no tuvo la oportunidad de ejercer su defensa contra este planteamiento, y fue solo hasta que el demandante interpuso el recurso de apelación que esbozó esta censura, por lo que no debe ser materia de análisis. Ahora bien, la delegada del Ministerio Público advirtió que le asistió razón al apelante al reprochar que el *a quo* desestimó el cargo de sabotaje, y limitó su análisis de la causal 2° del artículo 275 del CPACA a los hechos que acontecieron en la mesa 10 del Colegio Pedro Grau, sin definir lo relacionado con las demás inconsistencias, lo que transgredió el principio de congruencia. (...). En ese orden, lo que se puede colegir del reproche bajo análisis, es que el actor, si bien planteó, de manera indistinta, la irregularidad alegada bajo la configuración de las causales 2° y 3° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, no se debe perder de vista que de acuerdo al contexto de su argumentación, en principio podría referirse a la irregularidad denominada “más votos que votantes”, que se configura cuando el número de votos de una mesa excede el número de sufragantes que votaron en ella, al tenor de los artículos 122, 135 y 192, numeral 5° del Código Electoral. (...). Con todo, no se debe perder de vista que esta Sala, de antaño, ha destacado que la existencia de más votos que votantes, además de constituir una causal de reclamación, puede dar lugar a la configuración de una falsedad en los términos del numeral 3° del artículo 275 del CPACA, esto es, “Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.”, y, por ende, una situación autónoma de nulidad electoral que puede ventilarse directamente en la jurisdicción. (...). En ese orden, las inconsistencias entre el registro de votantes plasmado en los formularios E 11, frente a la cantidad de sufragantes registrada en las actas de los jurados de votación E14, bien puede constituir una alteración de los documentos electorales, por lo que bien puede enmarcarse como causal autónoma de nulidad electoral. En el asunto que ocupa a la Sala, se observa que el Tribunal *a quo*, advirtió que el demandante no precisó si la causal de nulidad prevista en el numeral 2° del artículo 275 del CPACA se enmarca en violencia o sabotaje, aunque sí expuso que en la mesa 10 del Colegio Pedro Grau Arola se presentó una anomalía según la cual “los votos reportados en el E-11, fueron mayores a las personas aptas para ejercer el derecho al voto en dicha mesa.”, razón por la que enfocó su análisis únicamente sobre ese lugar de votación. Sin embargo, como bien lo advirtió la delegada del Ministerio Público, el colegiado de primera instancia se abstuvo de revisar los demás argumentos frente a las demás mesas de votación que relacionó en un cuadro anexo. Lo anterior si se tiene en cuenta que, como se expuso en líneas anteriores, más allá del sabotaje planteado, lo cierto es que el demandante, si



bien con escasa técnica, refirió que en más del 50% de las mesas de votación el número de sufragantes superó la cantidad de electores potenciales registrados en los formularios E 10, y la cantidad de personas que se acercaron a las urnas y que efectivamente votaron según el formulario E 11, por lo que el Tribunal de primera instancia debió descender al análisis de esta causal de nulidad. En ese orden de ideas, la Sala abordará el estudio del cargo planteado frente a los demás registros electorales a los que hizo alusión el apelante, no sin antes advertir que lo resuelto por el *a quo*, sobre los hechos de la Mesa 10 del Colegio Pedro Grau Arola, no serán materia de análisis, comoquiera que el actor, si bien reprochó que solo se revisó tal aspecto, no controvertió las conclusiones expuestas sobre el particular. Bajo esa tesis, la Sala excluirá del problema jurídico de la apelación los cargos relacionados con las materias antes señaladas.

PROBLEMA JURÍDICO 2: Corresponde a esta Sección resolver, en los precisos términos expuestos en el recurso de apelación, si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia del 6 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, en la que negó las pretensiones de nulidad del acto de elección del señor Martín Emilio Sánchez Valencia como alcalde del municipio de Quibdó, Chocó, para el periodo 2020-2023, contenido en el Acta E 26 ALC del 4 de noviembre de 2019. Para lo cual se debe dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿La elección demandada adolece de nulidad, ante las inconsistencias entre los ciudadanos habilitados para sufragar según el formato E 10, los registros de votantes E 11 y los formularios E 14, en cuanto a que la cantidad de votos superó la de sufragantes habilitados en cada una de las zonas, puestos y mesas detalladas en el cuadro anexo a la que se remitió el demandante?

TESIS 2: Falsedad o apocrifidad respecto de la cantidad de votos frente al registro de votantes que efectivamente sufragaron. En este acápite, se determinará si la elección demandada adolece de nulidad, ante las inconsistencias entre los ciudadanos habilitados para sufragar según el formato E 10, los registros de votantes E 11 y los formularios E 14, en cuanto a que la cantidad de votos superó la de sufragantes habilitados en cada una de las zonas, puestos y mesas detalladas en el cuadro anexo a la que se remitió el demandante. (...). De acuerdo con la tesis de esta Sección, la irregularidad bajo análisis produce una alteración de la verdad electoral comoquiera que refleja el ejercicio fraudulento del derecho al sufragio ya que, bajo el entendido de que cada ciudadano está habilitado para depositar un voto en favor de la opción política de su preferencia, la cantidad de votos depositados en la urna no debe superar la de votantes. Ante tal circunstancia, y según el excedente de votos, se puede concluir que algunos sufragantes depositaron una cantidad mayor al voto que les correspondía por determinado candidato, provocando, de esta manera, una desventaja para los demás partícipes de



ASUNTOS ELECTORALES 2022

la contienda electoral. Para establecer la cantidad de sufragantes en una mesa, la Organización Electoral pone a disposición de los jurados de votación el Formulario E-11 (Registro de votantes). (...). El diligenciamiento de este formulario se lleva a cabo “con el propósito de que una vez identificado el elector por medio de su cédula de ciudadanía, se le permita votar y simultáneamente sea registrado en esa lista de sufragantes.” A su turno, en Formulario E-14 contiene los resultados del cómputo de votos depositados en la mesa, que es el producto de la sumatoria de los obtenidos por cada lista o candidato, así como los nulos y no marcados. Cabe agregar que es posible y válido que la cantidad de sufragantes supere la cantidad de votos depositados en la mesa, pues como lo ha precisado esta Sala, “en una jornada en la que se eligen varias autoridades es posible que un elector se abstenga de depositar la tarjeta electoral respecto de alguna de ellas.” Así, la cantidad de sufragantes registrados en el Formulario E-11 debe coincidir o superar la cantidad de votos depositados en la mesa, conforme a las consignas del Formulario E-14. Si el cómputo de votos plasmados en el formulario E-14, supera la cantidad de sufragantes registrados en el Formulario E-11, se configura la irregularidad de que se trata. Para efectos de superar esta incongruencia, el Código Electoral establece el procedimiento para subsanarla, que consiste en introducir nuevamente los votos en la urna “y después de moverlos para alterar su colocación, se sacarán a la suerte tantos sobres cuantos sean los excedentes y sin abrirlos se quemarán inmediatamente.”, ello de acuerdo con el texto del artículo 135 de la obra en mención. (...). Ahora bien, esta Sala se ha pronunciado en el sentido de establecer la metodología para analizar, en sede judicial, la anomalía bajo estudio, que básicamente consiste en “comparar el número de votantes registrado en el formulario E-11 frente a los votos consignados en los formularios E-14 o E-24”. (...). Sin embargo, en el asunto que ocupa a esta Sala, el demandante no cumplió la carga que le correspondía, consistente en aportar los registros de votantes (E 11), con los que se debía efectuar el comparativo para establecer las irregularidades en cuestión y su incidencia en el resultado electoral, y si bien solicitó su decreto y práctica para que se oficiara a la Registraduría Nacional del Estado Civil, dicha petición fue negada por el ponente en la audiencia inicial, por no acreditar la petición previa que impone el artículo 173 del Código General del Proceso, decisión que cobró firmeza ante el silencio de las partes. (...). Adicionalmente, no se debe pasar por alto que tampoco se solicitó el decreto y práctica del medio de convicción de que se trata con ocasión del recurso de apelación, en los términos del artículo 212 del CPACA; que consagra como oportunidad probatoria en segunda instancia, tratándose de apelación de sentencia, “Cuando fuere negado su decreto en primera instancia (...)” Tampoco es procedente dar aplicación al supuesto previsto en el artículo 213 *Ibidem*, de acuerdo con el cual “En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. (...). Sobre este tópico, es preciso aclarar que



la facultad oficiosa del juez en materia probatoria no está concebida para suplir la incuria de las partes para demostrar el supuesto que las normas consagran en su favor. (...). De manera más puntual de cara al caso concreto, la Sección expuso que la facultad oficiosa no implica subsanar la falta de actividad probatoria de las partes, so pretexto de esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda. (...). En ese orden de ideas, el cargo bajo análisis no está llamado a prosperar, en la medida que el demandante no acreditó las irregularidades endilgadas al acto de elección demandado.

PROBLEMA JURÍDICO 3: Corresponde a esta Sección resolver, en los precisos términos expuestos en el recurso de apelación, si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia del 6 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, en la que negó las pretensiones de nulidad del acto de elección del señor Martín Emilio Sánchez Valencia como alcalde del municipio de Quibdó, Chocó, para el periodo 2020-2023, contenido en el Acta E 26 ALC del 4 de noviembre de 2019. Para lo cual se debe dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿El acto de elección adolece de nulidad por la causal de sabotaje sobre los registros electorales, al presentar borrones, enmendaduras y alteraciones que cambiaron la cantidad de sufragios que obtuvo el demandado, según se demostró con los formularios E 14 de 104 mesas de votación aportados con la demanda?; ¿Se presentó sabotaje en razón a que los datos electorales se transmitieron mediante líneas telefónicas no autorizadas?

TESIS 3: Del presunto sabotaje - Falsedad en los registros electorales. (...). En cuanto al sabotaje por la manipulación de los registros electorales, se observa que el apelante, tanto en la demanda como en el recurso, expuso que esta causal de nulidad se presentó por las alteraciones de los registros E 14 consistentes en tachones, borrones, enmendaduras y cambios de los guarismos que expresaron los votos que obtuvo el demandado. El actor, con indistinción, refirió que esta anomalía configuró las causales de los numerales 2° y 3° del artículo 275 del CAPACA, la primera referida al sabotaje propiamente dicho mientras que, la segunda, en cuanto se enmarca en la causal de nulidad consistente en falsedad, en los términos del numeral 3° *Ibidem*, según se expuso en la cuestión previa, cuando los datos de los registros electorales son contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales. (...). La Sala advierte la confusión del demandante respecto de la causal de nulidad alegada al considerar que constituye sabotaje, comoquiera que los hechos por él descritos no se enmarcan en el contexto del contenido y alcance del supuesto de hecho de anulación. Así, las censuras del actor se enfocaron en señalar que los jurados de votación cometieron "sabotaje", al realizar una serie de maniobras tendientes en alterar los números de los formularios E 14. (...). [El sabotaje consiste en una maniobra subrepticia, esto es, la acción oculta y realizada a escondidas, de



ASUNTOS ELECTORALES 2022

manera sutil, engañosa o disimulada para alterar el resultado electoral. De cara a esta causal, se tiene que las alteraciones alegadas por el demandante no pueden enmarcarse en sabotaje, comoquiera que el mismo involucra la intervención subrepticia de un tercero ajeno a la organización electoral, con la intención de alterar el resultado de la voluntad popular, y en razón a que los jurados de votación realizan el conteo de los sufragios y el diligenciamiento de los formularios en presencia de los actores del certamen electoral, sean estos los candidatos, sus apoderados o los testigos electorales, lo que significa que el escrutinio es público y, por ende, sujeto a las reclamaciones que se presenten ante eventuales irregularidades. (...). Lo anterior lleva a la Sala a concluir que los reparos que el demandante pretende enmarcar en la causal de nulidad consistente en "sabotaje", no corresponden con tal supuesto legal, en la medida que este se deriva de una actuación subrepticia de un tercero ajeno al proceso electoral, de manera que no se trata de una conducta que pueda materializarse por parte de los jurados de votación. Hecha esta precisión, la Sala aclara que la censura del demandante, al advertir alteraciones en los documentos electorales, en cuanto los guarismos al parecer modificados trascendieron entre registros electorales, se refiere a la causal de nulidad de que trata el precitado numeral 3º del artículo 275 del CPACA, es decir, la falsedad o apocrificidad de los documentos electorales. (...). Por lo tanto, se procederá a reproducir el cuadro anexo que presentó el demandante, donde, según su dicho, constan las maniobras sobre los registros electorales, para así determinar si se presentó la aludida causal de nulidad. De manera previa, se debe advertir que el actor denominó la siguiente gráfica como cuadro comparativo de los resultados electorales "E-14 VS E-26", lo que es impreciso, toda vez que en este último formato se consolidan los resultados de todas las mesas de votación, y no los resultados mesa a mesa. (...). [E]s claro que para realizar el estudio de esta causal de nulidad deben compararse los datos consignados en los formularios E-14, E-24, y las actas de escrutinio, sin que haya lugar a compararlos con el E 26, por cuanto este no contiene el resultado del escrutinio mesa a mesa, sino el consolidado del registro del E 24. Por lo tanto, para el análisis del cargo falsedad en los registros electorales en el asunto que nos ocupa, "se debe contar con: (i) los formularios E-14 y E-24 de la zona, mesa y puestos afectados por la irregularidad y expuestos en los cargos de la demanda y; (ii) las actas generales de escrutinio correspondientes." Por lo tanto, el comparativo correspondiente se efectuará de cara a las consignas entre formularios E 14 y E 24. Otra precisión que es pertinente anotar, es que el demandante, en varias de las filas de la (...) gráfica, confundió las zonas y los puestos, tal vez por errores de transcripción, como el caso de los denominados "IE José del Carmen Cuesta" y "IE Armando Luna Roa", por lo que la Sala, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia y solventar las imprecisiones de la parte actora, verificará el formulario que contenga la votación que al decir del demandante se registró, según las anotaciones de la



Sala en la columna al extremo derecho de la gráfica. Así mismo, se hace la advertencia de que, en la columna de votos obtenidos, el demandante no argumentó, menos aún probó, las cifras que en su criterio corresponden a las reales. Finalmente, se debe poner de presente que el demandante no allegó ni solicitó que se aportara el Acta General de Escrutinio, donde se podría corroborar si las eventuales diferencias entre registros electorales tienen justificación, de modo tal que, ante la incuria del apelante en cuanto a la actividad probatoria, la Sala se remitirá a lo que se aportó al expediente. En esas condiciones, el cargo bajo análisis no está llamado a prosperar, toda vez que no se presentaron irregularidades en los guarismos electorales, menos aún trascendieron entre los documentos correspondientes. (...). Sobre la base de lo expuesto, se denegará el cargo bajo análisis. Del sabotaje por haber transmitido los datos electorales mediante líneas telefónicas no autorizadas. Ahora bien, el otro argumento sobre el que se edificó el cargo que el actor denominó como “sabotaje” está referido a que los datos del escrutinio se transmitieron desde líneas telefónicas no autorizadas, pertenecientes a ciudadanos adeptos a la campaña del demandado. Al respecto, la configuración de la causal de anulación, consistente en sabotaje, fijada en el numeral 2 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 exige la acreditación de un elemento físico y de un elemento consecuencial. Esos dos presupuestos corresponden al aspecto objetivo representado en la ocurrencia del hecho y al componente subjetivo, cuya materialización estaría dada por la afectación de la situación concreta, como sería el resultado de la elección. El demandante apelante solicitó con la demanda que se oficiara a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que remitiera “información sobre las líneas telefónicas habilitadas y certificados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, para la transmisión de los datos electorales originarios del pre conteo alimentador de la página web en las elecciones del 27 de octubre de 2019, en el municipio de Quibdó-Choco. Igualmente solicito se me informe, que líneas telefónicas fueron utilizadas para tal fin.” Dicha prueba fue decretada en la audiencia inicial, y el Tribunal *a quo* efectuó el requerimiento correspondiente a través de oficio del 22 de febrero de 2021. Sin embargo, de la revisión del expediente digital no se encontró que la prueba se hubiera incorporado al plenario y, pese a ello, el actor guardó silencio y procedió a alegar de conclusión. Con todo, aun demostrándose el elemento objetivo de la causal, que eventualmente sería la transmisión de datos mediante líneas telefónicas no autorizadas, el demandante no acreditó el factor subjetivo al no demostrar de qué manera se alteró el resultado de la elección. Ello en la medida que el demandante limitó su argumento a sostener que los datos electorales se transmitieron mediante líneas telefónicas no autorizadas, pertenecientes a personas presuntamente adeptas a la campaña del demandado, sin probar ese hecho, menos aún estableció la manera como la aparente transmisión de datos por la mencionada vía tuvo incidencia en el resultado electoral. Por lo expuesto, el cargo no prospera.



PROBLEMA JURÍDICO 4: Corresponde a esta Sección resolver, en los precisos términos expuestos en el recurso de apelación, si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia del 6 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, en la que negó las pretensiones de nulidad del acto de elección del señor Martín Emilio Sánchez Valencia como alcalde del municipio de Quibdó, Chocó, para el periodo 2020-2023, contenido en el Acta E 26 ALC del 4 de noviembre de 2019. Para lo cual se debe dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿El acto demandado debe anularse por infracción de las normas en que debía fundarse, dada la incompetencia de los claveros para designar las comisiones escrutadoras 4 y 5 del municipio de Quibdó, comoquiera que por disposición legal dicha atribución radica en cabeza de los tribunales superiores de distrito judicial?; ¿Se desconoció el artículo 166 del Código Electoral, por haberse declarado la elección sin haberse resuelto las reclamaciones y recursos que el demandado presentó ante las comisiones escrutadoras?; ¿Se presentó una irregularidad por haberse permitido que un jurado de votación sufragara dos veces?

TESIS 4: Falta de competencia de los claveros para designar comisiones escrutadoras. (...). Se cuestiona, en este punto, que los claveros designaron de manera irregular a los miembros de las comisiones escrutadoras 4 y 5, por cuanto dicha atribución recae en los tribunales superiores de distrito judicial. (...). Si eventualmente hay lugar a reconstruir las comisiones escrutadoras, ante la ausencia de los funcionarios nombrados para ejercer ese cargo en la fecha y hora de inicio de los escrutinios, corresponde al juez que actúa como clavero reconfigurarla, mediante el nombramiento correspondiente en acto administrativo. (...). Al respecto, como lo afirmó el demandante, se incurrió en una irregularidad consistente en nombrar, sin competencia, las comisiones escrutadoras antes destacadas, comoquiera que dicha atribución recae en los tribunales superiores de distrito judicial. Del mismo modo, se advierte una inconsistencia por parte de la organización electoral, en la medida que se abstuvo de verificar si, para el momento de las elecciones, las comisiones escrutadoras estaban conformadas en su totalidad por parte de la autoridad competente, a saber, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Quibdó. Sin embargo, la Sala no pierde de vista que, en el presente caso, dada la falta de conformación de las comisiones escrutadoras 4 y 5, se presentó una situación excepcional que se debía conjurar de manera inmediata, por la cercanía del certamen democrático, donde además de la elección del alcalde, se debían elegir otras autoridades como los concejales. A partir de esta omisión, se desencadenaron múltiples circunstancias que pusieron en peligro la buena marcha del certamen democrático, pues ante la ausencia del total de las comisiones escrutadoras, se corría el riesgo inminente de entorpecer la entrega de los resultados fidedignos, atendiendo a la función que estos desempeñan en cuanto a la consolidación de los datos electorales. (...). Ahora bien, de las pruebas (...) se puede colegir que la Registraduría Nacional del



Estado Civil, si bien en la Resolución 006 del 24 de octubre de 2019 designó personal de apoyo para los escrutinios, en ese acto no se vislumbra el aumento de las comisiones escrutadoras, por lo que no es posible colegir que, a partir de este acto, se tuvo conocimiento del aumento de las comisiones con la debida antelación. No es de recibo el dicho del apelante, acerca de que la organización electoral local y funcionarios municipales tendieron una maniobra fraudulenta a efectos de ocultar al Tribunal nominador la autorización para la conformación de las comisiones adicionales, que según el demandante tuvo lugar a través del memorando 0716 del 12 de julio de 2019, al parecer proferido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en primer lugar porque al proceso no se aportó este documento, de manera que no es posible verificar la fecha en la que lo recibieron las autoridades con funciones electorales. En segundo lugar, si en gracia de discusión, se hubiera aportado el referido memorando, no hay concordancia entre las fechas, ya que este documento, según el demandante, data del 12 de julio de 2019, esto es, antes de la fecha en que la Registraduría Nacional del Estado Civil, en su criterio, aumentó el personal de apoyo para las comisiones escrutadoras de Quibdó, mediante la Resolución 006 del 24 de octubre de 2019. Con todo, lo cierto es que el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Quibdó designó, el 10 de octubre de 2019, las comisiones escrutadoras uno, dos y tres, sin mención de las comisiones 4 y 5. El demandante no demostró, más allá de sus apreciaciones personales, que la organización electoral haya ocultado al Tribunal Superior la información acerca del aumento de las comisiones escrutadoras. Ante ello, de lo que sí se tiene certeza es que, para la fecha de los comicios, esto es, el 27 de octubre de 2019, no estaban conformadas las comisiones escrutadoras 4 y 5. Por lo tanto, y en aras de salvaguardar la marcha eficiente del proceso electoral, correspondía a los claveros designar las comisiones escrutadoras 4 y 5, en la medida que el Tribunal no las nombró. Adicionalmente, para la fecha de las elecciones, el domingo 27 de octubre de 2019, no era posible requerir al Tribunal Superior, por cuanto las corporaciones judiciales no laboran en días feriados. Finalmente, es del caso destacar que se comparte la posición del *a quo* sobre su interpretación del artículo 162 del Código Electoral, pues si bien en un contexto literal establece que ante la falta de un miembro de la comisión escrutadora, le corresponde al juez clavero reconstruirla, bajo una interpretación armónica en conjunto con las demás normas de la etapa pos electoral, se debe entender que esa atribución la puede ejercer el clavero durante los escrutinios, cuando el Tribunal, por la razón que fuere, no haya efectuado los nombramientos correspondientes, como quiera que, como se dejó expuesto, el clavero tiene la función de resolver los eventuales contratiempos que puedan llegar a presentarse por la ausencia de los miembros de las comisiones escrutadoras. Con todo, el demandante no demostró en manera alguna la incidencia que el nombramiento de las comisiones escrutadoras 4 y 5, tuvo en el resultado electoral, ya que no señaló las zonas, puestos y mesas donde actuaron, y las maniobras tendientes a



favorecer al demandado. Lo que se aprecia por esta Sala no son más que señalamientos del apelante acerca de la filiación política de los nominadores y nombrados, y su presunta voluntad de alterar el resultado electoral por ser adeptos la campaña del alcalde electo, sin más probanzas que su propio dicho. Por lo tanto, este cargo no prospera. Falta de respuesta a las reclamaciones y recursos. Se cuestiona que el acto demandado desconoció el artículo 166 del Código Electoral, por haber declarado la elección sin resolver las reclamaciones y recursos que el demandado presentó ante las comisiones escrutadoras. En este asunto, el apelante manifestó haber presentado reclamaciones y recursos por las irregularidades bajo cita, y aportó (...) documentos que dan cuenta de solicitudes ante la organización electoral. (...). [Los] documentos no tienen constancia de radicación, no permiten establecer si se formuló la reclamación por la causal “más votos que votantes”, ni dan cuenta de la mesa donde se presentó el yerro y, al estar incompletos, no es posible saber si fue suscrito y por quién. Los demás escritos que aportó el demandante dan cuenta de solicitudes ante la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, y el Consejo Seccional de la Judicatura del Chocó, autoridades que no conforman la organización electoral. En ese orden, se tiene que el demandante no demostró haber agotado las reclamaciones y recursos ante la organización electoral, por lo que este reparo no tiene fundamento. Doble sufragio. (...). Al respecto, y al margen de haberse demostrado el doble sufragio, lo cierto es que la Sala comparte la conclusión del *a quo* en el sentido de que no demostró que el sufragante que votó dos veces, haya sido jurado de votación de la campaña del demandado, y que con ese acto se haya beneficiado el candidato demandado, y puesto en desventaja a los candidatos no electos, además que no es posible conocer cuál o cuáles fueron los candidatos por los que votó. Si eventualmente se debiera presumir que los dos votos depositados de manera irregular fueron en favor del demandado, lo cierto es que esta circunstancia no tiene la vocación de alterar el resultado electoral, ya que el electo superó al segundo en votación por 2242 votos, según el Acta E 26 ALC aportada al expediente. Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Sala confirmará la sentencia del 6 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, en la que negó las pretensiones de nulidad del acto de elección del [demandado] como alcalde del municipio de Quibdó, Chocó, para el periodo 2020-2023, contenido en el Acta E 26 ALC del 4 de noviembre de 2019.

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

TESIS: Al respecto, [se estima] que si bien el cargo atinente a la “falta de competencia de los claveros para designar las comisiones escrutadoras” debía despacharse desfavorablemente, no se comparte que para tal efecto se haya considerado que “dada la falta de conformación de las comisiones



escrutadoras 4 y 5, se presentó una situación excepcional que se debía conjurar de manera inmediata, por la cercanía del certamen democrático, donde además de la elección del alcalde, se debían elegir otras autoridades como los concejales.”. Lo anterior, sirvió de sustento para refrendar la actuación de los claveros que finalmente conformaron las comisiones 4 y 5 sin competencia alguna para el efecto. Desde luego, no se desconoce el carácter extraordinario que constituyó el hecho que para el día de las elecciones se hubiere omitido conformar las comisiones escrutadoras 4 y 5; tampoco que dicha situación no estaba prevista en el artículo 162 del Código Electoral, pues, el supuesto que allí se describe hace referencia a aquellos casos en que, una vez llegada la hora de iniciación de los comicios, uno o ambos miembros de la comisión – ya conformada con anterioridad por el respectivo tribunal superior – no se presente a cumplir con el deber impuesto. Sin embargo, si de lo que se trataba era darle contenido al artículo 162 *ibidem* con el fin de extender sus efectos a una situación no prevista en la norma, la interpretación más plausible debió ser aquella conforme a la cual, si corresponde al juez que actúa como clavero “reconstruir” una comisión escrutadora en el supuesto que se describió en líneas anteriores, bien puede recaer sobre este mismo funcionario judicial la competencia para “conformarla” ante la omisión advertida en este caso en aras de salvaguardar el proceso de escrutinio. Sin duda, este ejercicio hermenéutico parte del análisis del sujeto calificado que menciona el artículo 162, pues, expresamente se determina que la atribución que allí se confiere corresponderá ejercerla al “juez”. De tal manera que, si bien era viable, por vía de analogía, adecuar el supuesto de hecho objeto de estudio a la norma en comento, no se puede desconocer que la competencia para tomar ese tipo de determinaciones está claramente determinada en cabeza del mentado funcionario judicial, por consiguiente, al clavero desprovisto de esa investidura le estaba vedado adoptar tal decisión, tal como sucedió en el *sub examine*. Acorde con lo anterior, debió concluirse la abierta infracción del artículo 162 del Código Electoral, no obstante, ello no hubiere devenido en la nulidad del acto de elección demandado, en razón a que no se acreditó cómo esa irregularidad afectó el resultado electoral, conclusión a la que sí se arribó en la sentencia.

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA ROCÍO ARAÚJO OÑATE

TESIS: La razón principal [del] disenso consiste, en que el nombramiento de las personas que integraron las comisiones escrutadoras 4 y 5 en Quibdó, no constituye una mera irregularidad que podía subsanarse, con el fin de no entorpecer los resultados de la jornada democrática, sino que tal decisión constituye un desconocimiento protuberante de una de las garantías del proceso de escrutinio, que tiene como propósito que las decisiones relativas al mismo sean adoptadas por personas idóneas e independientes, lo que a su vez legitima ante la ciudadanía y las fuerzas políticas en contienda la labor de revisión y verificación de los sufragios; en suma, constituye una pauta



ASUNTOS ELECTORALES 2022

relevante para generar legalidad y confianza en el proceso democrático. La anterior conclusión se desprende de la voluntad del legislador estatutario - art. 157 del Código Electoral-, de radicar de manera exclusiva en cabeza de los tribunales superiores de distrito, es decir, de una autoridad perteneciente a la rama judicial del poder público, que es independiente a la rama ejecutiva y legislativa, destinatarias de las elecciones, la designación de los miembros de las comisiones escrutadoras, con el fin de que éstos, que por regla general deben ostentar la condición de jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos, ejerzan de manera objetiva, imparcial e idónea la labor de contabilización y consolidación de los resultados; es decir, de salvaguardar, constatar y declarar el sentido de la voluntad popular, para lo cual entre otras atribuciones, deben resolver, previo a la declaratoria de las elecciones, las reclamaciones y apelaciones, que se presenten por circunstancias preestablecidas previamente por el legislador en las causales, que ponen en riesgo la veracidad, legitimidad y validez de aquéllas. En consonancia con el noble objetivo de involucrar a la rama judicial en el proceso electoral, y por ende, a un actor con independencia y autonomía respecto de las autoridades que serán elegidas, en punto específico a la designación de los miembros de las comisiones escrutadoras, el artículo 162 del Código Electoral también contempla que si alguno de los integrantes no se presenta a cumplir su función, “el juez que actúe como clavero la reconstruirá”. (...). Si bien cierto como lo destacó la sentencia, se acreditó, en concreto, que los miembros de las señaladas comisiones actuaron de manera objetiva e independiente, es innegable que su designación se realizó por personas relacionadas con la Alcaldía de Chocó; es decir, la entidad respecto de la cual se estaba eligiendo a su principal representante. Ello genera duda o sospecha sobre la objetividad e idoneidad de los respectivos nombramientos, que es precisamente lo que se busca evitar con los artículos 157 y 162 del Código Electoral, al consagrar de manera expresa e inequívoca que el competente para realizar las designaciones es una autoridad judicial, cuya intervención *prima facie* ante la ciudadanía y los candidatos en contienda genera confianza y, por consiguiente, legítima en mayor medida la labor que realizan las comisiones escrutadoras. En ese orden de ideas, tampoco [se comparte] que, frente a la referida irregularidad, que tiene como origen un vicio de competencia resulte saneable, porque se concluyó que no tuvo incidencia porque el demandante no precisó “las zonas, puestos y mesas donde actuaron” las comisiones escrutadoras “y las maniobras tendientes a favorecer al demandado”. De una parte, porque al cuestionar la designación de los integrantes de éstas, se puso en duda ex ante la totalidad de sus actuaciones y decisiones, respecto de todas las zonas, puestos y mesas a su cargo, por lo que la mención específica de éstas no resultaba indispensable para identificar el alcance de la anomalía presentada. De otra, porque la configuración del vicio de falta de competencia, no se subsana por el hecho de que no se probara que los nombrados actuaron en contra el ordenamiento jurídico, toda vez que la irregularidad se originó



con anterioridad a que desempeñaran sus funciones, concretamente, en el instante en el que fueron designados por una autoridad distinta a la indicada por la ley estatutaria. Desconocer lo anterior podría significar que los vicios por falta de competencia se subsanan cuando la persona elegida por persona o autoridad incompetente, actuó con posterioridad de conformidad con el ordenamiento jurídico, convalidación que no tiene respaldo normativo y que podría privar de autonomía y eficacia la referida circunstancia como causal de nulidad.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 202 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 212 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 213 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 NUMERAL 3 / LEY 2241 DE 1986 - ARTÍCULO 122 / LEY 2241 DE 1986 - ARTÍCULO 135 / LEY 2241 DE 1986 - ARTÍCULO 143 / LEY 2241 DE 1986 - ARTÍCULO 148 / LEY 2241 DE 1986 - ARTÍCULO 157 / LEY 2241 DE 1986 - ARTÍCULO 158 / LEY 2241 DE 1986 -ARTÍCULO 162 / LEY 2241 DE 1986 -ARTÍCULO 164 / LEY 2241 DE 1986 - ARTÍCULO 166 / LEY 2241 DE 1986 - ARTÍCULO 192 NUMERAL 5 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 173 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 41



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DEL DIRECTOR DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, RECUSACIÓN, FINALIDAD DE LA RECUSACIÓN, CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, QUÓRUM DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL, MAYORÍAS

RADICADO: [11001-03-28-000-2021-00078-00 \(11001-03-28-000-2021-00077 y 11001-03-28-000-2021-00076 acumulados\)](#)

FECHA: 23/06/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Gonzalo Raúl Gómez Soto y otros

DEMANDADO: Jorge Luis Fernández Ospino, director de la Corporación Autónoma del Cesar – Corpocesar

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 13

PROBLEMA JURÍDICO: ¿El acto de elección del señor Jorge Luis Fernández Ospino como director de la Corporación Autónoma Regional del Cesar CORPOCESAR se encuentra viciado de nulidad por haber violado las normas en que debía fundarse, esto es, los artículos 29 Superior, 12 de la Ley 1437 de 2011 y la Resolución 1308 del 13 de septiembre de 2005 -estatutos de CORPOCESAR-en atención a un presunto desconocimiento del trámite dado a unas recusaciones previamente presentadas a la expedición de dicho acto, así como a una presunta falta de competencia del Consejo Directivo para adoptar el mismo, en tanto debió remitir los escritos recusatorios a la Procuraduría General de la Nación?

TESIS 1: Marco legal y jurisprudencial de las recusaciones en los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales. El trasfondo de las recusaciones y los impedimentos es el de asegurar la independencia e imparcialidad de quienes de acuerdo con la ley deben adoptar una decisión y deben separarse del proceso por la configuración de alguna de las causales taxativamente señaladas en la ley. Ello significa que se persigue el ejercicio probo de la función. Por ello, como lo ha manifestado la Sala, los impedimentos y recusaciones se han instituido como una garantía de la imparcialidad de la autoridad, quien dentro de sus competencias tiene potestad de tomar decisiones de naturaleza administrativa, electoral o judicial, pues el ejercicio de tales competencias implica el respeto de los principios de transparencia, imparcialidad y moralidad, como improntas que caracterizan el desempeño de las atribuciones en garantía del interés general que evitan que circunstancias ajenas inclinen de forma ilegítima su decisión. (...). Respetando el carácter autónomo de estas organizaciones medioambientales, de manera reiterada



la jurisprudencia de la Sección Quinta, ha indicado que en el trámite de las recusaciones en los consejos directivos, por mandato del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 y ante la falta de norma expresa en sus estatutos, se aplica lo dispuesto en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su Título I, Capítulo I, artículo 12, que establece el procedimiento para su resolución. Es así como, el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 determina expresamente que cuando el interés general propio de la función pública entra en conflicto con el interés particular y directo del servidor público o de quien ejerza transitoriamente dicha función, este debe declararse impedido para adelantar o sustanciar las actuaciones administrativas respectivas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas. Así mismo, establece la posibilidad que en caso de no manifestar su intención de separarse del asunto, pueda ser recusado. En igual sentido, el procedimiento previsto para los impedimentos y recusaciones, consagrado en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, refleja un rito específico que, entre otras cosas, vela de manera clara por la salvaguarda de la imparcialidad e independencia de la que toda actuación administrativa debe dotarse (...) se garantiza que la actuación no pueda continuar, hasta tanto se hayan definido de fondo las alegaciones relacionadas con las posibles causales de impedimento o recusación. Esto último quiere decir que la actuación administrativa, esto es, los trámites faltantes para adoptar la decisión de fondo deberán suspenderse hasta tanto se resuelva la necesidad o no de separar del proceso a quien tiene la capacidad de decidir sobre éste. (...). Teniendo en cuenta que la ley adjetiva, ordenó a quien se encuentre recusado o impedido el deber de separarse de la actuación administrativa y el único derecho que le asiste es pronunciarse sobre la recusación, lo cual implica que no puede participar en la decisión o trámite de los impedimentos y recusaciones de personas que se encuentren en su misma situación, toda vez que, resulta innegable, que dicha decisión se adopta al interior de la actuación que proscribe su participación, por virtud de la norma establecida. Así las cosas, resulta categórica la prohibición que un recusado participe de la decisión de otra recusación, pues su actuar se encuentra suspendido hasta que se le resuelva su situación, dado que no puede realizar actuación alguna dentro del proceso, del cual se le ha pedido sea apartado.

TESIS 2: Cuórum y mayorías. La Corte Constitucional ha establecido que el cuórum es indispensable en un Estado Social y Democrático de Derecho, en el que el debate es necesario, por ello define el cuórum deliberatorio como el número mínimo de miembros que deben hallarse presentes en el recinto, para que se pueda entrar válidamente a discutir sobre los temas objeto de atención. Por su parte indica que el cuórum decisorio supone el número de miembros con el que se pueden adoptar decisiones, que ordinariamente es de la mitad más uno de los miembros de una corporación. (...). [L]a presencia de las mayorías no se erige necesaria únicamente con el fin de adoptar la



decisión de fondo, ellas también son requeridas para deliberar, entendido como la capacidad real para manifestar la voluntad y para resolver los asuntos sometidos a estudio en el respectivo cuerpo colegiado. Igualmente, la Corte Constitucional ha dispuesto que el único efecto de la aceptación del impedimento es inhabilitar al miembro del cuerpo colegiado para votar el asunto que por disposición legal le corresponde decidir, por lo que, en ningún momento, dicha decisión supone la afectación del cuórum deliberatorio. Salvo en aquellos casos en que los impedimentos son aceptados y el número de estos tienen la entidad suficiente para comprometer el cuórum decisorio, por lo que emana como necesario, llamar a los miembros que siguen en la lista para garantizar su debida complementación, a título de fuerza mayor, en aquellos casos en que ello sea admisible. De la misma forma, ha sido unívoca la jurisprudencia de la Sección respecto del carácter objetivo que ostenta el cuórum, lo que impide que pueda ser objeto de interpretaciones subjetivas. (...). [L]as mayorías para la toma de decisiones la determina el número mínimo de votos que se requieren para adoptar una resolución, lo cual supone que es un concepto diferente al cuórum, en tanto este último, se erige como la proporción o el número de asistentes que se requieren para que una sesión de un cuerpo colegiado pueda comenzar o adoptar una decisión formalmente válida. Dicho en otras palabras, el cuórum deliberatorio es el número mínimo de miembros de la respectiva comisión que deben hallarse presentes para que el cuerpo colegiado pueda entrar válidamente a discutir sobre los temas objeto de atención. El cuórum decisorio, corresponde al número mínimo de miembros de un cuerpo colegiado que deben estar presentes durante todo el proceso de votación para que aquélla pueda resolver válidamente cualquiera de los asuntos sometidos a su estudio. Ello es así porque cuando hay cuórum deliberatorio se habilita el espacio para proceder a hacer el estudio y análisis del asunto puesto a consideración, mientras que el concepto de cuórum decisorio corresponde a las mayorías establecidas en el ordenamiento jurídico para adoptar legalmente la decisión.

TESIS 3: Caso concreto. Como viene de explicarse, corresponde en este caso determinar si hay lugar a declarar la nulidad o no del acto de elección del [demandado] como director de la Corporación Autónoma Regional del Cesar. (...). En primer término, la Sala debe precisar cuáles fueron las recusaciones formuladas en el año 2019, que dieron lugar a la nulidad de la elección del señor (...), por una indebida tramitación y resolución de aquellas, e igualmente, aquellas presentadas en el año 2021, antes de proceder con la elección del [demandado]. Debe advertirse que los estatutos de la Corporación Autónoma del Cesar – CORPOCESAR se encuentran contenidos en la Resolución No. 1308 de 2005, en la que no se determinó de forma expresa, lo concerniente al trámite de los impedimentos y las recusaciones, por lo que de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 se debe dar aplicación del procedimiento establecido en el artículo 12 ídem. Puntualmente,



las recusaciones presentadas en el año 2019 (...). Según el demandado, todas las recusaciones fueron resueltas por la Procuraduría General de la Nación, antes de la elección del 26 de octubre de 2021, razón por la que la parte actora incurre en un error al advertir que no fue así. Al respecto, al expediente se aportó copia de la decisión de la Procuraduría en la que, al parecer, se resolvieron las recusaciones presentadas contra los miembros del Consejo Directivo de CORPOCESAR. (...). [E]s posible evidenciar que, en efecto, la Procuraduría General de la Nación resolvió las recusaciones presentadas en el año 2021, por los señores (...). No obstante, debe precisarse que, el señor (...) había presentado recusaciones contra los señores (...). Frente a todos ellos el señor (...) señaló en su escrito recusatorio lo siguiente: “No podrían participar en la reunión donde se decida si se reanuda el proceso electoral declarado nulo o se inicia uno nuevo, porque contra ellos existían unas recusaciones previas mal resueltas, quienes por tanto tendrían el interés de optar por un proceso nuevo”. (...). [E]l Ministerio Público precisó sobre el particular que debía probarse el interés actual e inminente para poder separar al funcionario de la actuación administrativa, lo cual no se acreditó. (...). En lo que corresponde a la recusación que formuló el señor (...) contra el señor (...), se advierte que la procuraduría tampoco se pronunció sobre esta específicamente. Sin embargo, el señor (...) actuaba como suplente de (...) y no actuó como miembro directivo en la reunión en la que resultó electo el demandado, de manera que, la ausencia de pronunciamiento frente a la recusación contra aquel, en nada incide en la elección del [demandado]. No obstante, las recusaciones que habían sido planteadas por los señores (...) en el año 2019 no fueron resueltas y, ello se debe a que, el Consejo Directivo de CORPOCESAR no remitió tales escritos a la Procuraduría General de la Nación. Dicha circunstancia fue certificada por la secretaria general (E) de CORPOCESAR mediante oficio SG-042 del 20 de diciembre de 2021, en el que señala que esas primeras recusaciones formuladas entre el 23 y 24 de octubre de 2019 nunca fueron remitidas a la Procuraduría General de la Nación para su trámite. (...). Para el Ministerio Público los escritos recusatorios que se alegan como no resueltos, repercutieron en la demanda de nulidad de la elección del señor (...), como director general de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, logrando en efecto, que este acto fuera anulado bajo el argumento de no haberle dado el trámite legal a tales recusaciones, esto es, aquel previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. Luego de la sentencia de nulidad electoral, el Consejo Directivo de CORPOCESAR retomó el proceso eleccionario desde la etapa anterior a tal irregularidad, por lo que esa delegada considera que las recusaciones presentadas el día 24 de octubre de 2019, no pueden ser aplicables a la elección de un nuevo director de dicho ente corporativo. Sobre el particular, la Sala precisa que, en efecto, el proceso de elección del director de CORPOCESAR se retomó justo en el momento en que fueron presentadas las recusaciones en el año de 2019 contra algunos de los miembros del consejo directivo. Aun cuando el consejo directivo eligió al



ASUNTOS ELECTORALES 2022

demandado de la lista de elegibles que se había conformado para la elección de (...), a quien se le declaró la nulidad de su elección por este juez colegiado, lo cierto es que las recusaciones que incidían en la nueva elección fueron aquellas presentadas en el año 2021. Por su parte el demandado alega que las recusaciones formuladas en el año 2019 no tienen la virtualidad de afectar la elección del ahora demandado, toda vez que se posesionó un nuevo Consejo Directivo de CORPOCESAR, en el año de 2020. Es decir, que dicho consejo se conformó con posterioridad a los escritos de recusación contra algunos miembros que, según afirmó el apoderado del señor (...), ya no hacían parte de aquel. (...). Para la parte actora, el hecho de que se haya posesionado un nuevo Consejo Directivo de CORPOCESAR por finalización del período en el año 2020, no deja de lado que, de seis (6) consejeros recusados en octubre de 2019, cinco (5) participaron en la elección llevada a cabo en octubre de 2021 y, tan solo un (01) consejero ya no hacía parte de dicho órgano de dirección que eligió a (...) como el director de la corporación. En efecto, de los miembros del consejo directivo que pertenecían en el año 2019 y que volvieron a posesionarse para el año 2020 y que participaron efectivamente en la elección del demandado, se encuentran: (...). No obstante lo anterior, no puede dejarse de lado que el órgano directivo cambió en gran parte su composición y se pretendía la elección de un nuevo director. Así, en el leal saber y entender del consejo directivo, las recusaciones que debían tramitarse para efectos del proceso de elección que nos ocupa, eran aquellas que se presentaron en el 2021. Visión que también comparte la delegada del Ministerio Público en este asunto. (...). Quiere decir lo anterior que, las recusaciones planteadas en el 2021 contra los 5 miembros del Consejo Directivo que pertenecían a dicho órgano en el 2019 y que fueron reelegidos en el 2020, se dirigían a enervar su participación por el interés que podían tener en continuar el proceso de elección o iniciar uno nuevo, ante las recusaciones que habían sido planteadas contra ellos en el 2019. (...). De acuerdo con lo señalado por la procuraduría, las recusaciones presentadas en el 2019 obedecen a situaciones que no son latentes ni concomitantes, lo que significa que no hay coincidencia y confluencia temporal entre el actual proceso de elección del director general de CORPOCESAR y unas circunstancias ocurridas hace dos (2) años. Además, advirtió que los hechos pretéritos no tienen la potencialidad de afectar la ecuanimidad del recusado. Así las cosas, de acuerdo con lo dispuesto por la procuraduría las recusaciones formuladas en el 2019 perdieron vigencia y con fundamento en ello fue que el Consejo Directivo procedió a continuar con el proceso de elección. En efecto, de acuerdo con el entendimiento que dicho órgano manifestó respecto de las recusaciones formuladas, y de cara a la decisión de la procuraduría citada líneas atrás, es posible concluir que, las recusaciones vigentes para efectos de continuar con la elección del demandado eran aquellas presentadas en el año 2021. Tal y como se advirtió en párrafos precedentes, las recusaciones del 2021, que tenían una incidencia en el proceso de elección del ahora demandado, fueron resueltas por la



Procuraduría General de la Nación. Y se reitera, todas aquellas referencias a las recusaciones del 2019, el Ministerio Público fue enfático en señalar que no hay confluencia temporal entre el actual proceso y unas circunstancias ocurridas hace dos años. Así las cosas, resulta claro para la Sala que las recusaciones que se presentaron en el año 2021 fueron resueltas por la Procuraduría General de la Nación. Fue con posterioridad a esa decisión del 15 de octubre de 2021, que CORPOCESAR procedió con la elección de su director el 26 de octubre siguiente. En ese orden de ideas, no se advierte ninguna irregularidad en el trámite de las recusaciones para la elección [del demandado] como director de CORPOCESAR, pues se reitera, las recusaciones que fueron planteadas contra los referidos consejeros en el 2021 -que son las que tienen una incidencia en el proceso de elección del demandado- fueron resueltas por la Procuraduría General de la Nación. Ahora bien, frente a los reparos relativos a la falta de publicación del cronograma para efectos de conocer la fecha en que se continuaría el proceso de elección del director de la Corporación Autónoma Regional del Cesar, la Sala advierte que, la elección por ese solo hecho no puede verse afectada. Ello por cuanto que, para el momento que se tomó la determinación de reanudar el proceso eleccionario y acabar con la interinidad que se venía presentado, había cuórum deliberatorio y decisorio (asistieron 12 miembros del Consejo Directivo y el demandado fue elegido con 8 votos). Una vez resueltas las recusaciones por la Procuraduría General de la Nación, el consejo directivo tenía la facultad de continuar con el trámite y llevar a cabo la elección. Téngase en cuenta además, que este proceso se retomó después de la nulidad de la elección del señor (...) y fue suspendido mientras se resolvían las recusaciones por la Procuraduría. De manera que, resueltos aquellos reproches sobre la imparcialidad de algunos de los miembros del consejo directivo, aquel órgano podía continuar con la elección. Aunque no se advierte una publicación del cronograma no se evidencia que esa irregularidad haya tenido incidencia en la elección dado que los asistentes a la reunión asintieron sobre la posibilidad de continuar con el proceso. Y en todo caso, no se desconoció ninguna fase, etapa o derecho de audiencia de los candidatos, pues tan solo restaba la elección, que debía efectuarse únicamente por los miembros del consejo directivo. Eran aquellos únicamente los que podían decidir si retomaban el proceso de elección o no. La publicidad sobre aquella decisión tan solo permitía a los actores involucrados tener conocimiento sobre la deliberación y decisión, mas no permitía ninguna intervención. Adicionalmente, era de conocimiento de los candidatos y demás personas que la selección de un nuevo director continuaría, tanto así que presentaron nuevas recusaciones en el año 2021. Solo que, se insiste, el proceso fue suspendido hasta tanto se resolvieran tales reproches contra los miembros del consejo directivo. Asimismo, la parte actora alega que la sesión en la que se eligió al demandado no había sido convocada con tal fin. Sin embargo, se insiste, en la sesión en que se eligió al demandado había cuórum tanto deliberatorio como decisorio, razón por la



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

cual, el consejo directivo de pleno derecho podía tomar las determinaciones correspondientes, entre ellas la elección que, además, había sido suspendida mientras se tramitaban las recusaciones presentadas. Una vez aquellas fueron resueltas, podían proceder con la elección. Finalmente, respecto a la solicitud del demandante en el proceso 2021-00071-00, de remitir copias de la actuación surtida por el apoderado del demandado a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, porque a su juicio faltó a la verdad al momento en que se contestó la demanda, debe precisar la Sala que, ese o cualquier otro hecho que considere puede constituir un delito o una falta disciplinaria así deberá denunciarlo o informarlo él personalmente ante la autoridad competente. En consecuencia, se denegarán las pretensiones de nulidad de la elección del señor [demandado], de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 -ARTÍCULO 2 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 11 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 12



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE ALCALDE MUNICIPAL, PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA POLÍTICA, ELEMENTOS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN LA MODALIDAD DE APOYO, INHABILIDADES DEL ALCALDE MUNICIPAL, VALOR PROBATORIO DE LA FOTOGRAFÍA, VALOR PROBATORIO DE LA PRUEBA EN VIDEO, PROPAGANDA ELECTORAL, CONFIGURACIÓN DE LA DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN LA MODALIDAD DE APOYO

RADICADO: 70001-23-33-000-2020-00004-03 (70001-23-33-000-2020-00001-00 y 70001-23-33-000-2020-00003-00 acumulados)

FECHA: 23/06/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Omar de Jesús Ochoa García y otros

DEMANDADO: Andrés Eduardo Gómez Martínez, Alcalde de Sincelejo para el periodo 2020 - 2023

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 14

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a esta Sección resolver, en los precisos términos expuestos en los recursos de apelación, si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre el 4 de noviembre de 2021, para la cual se dará respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿Está acreditado que el señor Andrés Eduardo Gómez Martínez pese a haber inscrito su candidatura a la Alcaldía de Sincelejo para el periodo 2020-2023 por la coalición Todos por Sincelejo, integrada por los partidos Cambio Radical, de la U, Conservador y Centro Democrático, coalición que tenía un candidato propio para la Gobernación de Sucre-, apoyó al señor Yahir Acuña Cardales, candidato a ese cargo por Grupo Significativo de Ciudadanos “Cien por ciento Sucre” y, por ende, si incurrió en la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo?

TESIS 1: De la prohibición de 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. (...). 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: i) Los ciudadanos: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a



ASUNTOS ELECTORALES 2022

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 vigor 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.

TESIS 2: De la modalidad de apoyo. Frente a la configuración de la modalidad de apoyo en materia de doble militancia, esta Sección ha sido clara al identificar los elementos para su configuración, así: Elemento subjetivo. El deber de abstención que se deriva de la prohibición de la doble militancia en su modalidad de apoyo cobija, además de quienes detentan cargos de dirección, gobierno, administración o control en los partidos y movimientos políticos, a los miembros de las organizaciones políticas que han sido elegidos o aspiran a serlo en cargos o corporaciones de elección popular. Por lo anterior, la demostración de esta manifestación de doble militancia exige que el demandado ostente cualquiera de las calidades referidas. Elemento objetivo. La conducta proscrita consiste en apoyar aspirantes inscritos por partidos y movimientos políticos que difieren de aquél al que pertenece el accionado. (...).



En lo que refiere a la naturaleza del apoyo, se ha reconocido que la asistencia censurada debe ser el resultado de la ejecución de actos positivos y concretos que demuestren el favorecimiento político al candidato de otra organización. (...). [L]a Sala consideró, en providencia de 7 de diciembre de 2016, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, que las abstenciones atribuidas por la parte actora al concejal acusado –cimentadas en la realización de reuniones políticas sin la presencia del aspirante a la Alcaldía de Soacha inscrito por el partido que lo avalaba–, no disponían de la virtualidad de configurar la doble militancia por apoyo, de cara a la ausencia de actos positivos y concretos que permitieran materializarla. (...). Pero no solo estos aspectos del respaldo proscrito han sido delimitados por la jurisprudencia de la Sección Quinta, pues igualmente ella ha hecho referencia a la frecuencia con la que deben producirse las acciones que denotan asistencia, afirmando que los actos de acompañamiento político no requieren ser actos de tracto sucesivo o continuo, sino instantáneos, de donde se colige que la configuración de esta modalidad de la doble militancia puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política. De otra parte, se ha establecido que el apoyo indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por el candidato asistido –carácter autónomo del patrocinio– razón por la que no se hace 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.” Finalmente, la Sala ha expresado que la probanza del comportamiento prohibido en la legislación electoral debe llevar al juez a un estado de convicción que, más allá de cualquier duda razonable, permita acreditar la ocurrencia de un actuar a través del cual se persigue el impulso proselitista de una candidatura extraña a la avalada por el partido o movimiento político del que hace parte el accionado. Por último, la Sección resalta que, (...) el actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de apoyos, y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato. (...). Elemento temporal. Se ha destacado que, a pesar de que el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, no hace referencia expresa al período o plazo en el que deben producirse los apoyos, una interpretación sistemática y con efecto útil de la norma conlleva aceptar que la materialización de la asistencia indebida debe suceder en el contexto de la campaña política, toda vez que “...solo durante ese lapso se puede hablar de candidatos en el sentido estricto de la palabra”; término que se extiende desde el momento en el que el ciudadano acusado inscribe su aspiración y va hasta la fecha de la elección. Elemento modal de la conducta. La incursión en la prohibición de doble militancia en su modalidad de apoyo exige que el partido o movimiento político que avaló la postulación del acusado haya inscrito una candidatura propia al cargo de elección popular de que se trate, comoquiera que solo en estos eventos puede reprocharse la defraudación a la lealtad partidista exigida al candidato sometido al medio de control de nulidad electoral. Sin



embargo, no solo la inscripción da por acreditado este presupuesto, teniendo en cuenta que, como ha sido admitido por la jurisprudencia de esta Sala de Sección, el desconocimiento de los apoyos expresos dados por un partido o un movimiento político a una causa proselitista distinta de la suya –aunque no exista registro de una aspiración particular– pueden llevar a cristalizar igualmente la causal de inelegibilidad erigida en el artículo 2.2 de la Ley 1475 de 2011. (...). Entonces, la materialización del elemento modal de la conducta proscrita pasa por la demostración de la inscripción de candidatos pertenecientes a la estructura política de la que hace parte el accionado o a la existencia de manifestaciones explícitas, mediante las cuales su partido se compromete de lleno con la candidatura postulada por un movimiento distinto, lo que obliga al demandado a respetar sus directrices, sin que sus intereses puedan anteponerse a aquellos de la colectividad. Elemento territorial. De los precedentes de la Sección es posible advertir que el respaldo recriminado por el legislador estatutario de 2011 puede producirse en el seno de una misma circunscripción electoral –v. gr., la asistencia política prestada por un candidato al Concejo a la aspiración proselitista de un candidato a la Alcaldía de la misma municipalidad–, pero también en el escenario de circunscripciones territoriales diversas. (...). De esta manera, la parte actora deberá acreditar que, sin importar la coincidencia o no de circunscripciones electorales, el acusado acompañó a través de actos positivos y concretos las aspiraciones políticas de un candidato avalado por una organización distinta de la suya, fomentando sus posibilidades de acceso a un cargo de elección popular. (...). Recapitulando, de la lectura de la norma y lo dicho por esta Corporación frente a la casual en comento 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 esta, son aspirantes inscritos por agrupaciones políticas diversas a la que inscribió al candidato cuestionado.

TESIS 3: Caso concreto. En el presente evento los recurrentes afirman que el señor Andrés Eduardo Gómez Martínez, pese a haber sido avalado por el Partido Cambio Radical y por la coalición Todos por Sincelejo integrada además por los partidos de la U, Conservador y Centro Democrático para la Alcaldía de Sincelejo período 2020 – 2023 y a que esa organización política avaló a un candidato propio para la Gobernación de Sucre, incurrió en doble militancia por cuanto apoyó para dicho cargo al señor Yahir Acuña Cardales, candidato a esa gobernación por el grupo significativo de ciudadanos “Cien por ciento Sucre”. (...). Según se tiene, los motivos principales de inconformidad de los apelantes se relacionan con la forma en que se valoró: i) el testimonio rendido por el señor Yahir Acuña Cardales dentro de la audiencia de pruebas celebrada en el trámite de primera instancia; ii) el interrogatorio de parte del demandado y iii) las declaraciones del señor Eduardo Pérez Santos, todo ello



en conjunto con las fotografías y videos que fueron aportados con la demanda que en su criterio, demuestran la configuración de la doble militancia. No obstante, para resolver la controversia planteada en esta instancia, no es posible analizar de manera aislada dichos medios de prueba toda vez que su valoración debe hacerse junto con las demás evidencias aportadas al expediente. (...). Según lo afirmado por el señor Acuña Cardales en la audiencia de pruebas celebrada en el trámite de la primera instancia hubo un acuerdo entre él y el demandado con el fin de hacer campaña conjunta con el único objetivo de ayudar al señor Andrés Eduardo Gómez Martínez a llegar a la Alcaldía del Municipio de Sincelejo período 2020-2023, acuerdo que según él no estaba condicionado a que el demandado lo apoyara en su campaña para la Gobernación del Departamento de Sucre. No obstante, el testigo a lo largo de su declaración adujo que efectivamente fue apoyado por el señor Gómez Martínez en la referida campaña. (...). Entonces, es claro que el señor Yair Acuña Cardales afirmó en su testimonio, el cual no fue tachado de falso, que el demandado adelantó su campaña política de manera conjunta con él, que incluso pidió que votaran por él y, aunque no aportó al expediente elementos adicionales de convicción que soportaran su dicho, ni tampoco se solicitaron o decretaron pruebas adicionales frente al punto en el curso del proceso, existen en el expediente otros medios probatorios que permiten corroborar la veracidad o no de su dicho. (...). Dichas fotografías dan cuenta de publicidad política conjunta del demandado y del señor Andrés Eduardo Gómez Martínez, no obstante, se desconoce la fecha en que fueron tomadas. Sin embargo, las referidas fotografías sí constituyen indicios serios que respaldan la veracidad de las afirmaciones del señor Acuña Cardales. Frente al punto, debe precisarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 165 del Código General del Proceso aplicable al caso por remisión del artículo 211 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los indicios constituyen medio de prueba. Ahora bien, los artículos 240 y 242 del estatuto procesal disponen que “para que un hecho pueda considerarse como indicio deberá estar debidamente probado en el proceso” y que “el juez apreciará los indicios en conjunto, teniendo en consideración su gravedad, concordancia y convergencia, y su relación con las demás pruebas que obren en el proceso.” (...). Ahora bien, resulta del caso recordar en este punto que de conformidad con lo establecido en los artículos 243 y 244 del Código General del Proceso las fotografías y videos son documentos que se presumen auténticos, aunque conforme lo ha sostenido esta Sala “son documentos meramente representativos que pretenden demostrar la ocurrencia de un hecho” por lo que deben analizarse en contexto, conforme con las reglas de la sana crítica. (...). En este punto, debe destacarse que un rasgo característico de todas las fotografías aportadas al expediente es que respecto de las mismas no se tiene certeza de las circunstancias de tiempo y lugar en que fueron tomadas sin embargo, sí evidencian la identidad de colores y similitud en la propaganda política de las aspiraciones del demandado a la Alcaldía de Sincelejo para el



ASUNTOS ELECTORALES 2022

período 2020-2023 y del señor Yahir Acuña Cardales para la Gobernación de Sucre en ese mismo período, y de la presencia de ambos candidatos en actos donde aparece dicha publicidad lo cual corroboraría lo dicho por el testigo sobre el presunto acuerdo al que llegaron los dos candidatos. (...). No obstante, en este caso debe advertirse que la propaganda no es ajena al demandado sino conjunta con él como quedó ampliamente demostrado a través de las precitadas fotografías que constituyen en sí mismas pruebas indiciarias a la luz de lo establecido por el Código General del Proceso. (...). Según se tiene, el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, respecto de la propaganda electoral precisa que es aquella “que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas que los apoyen, con el fin de obtener apoyo popular”. A su turno, el artículo 34 de la Ley 1475 de 2011 establece que “la propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña y cumple la función de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate.” Es decir, la normativa permite que sea un tercero el que realice propaganda electoral, ahora bien, en lo que respecta a las manifestaciones efectuadas en el recurso de apelación presentado por el señor Elkin Enrique Díaz Camacho, se advierte que tal como él lo indicó, la factura presentada por el señor Coronado Martínez, no fue tachada de falsa dentro de la oportunidad procesal pertinente por lo que no puede alegarse ahora ese punto. Con todo, revisado el aplicativo Cuentas Claras en la página web del Consejo Nacional Electoral³² en lo que respecta al demandado, se encontró que efectivamente el señor Coronado Martínez no fue incluido dentro de los donantes a la campaña. (...). En este punto, llama la atención de la Sala que el demandado no sólo asistía con el señor Yahir Acuña Cardales a eventos públicos donde aparecía la propaganda política conjunta, presuntamente contratada por un tercero, sino que, además, aceptó compartir elementos característicos de la campaña del candidato a la gobernación en su propia campaña, como lo son la tipografía y los colores distintivos. Es decir, del material probatorio obrante en el expediente se advierte que el demandado compartía el diseño de propaganda electoral con el señor Acuña Cardales y si bien, en ninguna fotografía porta prendas de vestir diferentes a las de su campaña propia, sí porta las del mismo diseño y colores que las del testigo, lo que también verificaría su testimonio. En otras palabras, no sólo resulta conforme con el testimonio del señor Acuña Cardales que aparezcan en vallas publicitarias juntos, sino que, además comparten el mismo diseño de signos distintivos de las campañas lo que demuestra una identidad entre los dos lo que respalda el dicho del testigo independientemente de que las precitadas vallas hayan sido contratadas o no por el demandado o por un tercero. Adicionalmente, no se encuentra prueba o manifestación alguna en el plenario que demuestre o indique que el demandado rechazó este tipo de propaganda ni la identidad de colores y tipologías de letras que se generó en la aludida publicidad. Ahora, en lo que respecta al video al que



aluden los recurrentes que corresponde a una reunión en el restaurante El Corral, se destaca que, aunque en primera instancia no fue tenido como documento electrónico en atención a que no se proporcionaron los enlaces para acceder a ellos en la web, lo cierto es que no fue tachado de falso, por lo que, conforme lo establecido en los precitados artículos 243 y 244 del Código General del Proceso puede ser tenido en cuenta como documento y se presume auténtico, por lo que conserva plena validez dentro del plenario. (...). En tales condiciones, se advierte que, aunque el demandado aceptó que se trataba de su imagen y voz, negó que se tratara de un acto de campaña, pese a que hay elementos suficientes para deducir que se trató de un acto de proselitista, toda vez que, por ejemplo, se encuentra vistiendo una camiseta con su nombre, ante un grupo numeroso de personas pidiendo que crean en él y en Yahir Acuña Cardales y que les den una oportunidad. (...). De las declaraciones anteriores se puede deducir que las fotos en las que aparecen los señores Gómez Martínez y Acuña Cardales corresponden a reuniones políticas organizadas por los señores Álvaro Díaz Bohórquez y Ramiro González Zabala, es decir, que fueron adelantadas en época de campaña electoral según ambos declararon. Por lo tanto, se puede colegir que la publicidad que porta el demandado en el video fue también utilizada por el señor Acuña Cardales en actos de campaña organizados por los referidos señores Díaz Bohórquez y González Zabala en los cuales, además, se presentó la propaganda con identidad de colores y tipos de letra de los dos primeros. (...). En tales condiciones se advierte que, pese a que el demandado aseguró que la camiseta que portaba en el precitado video no hizo parte de su campaña electoral, primero, sí se refiere claramente a su aspiración a la alcaldía y, segundo, sí fue utilizada en actos de campaña, abiertamente reconocidos, por otras personas. Además, conforme con la ley, los actos de propaganda y proselitismo sólo pueden adelantarse luego de la inscripción de los candidatos, lo que convierte en grave el indicio del cual se deduce que el video se grabó en época de campaña electoral, como lo señala expresamente la disposición normativa en mención [artículo 34 de la Ley 1475 de 2011]. Con todo, si en gracia de discusión se aceptara que dicho video fue grabado antes de la inscripción de las candidaturas ello demostraría que, tal como lo manifestó el testigo Acuña Cardales la estrategia política de apoyo mutuo inició antes de las inscripciones de las respectivas candidaturas y según el material probatorio obrante en el expediente se mantuvo a lo largo de aquella. Sin embargo, se destaca, el video no es el único indicio de la veracidad del testimonio del señor Yahir Acuña. (...). Así las cosas, pese a que no hay certeza de la fecha en que dicho video fue grabado existen elementos suficientes para deducir, primero, que se trató de un acto masivo y segundo, que se trató de un acto de campaña, toda vez que tal como lo manifestó el último testigo citado, no era viable adelantar este tipo de actos antes de iniciada la campaña electoral de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 1475 de 2011 y además, como se dijo, el demandado porta una camiseta con



ASUNTOS ELECTORALES 2022

propaganda electoral que aparece en las fotografías de campañas al concejo de Sincelejo. (...). En el presente asunto, de la valoración en conjunto del material probatorio obrante en el expediente, se advierte que el testimonio rendido por el señor Yahir Acuña Cardales - quien fue el apoyado en este caso- se encuentra soportado en las declaraciones extraproceso, en los demás testimonios rendidos en primera instancia, en el interrogatorio de parte del demandado y en las fotografías y videos que fueron allegados al proceso que se presumen auténticos y conservan plena validez conforme las disposiciones procesales anteriormente citadas. Además, las referidos documentos -fotografías y el video- y los testimonios de los señores Álvaro Díaz Bohórquez, Ramiro González Zabala y Luis Oreste Barachi Vélez analizados en conjunto constituyen indicios graves de que el demandado incurrió en la conducta prohibitiva de doble militancia en la modalidad de apoyo, que no lograron ser desvirtuados con el testimonio del señor Eduardo Pérez, con el interrogatorio de parte del demandado ni con ninguna otra prueba dentro del plenario. (...). Así, se puede establecer que hubo un acuerdo -tácito o expreso- entre los señores Andrés Eduardo Gómez Martínez y Yahir Acuña Cardales para adelantar una campaña política conjunta, crear en el electorado una identidad entre los dos que implicó identidad de colores, tipografía, eventos e incluso de propaganda, la cual, si bien pudo ser sufragada por terceros, nunca fue rechazada por el demandado -hasta donde se acreditó en el expediente-. Por lo tanto, la conducta reprochada en este caso no es la publicidad conjunta sino la totalidad de actos adelantados por el demandado en pro de generar identidad con la campaña del referido testigo que analizados de manera global dan cuenta de lo expuesto. (...). En tales condiciones, encuentra la Sala acreditada la configuración de la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo respecto del señor Andrés Eduardo Gómez Martínez en su campaña a la Alcaldía de Sincelejo período 2020-2023 toda vez que pese a que la coalición Todos por Sincelejo por la que fue inscrita su candidatura, tuvo candidato propio a la Gobernación de Sucre; él adelantó una campaña conjunta y apoyó la aspiración del señor Yahir Acuña Cardales, quien fue inscrito por el grupo significativo de ciudadanos Cien por ciento Sucre para tal dignidad. En consecuencia, hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia en lo que tiene que ver la denegatoria de pretensiones⁴⁵ para, en su lugar, declarar la nulidad de la elección del señor Gómez Martínez como alcalde del Municipio de Sincelejo 2020-2023, con efectos *ex nunc*.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 107 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 NUMERAL 8 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 2 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 34 / LEY 130 DE 1994 - ARTÍCULO 34 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 165 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 240 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 242 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 243 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 244



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE PERSONERO EN ENCARGO, SOLICITUD DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL, NOMBRAMIENTO EN ENCARGO, VACANTE TEMPORAL DEL PERSONERO MUNICIPAL, VACANTE ABSOLUTA DEL PERSONERO MUNICIPAL

RADICADO: [17-001-23-33-000-2022-00001-01](#)

FECHA: 07/07/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Carlos Ossa Barrera

DEMANDADO: Fausto Téllez Marín– Personero en encargo del municipio de La Dorada –

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 15

PROBLEMA JURÍDICO 1: Corresponde a la Sala determinar si la solicitud de unificación jurisprudencial presentada por el actor, cumple con los criterios necesarios para que se acceda a la misma.

TESIS 1: Cuestión previa. En el recurso de apelación, el actor solicitó a la Sección Quinta del Consejo de Estado que unifique jurisprudencia respecto de la aplicación de los principios de la función pública tratándose de nombramientos en encargo o de designaciones transitorias. Sobre el punto, se tiene que, según lo establecido en el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, habrá lugar a que el Consejo de Estado expida una sentencia o auto de unificación jurisprudencial, por i) razones de importancia, ii) trascendencia económica o social, iii) la necesidad de sentar o unificar jurisprudencia, así como iv) precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación. En cuanto a la oportunidad de la solicitud para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del asunto, la norma prevé que debe presentarse hasta antes del registro de la ponencia de fallo, si lo que se pide es que se profiera una sentencia de unificación, o antes de que se dicte el respectivo auto interlocutorio, cuando lo que se solicita es que se emita un auto de unificación. Adicionalmente, se debe exponer una carga argumentativa mínima, con el fin de que se demuestren las circunstancias que tornan imperativo el conocimiento del asunto y las razones que se estiman configurativas de alguna de las causales señaladas anteriormente. (...). Bajo tales parámetros, se advierte que, si bien la solicitud se formuló en tiempo, esto es, hasta antes del registro de la ponencia para fallo, no se expusieron las razones concretas tendientes a acreditar la configuración de las causales señaladas en la norma, toda vez que el demandante se limitó a solicitar que se unifique jurisprudencia en cuanto a la aplicación de los principios de la función pública



tratándose de nombramientos en encargo o de designaciones transitorias de personeros, manifestación que no se corresponde en modo alguno con los criterios antes referidos. Por consiguiente, ante el incumplimiento del actor de desarrollar los criterios requeridos para la procedencia de unificación de jurisprudencia, la Sala rechazará la petición formulada.

PROBLEMA JURÍDICO 2: Le corresponde a esta Corporación resolver si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia del 7 de abril de 2022 emitida por el Tribunal Administrativo de Caldas, a través de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda. Para ello, será necesario resolver el siguiente cuestionamiento: ¿Está acreditado o no que el acto de elección de Fausto Téllez Marín como personero encargado del municipio de La Dorada, está viciado de nulidad por presuntamente haberse incumplido por parte del Concejo Municipal los principios que rigen la función pública, en razón a que no se efectuó una convocatoria para la provisión del empleo?

TESIS 2: Análisis de los argumentos de la apelación. El Tribunal Administrativo de Caldas denegó las pretensiones de la demanda con sustento en que, con ocasión de la declaratoria de nulidad de la elección (...) como personero municipal mediante sentencia del 14 de mayo de 2021, se generó la falta absoluta del cargo, razón por la cual se debía realizar un nuevo concurso de méritos para cubrir la vacancia, pero materialmente era necesario efectuar una designación transitoria hasta tanto culminara el proceso de selección. Dicha potestad recae en el Concejo Municipal, con fundamento en lo establecido en el artículo 172 de la Ley 136 de 1994, que regula la forma de proveer las faltas temporales. Para el efecto, enfatizó en que el postulado en referencia consagra el deber de designar al funcionario de la Personería que siga en jerarquía al personero y, en el evento de que no se pueda realizar de esa forma, la designación la debe efectuar el Concejo Municipal y, en caso de que la corporación no estuviera reunida, lo nombrará el alcalde, con la precisión de que, en cualquiera de las hipótesis, se exige la acreditación y verificación de las calidades previstas en la ley para desempeñar el empleo.. (...). Marco legal para la provisión del cargo de personero ante faltas temporales y absolutas. El artículo 313, numeral 8 de la Constitución Política consagra la competencia de los Concejos Municipales para la elección del personero para el período que fije la ley. Con la modificación introducida por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 al artículo 170 de la Ley 136 de 1994, la elección de los personeros por parte de los Concejos Municipales será para un periodo institucional de cuatro años, dentro de los diez primeros días del mes de enero del año en que inicia su periodo constitucional, previa realización de un concurso público de méritos. (...). [T]ratándose de la forma de proveer las faltas absolutas y temporales del cargo de personero, el artículo 172 de la Ley 136 de 1994, establece que, para las primeras, el Concejo deberá realizar una nueva elección para el periodo restante, mientras que las segundas serán



suplidas por el funcionario de la personería que le siga en jerarquía siempre que reúna las mismas calidades del personero. Si en la entidad no hay un profesional que cumpla con esos requisitos, la designación la hará el Concejo y si la corporación no estuviere reunida, le corresponderá al alcalde, pero, en cualquier caso, el candidato deberá acreditar las calidades exigidas en la ley. Debe recordarse que la función de las personerías es la defensa de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes ejercen funciones públicas, de manera que las normas sobre vacancias y reemplazos deben ser interpretadas en el sentido de que no generen discontinuidad, interrupción o retrasos en el ejercicio de la función pública. A partir de lo anterior, se tiene que no hay duda de que para suplir las faltas absolutas del personero se requiere que se lleve a cabo un nuevo proceso de selección por parte del Concejo Municipal, cuya regulación se encuentra en los artículos 2.2.27.1 y 2.2.27.2 del Decreto 1083 de 2015, en tanto que para la provisión de una falta temporal, si no existe un funcionario que le siga en jerarquía al personero, como primera opción a la que se debe acudir, la Corporación cuenta con la potestad de hacer una designación transitoria, bajo la premisa ineludible de que quien sea encargado cumpla con los requisitos legales para su ejercicio, según lo establecido en el inciso segundo del artículo 172 de la Ley 136 de 1994. La provisión de la falta absoluta del cargo de personero genera una dificultad cuando por diversas razones el trámite meritocrático no ha culminado, caso en el cual, como lo ha sostenido esta Sección, acogiendo los criterios interpretativos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para suplirla se acude al procedimiento regulado para proveer las faltas temporales, de acuerdo con los parámetros del referido artículo 172 de la Ley 136 de 1994. (...). [P]ara suplir la vacancia absoluta del cargo mientras concluye el concurso público de méritos, es factible acudir a la figura del encargo prevista en el artículo 172 de la Ley 136 de 1994, que se refiere al procedimiento para cubrir las faltas temporales, pero únicamente bajo la circunstancia específica y concreta de que el proceso de selección para la escogencia del personero se encuentra en curso, pues, se reitera, es menester que se cumpla en su totalidad el trámite meritocrático para la elección del personero en propiedad; todo ello, con la finalidad de que no haya discontinuidad o interrupción en la prestación del servicio.

TESIS 3: Caso concreto. El recurso de apelación se contrae a cuestionar la falta de análisis del Tribunal Administrativo de Caldas frente al supuesto incumplimiento del Concejo Municipal de La Dorada de los principios que rigen la función pública, sobre la base de considerar que no se llevó a cabo una convocatoria para la designación del personero. (...). Sobre el particular, lo primero que se debe mencionar es que la designación de (...) como personero municipal, tuvo como precedente la declaratoria de nulidad de su elección como personero de esa entidad territorial para el periodo 2020-2024, a través



ASUNTOS ELECTORALES 2022

de sentencia del 14 de mayo de 2021, por vicios en el proceso de selección, toda vez que no fue adelantado por una institución o universidad de educación superior especializada en concursos de méritos. Adicionalmente, se insiste en que el acto acusado es la Resolución 160 del 5 de diciembre de 2021, dictada por el Concejo Municipal de La Dorada, por la cual se efectuó una designación transitoria. (...). Ante la configuración de una falta absoluta, el Concejo debe realizar una nueva elección para el periodo restante, lo que implica el desarrollo y culminación en todas sus etapas de un nuevo proceso meritocrático, tal como lo consagra el artículo 170 de la Ley 136 de 1994, con la modificación introducida por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012. Por su parte, el artículo 172 de la misma Ley 136 de 1994, consagra la forma de proveer las faltas absolutas y temporales del personero. (...). [L]os funcionarios que no tengan un sistema de nombramiento determinado en la Carta Política o en la ley, igualmente deberán acceder a través de concurso público, para que con fundamento en criterios objetivos se escoja a la persona que tenga la idoneidad, capacidad y aptitud necesarias para ocupar el respectivo empleo, y de este modo se asegure el cumplimiento de los fines estatales y, al propio tiempo, se materialice el derecho de los ciudadanos de acceder en igualdad de oportunidades al desempeño de cargos públicos. (...). [L]as faltas absolutas del personero se proveen mediante la realización de un proceso meritocrático, en tanto que las faltas temporales se suplen con el funcionario de la personería que le siga en jerarquía siempre que reúna las mismas calidades del personero. En caso contrario, lo designará el Concejo y si la corporación no estuviere reunida, le corresponderá al alcalde. En todo caso, se deberán acreditar las calidades que exige la ley para ocupar el cargo. (...). Ahora bien, de acuerdo con la exposición de motivos del acta de la sesión del 5 de diciembre de 2021, que precedió a la expedición de la Resolución 160 de esa misma fecha, del Concejo Municipal de La Dorada, la finalización del proceso meritocrático para la elección del personero estaba prevista para el 20 de diciembre de esa anualidad, según el cronograma del concurso. Asimismo, luego de verificar que en la estructura orgánica de la Personería no existía un profesional que siguiera en orden de jerarquía al personero para cubrir la vacancia y con el fin de no discontinuar, interrumpir o retrasar el ejercicio de la función pública, se designó en forma transitoria a (...) como personero encargado hasta que concluyera el referido proceso de selección. En punto de lo anterior, se pone de presente que, tal como lo señaló la agente del Ministerio Público en su concepto, la aplicación de los principios que gobiernan la función pública tiene mayor preponderancia en la provisión de empleos a través del mecanismo del concurso de mérito. Si bien esos preceptos generales deben orientar el ejercicio de la función pública, no se puede desconocer que la aplicación de cada uno de estos debe armonizarse con la naturaleza y finalidad de la actuación que despliega la administración en virtud de la ley. Bajo esa premisa, el proceso que realiza el Concejo Municipal para elegir en forma definitiva al personero se debe ajustar a los principios de



igualdad, moralidad, imparcialidad, transparencia y publicidad, sobre la base de considerar que el legislador consagró como forma de suplir la vacancia absoluta la realización de una nueva elección, la cual presupone el desarrollo y culminación del concurso de méritos para que de esta forma se garantice la selección y permanencia de la persona más calificada para ocupar el cargo. De otro lado, la designación temporal si bien tiene como elemento común el carácter público del que está revestida toda actuación administrativa –salvo norma legal en contrario–, lo cierto es que en esa forma de provisión deben prevalecer los principios de celeridad, eficacia y eficiencia para evitar la paralización o afectación del servicio, pues, no se puede perder de vista que el desarrollo de todo el trámite meritocrático tiene una duración considerable; por ello, es necesario hacer uso de un mecanismo alternativo para los casos en los que se requiera suplir de manera transitoria una vacancia definitiva. A partir de lo expuesto, la Sala no encuentra que el acto acusado esté viciado de nulidad por expedición irregular o por infracción en la normatividad en la que debía fundarse, si se tiene en cuenta que la designación cuestionada se hizo con el propósito de continuar con la prestación del servicio público de la Personería, lo cual responde, como se explicó, a los principios de celeridad, eficacia y eficiencia; además, el mecanismo empleado para ese fin obedeció a la facultad discrecional de los Concejos Municipales para realizar el nombramiento en forma transitoria mientras culmina el concurso de méritos, sin que para ello sea imperioso que se haga una convocatoria a la ciudadanía tendiente a que los interesados participen en la elección. Se insiste en que el presupuesto que debe acatar el Concejo para cubrir la falta absoluta cuando no exista un funcionario que siga en orden de jerarquía al personero, a través de la figura del encargo, es que el designado cumpla con los requisitos legales para el empleo de personero, aspecto que fue o no fue objeto de debate en el caso que se analiza. Así pues, el Concejo Municipal de La Dorada, en aplicación del artículo 172 de la Ley 136 de 1994, y con sustento en el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil ya referido, acogido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, empleó la figura jurídica de la designación transitoria para suplir la falta absoluta del personero, decisión que se ajusta integralmente al referido postulado, sobre la base de reiterar que se requería cubrir la vacancia para que la función pública de la Personería no se interrumpiera por la especial circunstancia de que no había finalizado el proceso de selección. (...). De otra parte, el actor señaló que la elección está viciada por falsedad en los motivos, en la medida en que solo una persona se presentó para ocupar el cargo de personero, esto es, sin convocatoria pública y sin garantía de transparencia en el proceso de selección, además, quien resultó designado estuvo seis meses en forma “transitoria” en ejercicio del cargo. Sobre ese tópico, se debe reiterar lo explicado en párrafos precedentes acerca de la forma de proveer las faltas absolutas del personero, en el sentido de que el Concejo actuó bajo el amparo del artículo 172 de la Ley 136 de 1994 y de la interpretación jurisprudencial que se ha hecho de este postulado para casos



ASUNTOS ELECTORALES 2022

como el que se estudia. Asimismo, se pone de presente que únicamente se controvertió la designación efectuada el 5 de diciembre de 2021, la cual, como lo argumentó el tribunal, solo se extendió por quince días, porque la elección del personero en forma definitiva ocurrió el 21 de esos mismos mes y año, luego de la culminación del concurso de méritos en todas sus fases, por manera que el reproche atinente a la permanencia [del demandado] por más de seis meses en el cargo, en estricto sentido, carece de asidero en lo que corresponde al acto enjuiciado. En todo caso, no se puede desconocer que la permanencia provisional [del demandado] en el cargo de personero, desde el 4 de junio hasta el 5 de diciembre de 2021, se basó en la necesidad de garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de la Personería y en razón a que durante ese periodo se adelantaron las gestiones administrativas dirigidas a la contratación de la entidad o institución universitaria que se encargaría de desarrollar el concurso público de méritos, el cual concluyó el 4 de diciembre de 2021, como estaba previsto en el cronograma. En criterio de esta Sala de Decisión, el lapso en que transcurrió el concurso de méritos se considera razonable, pues como se manifestó por parte del Concejo Municipal de La Dorada, se requería fijar el presupuesto para llevar a cabo la escogencia de la institución educativa que realizaría el concurso de méritos, además de verificar el cumplimiento de los requisitos de idoneidad de esta en procesos de selección de personal, máxime si se tiene en cuenta que el fundamento por el que se declaró la nulidad de la elección [del demandado] por parte del Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia del 14 de mayo de 2020, fue precisamente porque la entidad contratada inicialmente para acompañar el trámite meritocrático no fue una universidad o institución de educación superior con esa específica experiencia. De otro lado, el demandante también sostuvo que en la sentencia apelada se concluyó que hubo sustracción de materia, en atención a que la designación tuvo una duración de quince días y, una vez terminado el nuevo concurso de méritos, resultó electo el demandado por segunda ocasión. En cuanto a esta censura, de los planteamientos esbozados por el tribunal no se infiere el supuesto de la sustracción de materia por el hecho de la designación transitoria y a que posteriormente fue elegido nuevamente [el demandado] como personero para el resto del periodo 2020- 2024, luego de obtener el mayor puntaje dentro del concurso de méritos. La argumentación en ese sentido tuvo como objetivo resaltar la transitoriedad de la designación controvertida, si se tiene en cuenta que uno de los motivos de inconformidad del actor fue precisamente la prolongación de aquella decisión. En línea con las anteriores consideraciones, no se evidencia que el acto de elección acusado esté viciado de falsedad en los motivos, en tanto el razonamiento del Concejo de La Dorada para la elección del personero se sujetó a la facultad prevista en el artículo 172 de la Ley 136 de 1994, a la luz de la jurisprudencia, y en atención a los principios de celeridad, eficacia y eficiencia de la función pública, tendiente a que no hubiera discontinuidad en la prestación del servicio



público de la Personería. Por consiguiente, con fundamento en que no se acreditó que el acto de elección demandado haya contrariado la normatividad en la que debía fundarse ni tampoco que adolezca de falsedad en la motivación o que haya sido expedido en forma irregular, se confirmará la sentencia de primera instancia del 7 de abril de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo de Caldas, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA ROCÍO ARAÚJO OÑATE

TESIS: Aunque [se comparten] las razones expuestas en el fallo que negó las pretensiones de la demanda, encaminadas a ilustrar que según la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo Estado, para suplir la vacante del cargo de personero, mientras se adelanta el concurso que tiene como fin realizar el nombramiento en propiedad, puede acudir al segundo inciso del artículo 172 de la Ley 136 de 1994, y por consiguiente, que la designación acusada en esta oportunidad se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, estimo que en el análisis realizado pudo profundizarse en las circunstancias que llevaron al Concejo Municipal de La Dorada a realizar 3 encargos en favor del demandado, mientras designaba definitivamente al personero de la entidad territorial. En efecto, se recuerda que luego de que el anterior cargo quedara vacante, como consecuencia de la sentencia del 14 de mayo de 2021 del Tribunal Administrativo de Caldas, que declaró la nulidad de la elección efectuada en favor del [demandado], (I) el 4 de junio de 2021 el concejo municipal encargó del empleo al anterior ciudadano por tres meses, (II) esta designación se prorrogó por el mismo término, mediante la Resolución 115 del 30 de agosto de 2021 y; (III) que tal nombramiento lo extendió a través de la Resolución 115 del 30 de agosto de 2021, hasta que se supliera la vacante de manera definitiva. Si bien es cierto, la última de las resoluciones fue contra la que se ejerció el medio de control de nulidad electoral, y por ende, respecto de la cual debía circunscribirse el juicio de legalidad, la misma estuvo precedida de 2 prórrogas efectuadas por el Concejo de La Dorada en favor del demandado; es decir, del ciudadano cuya elección fue declarada nula por el Tribunal Administrativo de Caldas el 14 de mayo de 2021, en razón a que el primer proceso de selección que se efectuó fue realizado por una institución que no tenía la idoneidad y capacidad legalmente establecida para tal efecto. [Se destaca] esta circunstancia, porque frente al cargo relativo al desconocimiento de los principios de la función pública con la designación enjuiciada, (...) la sentencia pudo dar cuenta de manera más detallada de los trámites que tuvo que adelantar y las dificultades que tuvo que superar el Concejo Municipal para llevar cabo de manera expedita el concurso de méritos para suplir la vacante del cargo de personero, y por consiguiente, superar en el menor tiempo posible la situación de interinidad que se presentó, que conllevó a que en 3 oportunidades tuviera que acudir a la figura del encargo para no dejar desprovisto un empleo de vital importancia para la protección de los derechos fundamentales de los habitantes del municipio. Ahora bien,



este es un proceso que como se adelantó, hubiera sido digno de investigación disciplinaria, pues se entiende, vistas las prórrogas sucesivas, como una manera de mantener en un empleo a una persona, por fuera de los cánones del procedimiento legal para elegir al Personero. Dicho análisis, el que reclamo de la sentencia, hubiera permitido profundizar en las razones que llevaron a la autoridad municipal a encargar en 3 oportunidades a la misma persona del cargo de personero, y por ende, advertir si en tal elección eventualmente pudo incurrirse en una conducta contraria al ordenamiento jurídico, aunque vale la pena aclarar, desde la perspectiva del medio de control de nulidad electoral, que es el que ocupó la atención de la Sala en esta oportunidad, el actor no brindó elementos de juicio suficientes para predicar con certeza el desconocimiento de las normas y principios invocados. (...). [P]orque *a priori* no deja de generar inquietud el hecho de que la autoridad territorial luego del fallo de nulidad electoral en su contra, persistiera en designar a una persona y, al parecer no aplicar el principio de celeridad para organizar el concurso respectivo, o, en aras de la transparencia, por ejemplo contemplar a otros aspirantes. Pudo aprovechar el Concejo Municipal el amplio margen de discrecionalidad con el que contaba, por tratarse de una situación temporal, mientras se adelanta el concurso de méritos que, permite seleccionar el candidato más idóneo para desempeñarse como personero, discrecionalidad que en todo caso, se encuentra limitada por los principios que rigen la función pública y el acatamiento de los fines que se persigue con la concreción de este tipo de nombramientos, aspectos que deben ser respetados en todas las actuaciones electorales.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 125 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 209 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 313 NUMERAL 8 / DECRETO 1083 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.27.1 / DECRETO 1083 DE 2015 - ARTÍCULO 2.2.27.2 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 170 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 172 / LEY 1551 DE 2012 - ARTÍCULO 35 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 271



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE CONTRALOR DISTRITAL, CONVOCATORIA AL CARGO DE CONTRALOR TERRITORIAL

RADICADO: [47001-23-33-000-2020-00081-03](#)

FECHA: 11/08/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Miguel Ignacio Martínez Olano

DEMANDADO: Alexander Zabaleta Jiménez – Contralor distrital de Santa Marta, periodo 2020-2021

MEDIO DE CONTROL: Nulidad Electoral

Extracto No. 16

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe revocar la sentencia de fecha 27 de abril de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda, encaminadas a declarar la nulidad del acto de elección del señor Alexander Zabaleta Jiménez como contralor distrital de Santa Marta periodo 2020-2021, para lo cual se habrá de establecer si el Tribunal Administrativo del Magdalena erró al considerar que con la elección del demandado no se desconocieron las normas superiores de la Constitución, esto es, artículos 209 y 272, en concordancia con la causal contenida en el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, por haber elegido a una persona transgrediendo el principio de objetividad, puesto que tenía vínculos laborales con la alcaldesa y gobernador, así como con el movimiento Fuerza Ciudadana, y la relación de trabajo de su esposa con el alcalde anterior, Rafael Martínez.

TESIS 1: De la elección de contralores territoriales – requisitos para acceder al cargo. El Acto Legislativo 2 de 2015 modificó, entre otros aspectos, la forma de elección de los contralores territoriales, en el sentido de que esta ya no se haría por las asambleas y concejos a partir de ternas elaboradas por los tribunales superiores y contencioso administrativos, sino mediante una convocatoria pública conforme a la ley y con base en los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana, equidad de género y mérito. Con todo, el Acto Legislativo 04 de 2019 modificó nuevamente el inciso 7° del artículo 272 de la Constitución Política, determinando que: i) los contralores territoriales se eligen por las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, ii) le corresponde a la Contraloría General de la República desarrollar los términos que deben cumplir las convocatorias públicas que adelanten las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales para



la elección de los contralores territoriales (artículo 6 del Acto Legislativo 04 de 2019 y iii) los contralores tendrán un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde. Este nuevo régimen, además, establece una regla de transición conforme a la cual la siguiente elección de todos los contralores territoriales se hará para un periodo de dos (2) años. Por su parte, la Contraloría General de la República, mediante Resolución No. 728 de 2019 estableció los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales. (...). En ese sentido, la referida resolución desarrolla los términos generales que deben cumplir las convocatorias que adelanten las corporaciones públicas para la elección de contralores territoriales, teniendo como fundamento y respetando el marco normativo establecido en la Constitución Política y la Ley 1904 de 2018. (...). Por lo demás, el referido acto administrativo [Resolución No. 728 de 2019] establece las reglas respecto al término de publicación de la convocatoria, la experiencia y la forma de acreditarla, reclamaciones, ponderación de las pruebas, criterios de puntuación, formación académica, actividad docente y producción de obras. (...). Como se advierte, en la Resolución No. 0728 de 2019 mediante la cual la Contraloría General de la República estableció los términos generales de las convocatorias públicas de selección de contralores territoriales, nada se indicó sobre los requisitos para postularse al cargo de contralor distrital, municipal o departamental. Tan solo advirtió que deben cumplirse las exigencias previstas por la Constitución y la Ley para participar en la selección de dicho cargo.

TESIS 2: Caso concreto. Con base en esta norma [Acto Legislativo 4 del 18 de septiembre de 2019, que modificó el artículo 272 de la Constitución], (...), los contralores territoriales serán elegidos por las asambleas departamentales o concejos municipales o distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en la convocatoria. A su vez, se indica que, si bien el periodo de los contralores es de 4 años y no podrá coincidir con el de los alcaldes y gobernadores, y en el parágrafo transitorio 1 se estableció que la siguiente elección de todos los contralores se haría por un periodo de 2 años, tal como ocurre en este caso. (...). En cumplimiento de esta norma, para la elección del contralor distrital de Santa Marta, el concejo municipal profirió la Resolución No. 071 del 23 de octubre de 2019, por medio de la cual fijó las reglas generales, los criterios de selección y evaluación y el cronograma de la convocatoria pública para la elección del cargo. (...). [E]l caso concreto se determinó en resolver si el demandado incumplió con los requisitos para el cargo, o si esta incurso en alguna inhabilidad establecida en el artículo 272 de la Constitución. (...). Así las cosas, es claro que las inhabilidades tienen una interpretación restrictiva, toda vez que limitan derechos políticos. (...). De acuerdo con esta norma [artículo 272 de la Constitución Política], modificada por el Acto Legislativo 4 de 2019, se tiene que no podrá ser elegido contralor departamental, distrital o municipal: (i) Quien sea o haya sido en el último



año miembro de la asamblea o concejo que deba hacer la elección. (ii) Quien haya ocupado cargo público en la rama ejecutiva del orden departamental, distrital o municipal. (...). En este orden de ideas, la Sala observa que no se demostró que el (...) [demandado] se encuentre en alguna de las inhabilidades establecidas en el artículo 272 de la Constitución, por cuanto haber sido el apoderado del alcalde o del gobernador o tener vínculos con un movimiento político, no está expresamente señalado en la Constitución como una causal de inhabilidad, de igual forma tampoco puede concluirse que no cumplió con los requisitos para el cargo, puesto que no se advierte la vulneración alegada a la norma constitucional. Así las cosas no hay lugar a hacer algún pronunciamiento sobre las pruebas mencionadas en el recurso de apelación, en tanto los argumentos que se exponen para justificar la supuesta inhabilidad no están configurados. Además de lo anterior, no puede olvidarse que la elección del contralor está precedida por una convocatoria pública, en la cual luego de surtirse unas etapas relativas a la realización de un examen de conocimientos, acreditación de requisitos y experiencia, entre otras, se elabora una terna, de los cuales el concejo elige al contralor. Por lo tanto, si en el caso concreto, se pretende alegar una violación a los principios de objetividad y de transparencia, debe demostrarse de qué manera estas fases del proceso de elección fueron desconocidas o alteradas para beneficiar a una determinada persona. En este mismo orden de ideas, se precisa que las afirmaciones del demandante en el sentido de indicar que el contralor está impedido para ejercer el control fiscal por sus vínculos con la alcaldesa o el gobernador, no constituyen una causal de nulidad que afecte la elección y por tanto son situaciones ajenas al estudio que se realiza en el presente medio de control. (...). Al respecto, debe decirse que estos hechos tampoco encajan en las causales de inhabilidad consagradas en el artículo 272 de la Constitución, y si bien se menciona que tales situaciones vulneran el principio de objetividad, lo cierto es que no se allegó prueba alguna que demostrara que el presidente del concejo hubiera favorecido la elección del demandado. (...). [N]o se evidencia un desconocimiento por los hechos antes mencionados, no solo porque la elección fue producto de una convocatoria pública en donde el demandado obtuvo el mejor puntaje, sino porque no se demostró que alguno de los electores, esto es, de los concejales, hubiera pretendido favorecerlo. (...). Como se advierte, el proceso de elección de los contralores se encuentra reglado por un procedimiento administrativo, que de acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente se cumplió a cabalidad por parte del concejo, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, de manera que no existe una irregularidad en la designación del demandado como contralor distrital de Santa Marta. (...). No obstante, es evidente que los supuestos fácticos expuestos por el actor no configuran una alteración a este régimen, que permitan concluir que las pretensiones de la demanda tienen vocación de prosperidad. En este sentido, se debe recordar que las inhabilidades previstas



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

por el Constituyente y el legislador – Ley 617 de 2000– son de carácter taxativo y restrictivo, razón por la que resulta improcedente realizar interpretaciones adicionales para lograr el alcance pretendido por el demandante pues de hacerlo se incurriría en un error de hermenéutica jurídica. Por lo expuesto, esta Sala encuentra que los cargos presentados en el recurso de apelación no están llamados a prosperar y, en consecuencia, se confirmará la sentencia de primera instancia.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 126 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 209 PÁRRAFO 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 272 INCISO 7 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015 / ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2019 - ARTÍCULO 6 / LEY 1904 DE 2018 / LEY 617 DE 2000



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE NOMBRAMIENTO DE MINISTRO DEL INTERIOR, COSA JUZGADA, ESTUDIO DE FONDO DE LA SENTENCIA, INEXISTENCIA DE LA COSA JUZGADA, CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO, CUOTA DE GÉNERO

RADICADO: [25000-23-41-000-2021-00756-01](#)

FECHA: 15/09/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Diana Esther Guzmán Rodríguez y otros

DEMANDADO: Daniel Andrés Palacios Martínez - ministro del Interior

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 17

PROBLEMA JURÍDICO: Le corresponde a la Sala resolver si hay lugar a confirmar, o en su defecto, modificar o revocar la decisión de primera instancia, que accedió a las pretensiones de la demanda. Para resolver la anterior cuestión, la Sala abordará: i) si en este operó la cosa juzgada al haberse proferido una providencia en una demanda idéntica a la aquí presentada; ii) si se desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado en cuanto a la cosa juzgada por hecho superado al recomponerse el gabinete ministerial, y (iii) si en este caso debió anunciarse jurisprudencia.

TESIS 1: Caso concreto. (1) Cosa juzgada. En el recurso de apelación se indicó: (i) Que el Tribunal no se fundó en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, y por tanto se desconoció el artículo 164 del CGP, incurriendo en error de hecho en la apreciación de pruebas. (ii) La declaratoria de carencia actual de objeto por hecho superado entraña un pronunciamiento del fondo del asunto, puesto que habiéndose constatado una presunta violación de la ley de cuotas, la misma fue corregida, lo que hace inane cualquier otro pronunciamiento de fondo posterior, pero ello no quiere decir que la carencia actual de objeto no sea *per se*, una decisión de fondo. (iii) No existe disposición ni en el CPACA ni en el CGP que impongan el requisito de que la providencia tenga que hacer un pronunciamiento de fondo, sino que tan solo hablan de que la decisión esté ejecutoriada. (iv) La jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho que basta con que la providencia del primer proceso se encuentre en firme para que se prediquen efectos de cosa juzgada, sin que se trate de una *causa petendi* juzgada, entendida como una decisión que resuelva de fondo el asunto judicializado. Para resolver este cargo se tiene (...) el artículo 303 del Código General del Proceso. (...). Según esta norma, hay cosa juzgada cuando se está frente a una sentencia ejecutoriada, proferida en un proceso contencioso, y cuando el nuevo proceso versa sobre: (i) el mismo objeto, (ii) se funde en la misma causa que el anterior y (iii) haya



ASUNTOS ELECTORALES 2022

identidad jurídica de partes. Por su parte, el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, dispone que existe cosa juzgada en los (...) eventos [que allí menciona]. (...). Teniendo en cuenta lo anterior, el Consejo de Estado ha establecido que “en cuanto al límite subjetivo, los efectos de la cosa juzgada son por regla general interpartes, con excepción de las decisiones que producen efectos erga omnes, caso en el cual los mismos son oponibles de manera general”. Revisadas estas normas, se tiene que ninguna establece como requisito expreso que deba hacerse un pronunciamiento de fondo, sin embargo no puede perderse de vista que se refieren a sentencias. (...). Entonces si bien, la norma no impone como tal el requisito de “hacerse un estudio de fondo”, no puede concluirse nada diferente, puesto que al hacer referencia a la sentencia, necesariamente exige que se trate de una providencia en donde se resuelvan las excepciones de fondo, y se haga un análisis de las pruebas y de los razonamientos legales que sustentan las conclusiones. (...). En este contexto, la figura de la cosa juzgada debe aplicarse bajo el entendido de que se trate de una providencia en la que se haga un estudio sobre el mismo objeto y por la misma *causa petendi*, lo cual lleva implícito que se haga un análisis de fondo de los argumentos planteados. De acuerdo con lo anterior, será en cada caso que el juez revise si la providencia cumple con los presupuestos de la cosa juzgada para decretarla, al verificar el cumplimiento de cada uno de los requisitos exigidos en las normas. Precisado lo anterior, se tiene que en el auto del 22 de julio de 2021, dentro del radicado 11001-03-28-000-2021-00007-00. (...). [S]e terminó el proceso por haber sido restablecido el orden jurídico, en aplicación de los principios de eficiencia, economía y prontitud, sin que se hubiera hecho un estudio de los cargos presentados en la demanda referidos a las situaciones de ilegalidad al momento de la expedición del acto demandado, esto es, no se analizó si para la fecha en la que se expidió el acto demandado, éste estaba acorde con la normas alegadas, sino que por el contrario, lo que hizo el magistrado ponente fue limitarse a verificar si con posterioridad se cumplió la normatividad, lo que consideró suficiente para terminar el proceso. En esa misma providencia, el ponente explicó que no fue necesario hacer un pronunciamiento mediante sentencia, por haberse garantizado la tutela judicial sobre los derechos de género femenino, en tanto se logró que fuera observada y cumplida por el nominador. Esta afirmación permite concluir que no se hizo un estudio de fondo de los cargos de la demanda, sino una verificación posterior del cumplimiento de la norma, razón por la que no puede hablarse de que en este caso haya operado la cosa juzgada. De acuerdo con lo anterior, coincide la Sala con el análisis que hizo el Tribunal al concluir que en este caso no puede hablarse de que haya operado la cosa juzgada y por tanto era válido que se pronunciara sobre el fondo del asunto, al considerar que el acto demandado surtió efectos. Por lo expuesto, este cargo no está llamado a prosperar. (2) La sentencia de primera instancia desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado en virtud de la cual la recomposición del gabinete ministerial, comporta la configuración del



fenómeno procesal de la carencia actual de objeto por hecho superado. Señaló que consultada la línea jurisprudencial del Consejo de Estado en materia de nulidad electoral por aplicación de la Ley de Cuotas, en múltiples ocasiones ha establecido una línea de decisión clara sobre la carencia actual de objeto por hecho superado. Para lo anterior mencionó el radicado 2012-00038 en el cual mediante auto se dispuso dar aplicación a la tesis de la carencia actual de objeto por hecho superado. De otra parte mencionó las providencias del 12 de julio de 2012 dentro del radicado 11001-03-28-000-2012-00037-00, y del 15 de julio de 2013 en los radicados 11001-03-28-000-2012-00071-00 y 11001-03-28-000-2012-00068-00. Concluyó que durante los últimos 10 años, en todos los eventos en los que el Consejo de Estado ha analizado presuntas violaciones de la ley de cuotas en sede de nulidad electoral, ha llegado a la invariable conclusión que cuando existe una reconfiguración de cargos dentro del respectivo máximo nivel decisorio, es dable aplicar la figura jurídica de la carencia actual de objeto por hecho superado. Para resolver este cargo, debe tenerse en cuenta que la figura de carencia actual de objeto fue estudiada en sentencia de unificación del 24 de agosto de 2018 en la que precisó su posición sobre la oportunidad para la aplicación de esta figura. (...). De esta sentencia de unificación, se puede concluir que un acto electoral es pasible de control judicial si produjo efectos y, por tanto, resulta procedente el estudio de legalidad a partir de las condiciones de hecho y derecho existentes para el momento en que fue proferido. Al respecto debe tenerse en cuenta que en cumplimiento de esa sentencia de unificación, la Sala en unos casos similares al aquí estudiado, en recientes providencias fechadas del 2 de junio de 2022 y del 11 de agosto de 2022 se pronunció de fondo sobre la legalidad de los actos cuestionados y consideró que no había carencia de objeto por hecho superado. En consecuencia, como en este caso el decreto demandado produjo efectos, no es procedente declarar la carencia de objeto por sustracción de materia, y por tanto el acto es susceptible del juicio de legalidad con independencia de que con posterioridad el presidente de la República haya recompuesto el gabinete ministerial nombrando el número mínimo de mujeres que exige la ley, toda vez que como se dijo con antelación el estudio que se hace atiende a verificar su legalidad de acuerdo con las normas vigentes al momento de su expedición. Por lo anterior, este cargo tampoco está llamado a prosperar, dado que con posterioridad a las providencias mencionadas en el recurso, esta Corporación profirió una sentencia de unificación en donde planteó las reglas que regirían a partir de ese momento sobre la carencia de objeto por hecho superado. (3) La sentencia de primera instancia aplicó un criterio interpretativo novedoso y lo aplicó desconociendo la doctrina de la jurisprudencia anunciada. Mencionó que en el fallo apelado se aplicó un criterio interpretativo en favor del grupo objeto de protección, el cual es novedoso en la forma de aplicación de la ley de redondeo del número entero más próximo. Sostuvo que si el Tribunal pretendía aplicar esa nueva interpretación, debía hacerlo con el celo propio



de quien cambia la jurisprudencia evitando afectar situaciones anteriores, y dando efectos *ex nunc* a su decisión, esto es, a futuro. (...). [L]a Ley de Cuotas es la manifestación de un imperativo que no puede desconocerse, al consagrar unos mínimos, norma que fue acatada de forma posterior por parte de la Presidencia de la República al punto que solicitó la terminación del proceso. En este contexto, para esta Sala es claro que lo que hizo el Tribunal fue aplicar la Ley de Cuotas según los parámetros dados por la Corte Constitucional desde el año 2000, por lo que no puede hablarse de una interpretación novedosa, cuando esa Corporación desde ese entonces ha dicho que se tratan de mínimos. Además no puede perderse de vista que desde octubre de 2021, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha aplicado la norma, bajo el entendido de que en los casos en que el cálculo arroja un número entero y un decimal, por regla debe aproximarse al número entero siguiente y no al inferior. De acuerdo con lo anterior, no puede hablarse de un cambio en la interpretación de la norma, que ameritara que se anunciara jurisprudencia, puesto que se reitera, lo que hizo el Tribunal fue aplicar la norma, según los parámetros dados por la Corte Constitucional, garantizando un mínimo en la participación de las mujeres. Por lo expuesto, no le asiste razón a la parte recurrente. En consecuencia, se confirmará la sentencia de 23 de junio de 2022, por medio de la cual, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección b declaró la nulidad del acto de nombramiento [del demandado] como ministro del Interior.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 187 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 189 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 303



NULIDAD ELECTORAL CONTRA ACTO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTE A LA CÁMARA, CAUSALES SUBJETIVAS DE NULIDAD ELECTORAL, CORRUPCIÓN DEL ELECTOR, FINANCIACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL, INFRACCIÓN DE NORMA SUPERIOR, VALOR PROBATORIO DE LAS PUBLICACIONES PERIODÍSTICAS, VALOR PROBATORIO DEL MENSAJE DE DATOS

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00127-00](#)

FECHA: 22/09/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Sebastián Fausto Méndez Toloza

DEMANDADO: Diego Fernando Caicedo Navas – Representante a la cámara por el departamento de Cundinamarca, período 2022 – 2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 18

PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde a la Sala determinar si se debe declarar la nulidad de la elección del señor Diego Fernando Caicedo como representante a la Cámara por el departamento de Cundinamarca para el 2022-2026. Para el efecto se debe establecer si algunos de los votos obtenidos por el demandado fueron fruto de maniobras fraudulentas y corruptas a través de una estructura organizada dedicada a la entrega de dádivas (kits pesqueros, ganaderos, mercados campesinos, distrito de riego, insumos, semillas, análisis de suelo, asistencia minera, redes y conexiones de gas, entre otros) a cambio del sufragio a su favor. Además, en caso de que la respuesta al interrogante anterior sea afirmativa, hay lugar a establecer si dichas prácticas se adelantaron con la anuencia del demandado. En consecuencia, se debe determinar si las referidas prácticas existieron y si atentaron contra los principios democráticos que deben regir los procesos electorales y, por tanto, si el acto demandado fue proferido con violación de las normas en que debía fundarse, concretamente si se vulneró el derecho a elegir y ser elegido consagrado en el numeral 1 del artículo 40 de la Constitución Política y el derecho al voto libre de coacción y en forma secreta, establecido en el artículo 258 *idem*.

TESIS 1: De la corrupción como causal autónoma de nulidad electoral. Las prácticas relacionadas con la compra de votos y prácticas corruptas habían sido catalogadas clásicamente por la jurisprudencia de esta Sección como violencia psicológica contra el elector y se habían analizado como una causal objetiva a la luz de lo consagrado en el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 que establece como una causal específica de nulidad electoral el haber “ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores,



ASUNTOS ELECTORALES 2022

los electores o las autoridades electorales". Para la prosperidad de dicha causal jurisprudencialmente se exigía la demostración algunos elementos específicos, a saber: 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. No obstante, a partir de la sentencia del 16 de mayo de 2019 dentro del expediente 11001-03-28-000-2018-00084-00 la Sala recogió dicha postura y planteó una novedosa tesis jurisprudencial según la cual el análisis de la incidencia de las prácticas relacionadas con corrupción que afecten la libertad del elector deben ser estudiadas no desde la óptica de la causal objetiva de nulidad electoral, sino desde el punto de vista de violación de norma superior caso en el cual no se requeriría de la demostración taxativa de los requisitos en cita. Lo anterior, por cuanto, la conducta de un candidato que deliberadamente afecte la pureza del voto y que a través de prácticas corruptas obtenga un resultado favorable en las urnas, vulnera las normas de rango superior en que el acto electoral debe fundarse. Por lo tanto, a partir de la referida sentencia, hito en la materia, las 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 de nulidad electoral diferente a la de violencia, 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. En otras palabras, se precisó por parte de la Sala que la corrupción o las prácticas corruptas que se adelanten directa o indirectamente por un candidato a cualquier elección popular constituyen una causal de nulidad electoral de naturaleza subjetiva, independiente a la clásica violencia que ha sido estudiada por la Sección, toda vez que ésta se basa no en las causales específicas consagradas en el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 sino en las genéricas de que trata el artículo 137 de la misma ley, concretamente, porque vulneran las normas en que el acto electoral debe fundarse. Conforme con lo expuesto, es 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 parte 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. Así, en dicha



ocasión se sentó jurisprudencia en el sentido de precisar 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 desconoce los artículos 40 numeral 1 y 258 de la Constitución Política, normas de orden superior en que este tipo de actos deben fundarse. De la financiación de las campañas electorales. El tema de la financiación política y electoral se encuentra regulado en el artículo 109 de la Constitución Política. (...). [Además], el artículo 27 de la Ley 1475 de 2011 [indica qué se] prohíbe como fuentes de financiación de los partidos, movimientos políticos y campañas.

TESIS 2: Caso concreto. Según se tiene, en el presente evento, el actor fundamenta su demanda en las supuestas prácticas fraudulentas adelantadas por el [demandado] con el fin de obtener votos en su candidatura a la Cámara de Representantes por el departamento de Cundinamarca, concretamente en la entrega de una serie de elementos y beneficios a cambio de votos, de los cuales deriva dos cargos a saber: violación de norma superior, concretamente de los artículos 40 numeral 1 y 258 de la Constitución Política por afectar la pureza del voto de sus electores; y del numeral 2 del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011 por financiación de su campaña electoral con fuentes irregulares. Así las cosas, como la base de los dos cargos son las supuestas prácticas corruptas del demandado para la obtención de votos y financiación de su campaña, corresponde en primer término a la Sala establecer, conforme con la fijación del litigio, si la ocurrencia de aquellas se encuentra acreditada o no. Como pruebas de los hechos fundamento de la demanda, el actor relacionó 3 audios que, según afirmó, corresponden a notas publicadas por los medios de comunicación Blu Radio y La Silla Vacía el 7 de marzo de 2022. De manera concreta, el actor se refirió a las declaraciones de "(...) un campesino de Gachalá; (...), una campesina de San Francisco; del concejal (...) de Ubalá y de la señora (...) de Asoemprende", que según él daban cuenta de eventos con la participación de la Secretaría de Agricultura del municipio, de las ayudas que otorgó el demandado, de las promesas que hizo en tal sentido a cambio de votos y de la necesidad de votar por el [demandado] para poder acceder a ayudas del Estado, sin embargo, no las aportó con la demanda aunque las mismas pueden ser extraídas de los enlaces web que allegó dentro de los anexos de la misma. Ahora, el actor incluyó un documento que aparece titulado "Prensa denuncia presunta participación política de funcionarios públicos de la Gobernación de Cundinamarca". (...). Sin embargo, no se conoce el origen de ese documento, el autor ni ningún otro dato que permita tenerlo como prueba dentro de este asunto. De hecho, no se puede establecer si es un documento introductorio elaborado por el mismo actor o



no. No obstante, a continuación, el actor adjuntó las siguientes notas de prensa con los respectivos enlaces para su consulta en la web. (...). Consultados los links aportados por el actor, se logra acceder a las noticias a las que se refieren las fotografías, obran imágenes de los documentos de Excel mencionados en la demanda y en el primero de ellos, aparece la nota auditiva de la noticia. (...). De igual forma, en el enlace de La Silla Vacía aparece la nota periodística y los audios de las manifestaciones del concejal y de la señora (...) transcritas con algunos detalles adicionales. Además, aporta fotografías de notas periodísticas de La Villa relacionados con los hechos objeto de demanda. (...). En este último enlace, aparece efectivamente una nota de prensa que informa que el gobernador de Cundinamarca les pidió la renuncia a las secretarías de Agricultura y Minas del departamento, por presunta participación en política a favor del demandado. Además, aportó fotografías de las tablas de Excel a las que se refiere en la demanda que, en su criterio, demuestran el registro de las ayudas entregadas por el demandado a cambio de votos, las cuales no resultan legibles, pero también aparecen en el enlace de la noticia de Blu. (...). [E]s claro que según la jurisprudencia de la Corporación las notas periodísticas no constituyen pruebas por sí solas del hecho que reportan sino únicamente de su registro, salvo, la documentación de hechos notorios y/o públicos o transcriban declaraciones o comunicaciones de servidores públicos, siempre y cuando éstas reúnan los requisitos exigidos para ser tenidos como tales. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en el caso concreto no se trata de simples notas periodísticas sino que además se incorporan grabaciones -documentos-provenientes de terceros. No obstante, dichos audios que hacen parte de las notas periodísticas de La Silla Vacía, Blu Radio y La Villa no están debidamente contextualizados, no se tiene forma de verificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron publicadas ni hay certeza de lo afirmado en ellas, más allá de lo dicho por los periodistas, por lo que no pueden ser tenidas por sí solas como pruebas. Lo anterior, por cuanto aunque la periodista afirma que provienen de filtraciones a la campaña del demandado, por cuanto se hizo pasar como una integrante de la misma, no hay datos adicionales que permitan verificar la certeza de dicha afirmación. Además, en el hipotético caso de que se tuvieran como plena prueba las referidas grabaciones tendría que estudiarse la forma en que fueron recaudadas, con el fin de establecer si las grabaciones fueron autorizadas o no, si se hicieron en un contexto público o privado, si se vulneró algún derecho fundamental y sobre todo, si fueron recaudadas con observancia y respeto del debido proceso, para lo cual no se cuenta con elemento alguno diferente a la afirmación genérica de la periodista que las presenta. Entonces, en lo que tiene que ver con los “testimonios” a los que se alude en la demanda no se cuenta con ningún dato que permita identificar a las personas cuya voz se registra en los audios, sólo se sabe que posiblemente sus nombres son José, María y Yadira, sin más información que haga viable su citación al proceso con el fin de corroborar lo manifestado por ellos. Además, en manera alguna



afirman que el demandado les otorgó beneficios a cambio de su voto. Simplemente dan cuenta que recibieron algunos elementos, que apoyan políticamente a un (...) y que han hablado con personas de la Gobernación de Cundinamarca, sin proporcionar nombres completos o datos específicos. En cuanto a la intervención del señor (...), de quien se dice es concejal del municipio de Ubalá, debe tenerse en cuenta que hace una serie de manifestaciones referentes a supuestas gestiones adelantadas por él y a que el (...) o que maneja la Secretaría de Agricultura le aprobó maquinaria para 10 asociaciones más, estas afirmaciones no resultan suficientes para acreditar que esas actuaciones fueron ordenadas por el demandado directa o indirectamente con el fin de obtener votos a su favor. Si bien es cierto, hace algunas insinuaciones de ayudas mutuas, no se cuenta con los elementos necesarios para relacionarlo con el señor (...) en los términos exigidos por la postura actual de la Sala en materia de prácticas corruptas o de compra de votos. Además, en los términos jurisprudenciales antes referidos ninguna de las manifestaciones que obran en los audios fue hecha con las formalidades legalmente exigidas para ser tenidas como testimonios por lo que no se les puede otorgar un valor diferente al señalado ya para las notas periodísticas. En igual sentido, se advierte que las imágenes de documentos de Excel a los que se refiere la demanda y aparecen en el enlace de la noticia de Blu Radio, no son claros y en manera alguna pueden ser tenidos como prueba de prácticas indebidas para la obtención de votos en la campaña del demandado, por cuanto se desconoce su origen, autenticidad, integridad, el contexto de su contenido y, sobre todo, la relación directa o indirecta con el demandado. Es decir, del análisis de las grabaciones, fotografías y documentos que se incorporan con las notas de prensa bajo estudio no se deduce la ocurrencia de prácticas corruptas por parte del demandado teniendo a la compra de votos o que hayan generado fuentes prohibidas en la financiación de su campaña. Además, ni siquiera hay certeza de lo informado a través de ellas, toda vez que el único contexto con el que se cuenta es el otorgado por los profesionales del periodismo que las presentan, sin información adicional que pueda ser validada dentro del presente proceso judicial. Así las cosas, resulta del caso examinar las referidas notas periodísticas a la luz de las demás pruebas obrantes en el proceso con el fin de establecer si, analizado todo el material probatorio en conjunto, ofrece algún grado de certeza sobre las afirmaciones que sustentan los cargos formulados del actor. Con la demanda fueron aportadas además unas transcripciones de lo que serían conversaciones de la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp en los que participan varios números de teléfono no identificados y corresponden a mensajes cortos relacionados con lo que puede ser una campaña electoral y una serie de notas de voz de la misma aplicación. Al respecto, resulta del caso precisar que de conformidad con lo establecido en el artículo 243 del Código General del Proceso aplicable al caso por remisión de los artículos 296 y 211 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,



ASUNTOS ELECTORALES 2022

los mensajes de datos como los aportados por el demandante, son documentos que se presumen auténticos y, por tanto, son susceptibles de ser valorados dentro de los procesos judiciales. (...). [A]lgunos de los elementos a tener en cuenta a la hora de valorar este tipo de pruebas son: 1. El carácter más o menos abierto del sistema de mensajería bajo el cual se desarrolla la conversación; 2. Los integrantes y fines del grupo virtual; 3. La clase de información de la que se trate y si se encuentra o no protegida por regímenes especiales; 4. La existencia de reglas o pautas que hayan fijado límites a la circulación de las expresiones o informaciones contenidas en el espacio virtual; y 5. La vigencia de obligaciones legales o contractuales de confidencialidad como las que pueden establecerse en contratos de trabajo o en los reglamentos internos de trabajo. Precisado lo anterior, resulta del caso analizar el contenido de los medios de prueba aportados con la demanda. (...). Sobre [chats de WhatsApp], se advierte que no se cuenta con ninguna información sobre el origen y contexto de las conversaciones, aunque de su análisis, puede extraerse que se trata de uno o dos grupos de WhatsApp -toda vez que se encuentran separadas en dos documentos Word - y que corresponden presuntamente a una campaña política. No obstante, se desconoce quiénes participan en el o los grupos, el carácter de aquellos, quiénes hacen cada una de las intervenciones, la fecha de aquellas, los fines del o los grupos, la clase de información allí compartida y en general, no existe indicio alguno sobre el origen de las conversaciones, la integridad y autenticidad de las mismas, razón suficiente para no poder adelantar el estudio de los mensajes a la luz de los parámetros fijados por la Corte Constitucional y por ende, para no poderles otorgar ningún valor probatorio dentro del expediente. Con todo, resulta del caso señalar que, de la lectura de las referidas conversaciones no se encuentra ninguna mención a los hechos en que fundamenta la demanda el actor, a saber, la supuesta intervención de la Secretaría de Agricultura y Minas de la Gobernación de Cundinamarca en el favorecimiento de inversiones dirigidas a la campaña del [demandado]. Así, en manera alguna consta algún comentario relacionado con kits pesqueros y ganaderos, mercados campesinos, distritos de riego, insumos, semillas, análisis de suelo, placa huellas, asistencia minera, redes y conexiones de gas, ni nada por el estilo. El único tema que podría relacionarse remotamente con las acusaciones de la demanda sería lo referente a la convocatoria que se resaltó en la transcripción, no obstante, se evidencia que se trata de una convocatoria para mujeres, abierta, presuntamente por un tercero, sin que exista certeza alguna sobre la misma, sus características, así como tampoco, que el demandado hubiera ofrecido beneficios dentro de aquella a cambio de votos. Igual consideración puede hacerse respecto del comentario de alguno de los participantes de las conversaciones en el que se manifiesta que les gustaría estar en contacto con los emprendedores y representantes de las asociaciones agropecuarias del departamento. De esa afirmación no puede derivarse en manera alguna que se trate de una práctica corrupta o que se



haya pretendido comprar votos. De hecho, no existe el menor indicio de que el [demandado] haya participado de esas conversaciones a través de mensajería instantánea o que siquiera haya estado enterado de las mismas, por cuanto, si bien se le dirigen mensajes no aparece respuesta directa a esos saludos. Ahora bien, en lo que tiene que ver con las notas de voz aportadas con la demanda Al igual que ocurre con las conversaciones escritas que fueron aportadas con la demanda, en el caso de las notas de voz, se desconoce de la mayoría de ellas a quién corresponden, en qué contexto fueron enviadas, no hay certeza alguna sobre su originalidad, autenticidad ni integridad. Si bien, en algunas las personas indican su nombre, no hay forma de saber las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron enviadas. Además, aunque se hace referencia a algunas asociaciones, distritos de riego, mercadillos, veredas y municipios, no existe el menor indicio que demuestre que el demandado participó de las conversaciones o que se les hubiera ofrecido alguna dádiva a los interlocutores a cambio de votos. En ese orden de ideas, tampoco puede asignárseles ningún valor probatorio dentro del proceso, máxime que no dan muestra ni siquiera remota del ofrecimiento de algún beneficio a cambio de votos a favor del [demandado] con el fin de que resultara elegido como representante a la Cámara por el departamento de Cundinamarca, periodo 2022-2026 ni de alguna forma indebida de financiación de su campaña, toda vez que, se reitera de las mismas sólo puede extraerse que pudieron haberse dado en una campaña política de alguien de nombre (...), a quién pretendieron defender de "ataques" en redes sociales y a quien le manifestaron apoyo y preocupación por los resultados electorales desde diferentes municipios del referido departamento. Así las cosas, la información registrada en las notas de prensa invocadas por el actor en manera alguna pueden entenderse corroboradas con los demás medios de prueba allegados al expediente, es más, ninguno de los documentos aportados -ni siquiera si se tienen como tales las grabaciones incorporadas en las referidas noticias periodísticas- demuestra que el demandado adelantó prácticas corruptas con el fin de obtener votos para su candidatura a la Cámara de Representantes o que alguna de las actividades a los que dichos documentos se refieren fueron adelantados directamente por él o con su anuencia. Conforme con lo anterior, la respuesta al primer interrogante del problema jurídico formulado dentro de este asunto es negativa, por cuanto no logró acreditarse dentro del expediente que algunos de los votos obtenidos por el demandado fueron fruto de maniobras fraudulentas y corruptas a través de una estructura organizada dedicada a la entrega de dádivas (kits pesqueros, ganaderos, mercados campesinos, distrito de riego, insumos, semillas, análisis de suelo, asistencia minera, redes y conexiones de gas, entre otros) a cambio del sufragio a su favor. En tales condiciones como los demás interrogantes formulados dependían de la respuesta afirmativa del primero, es claro que la respuesta a los mismos también es negativa, por cuanto si no se logró establecer la existencia de dichas conductas mucho menos que si llegaron a existir, se



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

adelantaron con la anuencia del demandado. En consecuencia, como no se demostró que las prácticas en que se fundó la demanda existieron y por ende, que atentaron contra los principios democráticos que deben regir los procesos electorales, no se encontró que el acto demandado haya sido proferido con violación de las normas en que debía fundarse, concretamente del derecho a elegir y ser elegido consagrado en el numeral 1 del artículo 40 de la Constitución Política y el derecho al voto libre de coacción y en forma secreta, establecido en el artículo 258 *idem*. Así como tampoco que se haya financiado la campaña del demandado con fuentes prohibidas a la luz del numeral 2 del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011. Visto así el asunto, concluye la Sala que ninguno de los reparos planteados por el actor como fundamento de la demanda tiene 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.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 40 NUMERAL 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 258 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 137 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 211 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 NUMERAL 1 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 296 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 27 NUMERAL 2 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 243 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 244



MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, NULIDAD DE LA ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, SÍMBOLO DEL PARTIDO POLÍTICO, PROPAGANDA ELECTORAL, FINANCIACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00050-00](#)

FECHA: 20/10/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Jorge Eduardo Durán Galindo

DEMANDADA: Ingrid Johana Aguirre Juvinao – Representante a la Cámara por el Magdalena – periodo 2022- 2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 19

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Hay lugar a declarar la nulidad del acto de elección de Ingrid Johana Aguirre Juvinao, como representante a la Cámara por el Magdalena, periodo 2022-2026, contenido en el formulario E-26 CAM del 21 de marzo de 2022, por presuntamente haber utilizado en la campaña electoral publicidad similar a la de la Gobernación del Magdalena, teniendo en cuenta que el logo-símbolo de la agrupación política que la inscribió es similar a la del ente territorial?

TESIS: Análisis de los argumentos de la demanda. En criterio de la parte actora, el acto de elección acusado adolece de nulidad por vulnerar los artículos 2, 40 y 258 de la Constitución Política; el artículo 5 de la Ley 130 de 1994; el artículo 38 de la Ley 996 de 2005; los artículos 10, 27 numerales 2, 6 y 7, y 35 de la Ley 1475 de 2011. En resumen, el sustento de la demanda consiste en que el logo-símbolo del GSC Fuerza Ciudadana - La Fuerza del Cambio Magdalena es similar al de la publicidad institucional de la Gobernación del Magdalena; adicionalmente, utilizó indebidamente la imagen del gobernador de ese ente territorial en la propaganda electoral, lo que implicó una desventaja para otros candidatos; la campaña estuvo financiada ilegalmente con recursos que provinieron mayoritariamente de contratistas de la Gobernación del Magdalena, y no se reportaron al CNE las donaciones y aportes en especie. Para el estudio de las censuras planteadas se debe comenzar por señalar que del contenido de estas se advierte que no constituyen causales de nulidad electoral, en la medida en que corresponden a asuntos que podrían tener consecuencias desde el ámbito del derecho sancionatorio, como pasa a explicarse. Según lo establecido en el artículo 5 de la Ley 130 de 1994, los partidos y movimientos políticos son propietarios de su nombre y del símbolo que hayan registrado en el Consejo Nacional Electoral y no podrán ser usados por ningún otro partido y organización



ASUNTOS ELECTORALES 2022

política reconocida o no. La citada disposición también consagra la prohibición de que el nombre del partido o movimiento no podrá en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la patria o con emblemas estatales. Por su parte, el inciso tercero del artículo 35 de la Ley 1475 de 2011 prevé que en la propaganda electoral solo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados. Mediante la Resolución 179 del 13 de enero de 2022, proferida por el Consejo Nacional Electoral, se registró el logo-símbolo del Grupo Significativo de Ciudadanos Fuerza Ciudadana - La Fuerza del Cambio Magdalena, conformado para inscribir una lista de candidatos a la Cámara Territorial del Magdalena para las elecciones a realizarse el 13 de marzo de esa anualidad. (...). El demandante propuso como sustento de la demanda el quebranto de las normas antes relacionadas, por cuanto el logo-símbolo del grupo Fuerza Ciudadana - La Fuerza del Cambio Magdalena guarda similitudes con el de la Gobernación del Magdalena, institucionalizado en el periodo 2020-2023. (...). Del contenido y alcance de la normatividad reseñada, es claro que el supuesto que constituye la prohibición es el uso de símbolos patrios o emblemas estatales en los logos símbolos que identifican a los partidos y movimientos políticos, cuya razón de ser, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, radica en "que se orienta a proteger los valores que ellos representan, particularmente como emblemas de la unidad nacional y factores aglutinantes del sentimiento general de pertenencia a la Nación. Se pretende con ello evitar usos indebidos de estos símbolos, como la exaltación de los valores patrios, que son comunes a todos los nacionales en cuanto representan un sentido general de pertenencia, en favor de una determinada opción política, generando confusión en el electorado". Así pues, comoquiera que la irregularidad alegada recae en estricto sentido en el acto por el cual se registró la simbología del GSC Fuerza Ciudadana - La Fuerza del Cambio Magdalena para identificarse como grupo político, efectuado mediante la Resolución 179 del 13 de enero de 2022, es claro que los reparos de cualquier índole que se tuvieran en contra de dicho acto debieron ser esgrimidos en sede administrativa ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que expidió la decisión, y, en caso de que se pretendiera cuestionar su validez, lo procedente era acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que se surtiera el correspondiente debate de legalidad. Lo anterior significa que el medio de control de nulidad electoral ejercido no es el mecanismo idóneo para establecer si hubo infracción de la normatividad en la que debía fundarse el acto administrativo que otorgó el registro del logo-símbolo de Fuerza Ciudadana - La Fuerza del Cambio Magdalena, por el hecho de tener similitudes notorias con la publicidad institucionalizada de la Gobernación del



Magdalena para el periodo 2020-2023. De otra parte, se alegó que en la publicidad de la campaña electoral de la demandada se empleó el lema “la lista de Caicedo” y la imagen del gobernador del Magdalena, circunstancias que generaron una clara desventaja para los candidatos de diferentes partidos y movimientos políticos, en quebranto de lo dispuesto en los artículos 2, 40 y 258 de la Constitución Política. (...). [A]unque la parte actora no precisó la época y el lugar donde se encontraban ubicadas las vallas publicitarias ni tampoco si fueron autorizadas o no por la demandada, lo cierto es que en las fotografías se observa a los integrantes de la lista cerrada inscrita a la Cámara de Representantes por el Magdalena por el GSC Fuerza Ciudadana - La Fuerza del Cambio Magdalena, periodo 2022-2026, portando camisetas con la imagen del gobernador del Magdalena, Carlos Caicedo Omar, y con el distintivo “la lista de Caicedo”. En cuanto a la regulación de la propaganda electoral, el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, la define como “la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas que los apoyen, con el fin de obtener apoyo popular” y solo puede realizarse dentro de los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones. En similar sentido, el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, establece que “la propaganda electoral es toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana (...)” Por su parte, el Consejo Nacional Electoral ha entendido el significado de propaganda política en un sentido amplio, al indicar que es “toda forma de publicidad” orientada a la multiplicación de la difusión del conocimiento de la información, y dirigida al público en general sin que medie su voluntad. En síntesis, el objetivo primordial de la propaganda electoral es visibilizar a un partido, movimiento político o un candidato para captar la atención de los votantes, quienes indefectiblemente identifican o relacionan al aspirante con la ideología de la colectividad a la que se hace alusión en la publicidad. En punto de lo anterior, se tiene que el uso tanto de la imagen del gobernador del Magdalena en la publicidad de la campaña electoral como del lema alusivo a su nombre, con el que se promovió el grupo significativo de ciudadanos, constituyen conductas irregulares por ser contrarias al libre ejercicio del derecho al voto, en la medida en que pueden generar confusión en los electores al asociar al mandatario con la colectividad a la que pertenece la demandada. No obstante, al proceso no se aportó medio de prueba alguno del que sea posible determinar la incidencia directa o indirecta que pudo tener el uso de la publicidad en la decisión del elector al momento de depositar su voto, ni tampoco demuestran si, por esas solas circunstancias, se perturbó la transparencia y el equilibrio de la contienda. En ese orden, no está probada la desventaja electoral de otros candidatos a la Cámara de Representantes, sobre la base de que, con los insuficientes elementos de juicio allegados al proceso, no se logró establecer el grado de afectación de la pureza del



ASUNTOS ELECTORALES 2022

sufragio. Con todo, se debe señalar que al Consejo Nacional Electoral le corresponde velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías, como lo establece el numeral 6 del artículo 265 de la Constitución. En línea con ese precepto, el artículo 39 de la Ley 130 de 1994 consagra como función del CNE la de adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en dicha norma e imponer sanciones de multa a los partidos, movimientos y candidatos. Por lo anterior, resulta dable sostener que la eventual desatención de las normas que regulan la propaganda electoral por parte de las colectividades políticas o de sus integrantes, como la relacionada con el despliegue de publicidad negativa o el uso de la imagen de una persona natural sin que medie autorización previa para ello, es una conducta que debe ser investigada por el organismo electoral con la imposición de las consecuencias legales a que haya lugar. Por otro lado, en la demanda se propuso como censura que la campaña electoral de la [demandada] fue financiada con recursos ilegales, por cuanto los aportes recibidos provinieron de servidores públicos y de contratistas del departamento del Magdalena y del Distrito de Santa Marta, cuyos ingresos en el año anterior se originaron en más de un 50% de contratos o subsidios estatales. De acuerdo con lo consagrado en el artículo 109 de la Constitución, el sistema de financiación de los partidos y movimientos políticos es mixto, pues concurren dineros provenientes del Estado y de los particulares. (...). A través de la Ley 130 de 1994 se reguló la financiación estatal y privada de los partidos y movimientos políticos y de las campañas electorales, así como de los aportes de particulares y donaciones de las personas jurídicas. Por último, en el artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, norma que considera el actor como violada, se establecieron las fuentes prohibidas de financiación. (...). Acerca de este motivo de disenso, se pone de presente que con la demanda se aportaron las copias de numerosos contratos de prestación de servicios celebrados por distintas personas con entidades del departamento del Magdalena, con los que se pretende acreditar que los dineros recibidos bajo la figura de la donación se originaron en más de un 50% en contratos estatales. En el escrito introductorio se hizo referencia a los nombres de algunas de las personas que suscribieron contratos de prestación de servicios con el departamento del Magdalena y que supuestamente efectuaron aportes de origen ilegal a la campaña de la demandada. Al respecto, se tiene, en primer lugar, que, aunque se hizo referencia a que la fuente de financiación ilegal consistió en aportes de personas cuyos ingresos en el año anterior se originaron en más de un cincuenta por ciento de contratos estatales, no se acreditó que los dineros recibidos por los contratistas del departamento del Magdalena, que supuestamente aportaron a la campaña, provinieran en su mayoría del erario. En segundo término, tampoco se indicó, en modo alguno, el monto ofrecido o en qué consistieron las ayudas en



especie ni la época, y únicamente se limitó a señalar que aquellos brindaron “apoyo logístico y publicitario” en sus redes sociales a la lista cerrada presentada por el Grupo Significativo de Ciudadanos Fuerza Ciudadana - La Fuerza del Cambio Magdalena, manifestación de la que no es dable concluir que dicha asistencia pueda constituir financiación con recursos proscritos por el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, la Sala encuentra que los señalamientos planteados por el actor conciernen a consideraciones de índole subjetiva relacionadas con las fuentes de financiación de la campaña electoral, en la medida en que no allegó algún elemento de convicción que acreditara la ilegalidad de los recursos o aportes ofrecidos. No obstante lo indicado anteriormente, al Consejo Nacional Electoral le concierne, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, efectuar las indagaciones correspondientes para determinar la vulneración de las normas electorales sobre financiación de campañas políticas y adoptar las decisiones del caso. Finalmente, en línea con las consideraciones expuestas en el análisis que antecede, tampoco se demostró con los elementos de convicción allegados que la demandada, en su condición de directiva del grupo Fuerza Ciudadana - La Fuerza del Cambio Magdalena y de candidata a la Cámara de Representantes, hubiera omitido reportar al Consejo Nacional Electoral las ayudas recibidas en especie ni las donaciones económicas de supuesto origen ilegal. Según el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, la administración de los recursos que reciben las campañas políticas le corresponde al gerente de estas o al contador designado, quienes deberán presentar los respectivos informes al CNE en los términos dispuestos en la ley. A su turno, el artículo 2 de la Resolución 8586 de 2021 prevé que “los responsables de los registros serán los contadores o gerentes de campaña, sin perjuicio del deber de vigilancia y cuidado que les asiste a los candidatos”. En ese contexto, se advierte que el debate suscitado en cuanto a la omisión del reporte de ingresos al CNE es un asunto que le corresponde investigar a dicho organismo electoral, dentro de las competencias asignadas por la Constitución y la ley, por lo que el análisis en ese sentido no es propio del medio de control de nulidad electoral promovido. Por consiguiente, comoquiera que no se desvirtuó la presunción de legalidad que reviste al acto de elección acusado, se impone desestimar las pretensiones de la demanda.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 40 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 109 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 258 / LEY 130 DE 1994 - ARTÍCULO 5 / LEY 130 DE 1994 - ARTÍCULO 35 / LEY 130 DE 1994 - ARTÍCULO 39 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 25 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 27 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 35 INCISO 3 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 76



ASUNTOS ELECTORALES 2022

INHABILIDAD DEL CONGRESISTA POR EJERCICIO DE AUTORIDAD, ELEMENTOS DE CAUSAL DE INHABILIDAD SEGÚN LA CONSTITUCIÓN, AUTORIDAD CIVIL, AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, CRITERIO FUNCIONAL PARA DETERMINAR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, CRITERIO ORGÁNICO PARA DETERMINAR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AUTORIDAD POLÍTICA, CORRUPCIÓN DE LAS PRÁCTICAS ELECTORALES, CORRUPCIÓN DEL ELECTOR, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, FINANCIACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL, VALORACIÓN DE LA PRUEBA, ACREDITACIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00115-00](#)

FECHA: 20/10/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Luis Carlos Montenegro Almeida y otros

DEMANDADO: Diógenes Quintero Amaya - Representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial para la Paz 4

MEDIO DE CONTROL: Nulidad Electoral

Extracto No. 20

PROBLEMA JURÍDICO: La controversia en este proceso está circunscrita a determinar, de acuerdo con la fijación del litigio, si el acto de elección de Diógenes Quintero Amaya, como representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial para la Paz 4, período 2022-2026, se encuentra viciado de nulidad por cuanto, presuntamente, el demandado estaba incurso en la inhabilidad establecida en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución, por haberse desempeñado como defensor regional de Ocaña Código 0060 y asesor grado 22 adscrito al despacho del defensor del Pueblo, dentro de los 12 meses anteriores a la elección. Asimismo, se deberá determinar si el demandado incurrió en violación a las normas sobre financiación de campañas por (i) recibir financiación y apoyo de miembros de partidos políticos tradicionales y organizaciones políticas, concretamente del señor Deyvy Bayona Guerrero, alcalde de Hacarí, y (ii) no haber realizado la solicitud del anticipo de los recursos para la campaña, a pesar de la masiva y excesiva publicidad que realizó. Finalmente, deberá establecerse si el demandado incurrió en corrupción al elector, por (i) haber realizado una donación a la iglesia católica del municipio de Sardinata, corregimiento de la Victoria, en su candidatura, para el arreglo del templo religioso. Ello con fundamento en que, a su juicio, el sacerdote con una función social de incidencia como parte de la identidad de la comunidad. Igualmente, por la



financiación de algunos materiales para una escuela municipal (ii) porque presuntamente el día de las elecciones una persona estaba vestida con publicidad del demandado, con su anuencia.

TESIS 1: La inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política. (...). Esta Sala Electoral tiene una línea jurisprudencial consolidada, en el sentido que deben concurrir todos los elementos considerados para que prospere dicha inhabilidad. En efecto, esta Sección ha precisado que, para que se configura la mentada inhabilidad, deben verificarse los siguientes elementos: Elemento temporal: que la inhabilidad se compruebe durante los 12 meses anteriores a la elección. Elemento subjetivo: que se haya desempeñado como empleado público. Elemento objetivo o material: en virtud de dicho empleo, se predique el ejercicio de jurisdicción o autoridad (política, civil, administrativa o militar). Elemento territorial: El ejercicio de jurisdicción o autoridad en el respectivo municipio o distrito. Sobre el aspecto material de la inhabilidad, esto es, el ejercicio de autoridad o jurisdicción debe distinguirse cada uno de estos conceptos. En efecto, la actividad jurisdiccional corresponde a la labor de administrar justicia, en todos los ámbitos, tanto por las autoridades como a los particulares que les es encomendada esta labor, en los términos del artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. Ahora bien, la autoridad civil se encuentra definida en el artículo 188 la Ley 136 de 1996. (...). Sin embargo, la autoridad administrativa carece de una definición legal en el ordenamiento jurídico colombiano que ha llevado a ver en ella una noción jurídica indeterminada, que genera al interior de la jurisprudencia de este Alto Tribunal un movimiento que ha propendido por esclarecer sus alcances, y en cuyo desarrollo pueden reconocerse diversas etapas que transitan de su homologación con la autoridad civil hasta su autonomía frente a ésta. Así, para suplir este vacío, la Sala Plena del Consejo de Estado y esta Sección han acudido, “para efectos de precisar los elementos que caracterizan este poder (...) no con carácter analógico sino a título de referente conceptual”, a la definición de dirección administrativa plasmada en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994. (...). A la luz de esta prescripción, la jurisprudencia ha reconocido que la autoridad administrativa “se refiere al desempeño de un cargo público que otorga a su titular poder de mando, facultad decisoria y dirección de asuntos propios de la función administrativa que se dirigen al funcionamiento del aparato administrativo”, conjugando en esta fórmula dos tipos de ingredientes, a saber: uno de corte instrumental; el otro, de tinte finalístico. En lo que refiere al primero de ellos, la autoridad administrativa tan solo podrá verse reflejada en competencias que doten al funcionario de verdaderas herramientas de dominio o, como lo ha expresado la Sala en otras oportunidades, de potestades que le permitan imponerse, decretar, mandar y hacerse obedecer, denotando, en general, un grado de autonomía decisoria en el ejercicio de las funciones que le son confiadas a los servidores. No obstante, el concepto estaría incompleto si a él no se



añadiera el ingrediente teleológico, pues las facultades impositivas deben siempre perseguir el funcionamiento efectivo de la administración pública, en consonancia con los principios rectores de los que trata el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, en aras de proporcionar un manejo adecuado de su recurso humano, de sus bienes o del patrimonio a su cargo. Ahora bien, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha aceptado que a la noción de autoridad administrativa puede arribarse a través de un criterio funcional que, a partir del análisis casuístico de las competencias atribuidas a un cargo, permita obtener la certeza de que el titular de la función detenta la autonomía decisoria requerida; o mediante el uso de un criterio orgánico que se ocupa de extraer, tomando como base la ubicación jerárquica del empleo, el ejercicio de la dirección administrativa que la caracteriza, materializada en poderes de mando. (...). Así, desde el enfoque funcional, la jurisprudencia ha admitido que comportan autoridad administrativa de conformidad con el artículo 190 *ibidem*: La celebración de contratos o convenios. La ordenación de gastos u horas extras. La autorización de comisiones, licencias no remuneradas, el decreto de vacaciones y su suspensión. El traslado horizontal o vertical de los funcionarios subordinados. La vinculación de personal supernumerario o el establecimiento de una nueva sede al personal de planta. Hacer parte de las unidades de control interno o investigar las faltas disciplinarias. Sin que se trate de un listado taxativo, pues el catálogo de funciones que implican el ejercicio de este tipo de autoridad puede verse ampliado, siempre y cuando, eso sí, las competencias analizadas cumplan con las condiciones hasta aquí referidas, esto es: que se constituyan en manifestaciones propias de la facultad decisoria atribuida al cargo, y cuyo propósito sea el cumplimiento de los fines esenciales del órgano administrativo al que se encuentra adscrito. (...). Sobre el ejercicio de autoridad política. La Sección Quinta del Consejo de Estado la ha definido como la capacidad para presentar proyectos de Ley y sancionarlas, manejar las relaciones con los otros poderes y con otros Estados, gestionar, trazar y apalancar el rumbo de la Nación. Finalmente, no se requiere la verificación efectiva de que el servidor público haya hecho uso de algunas de las atribuciones que le otorga la ley, sino que basta con que aquel tenga la virtualidad o potencialidad de desarrollarlas, para afirmar que ejerció autoridad. “La autoridad se ejerce por el mero hecho de detentarla”.

TESIS 2: Comisión de prácticas corruptas por los candidatos de elección popular como causal de nulidad. Las prácticas relacionadas con la compra de votos y prácticas corruptas habían sido catalogadas clásicamente por la jurisprudencia de esta Sección como violencia psicológica contra el elector y se habían analizado como una causal objetiva a la luz de lo consagrado en el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 que establece como una causal específica de nulidad electoral el haber “ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales”. Para la prosperidad de dicha causal jurisprudencialmente se exigía la



demostración algunos elementos específicos. (...). 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. No obstante, a partir de la sentencia del 16 de mayo de 2019 dentro del expediente 11001-03-28-000-2018-00084-00 la Sala recogió dicha postura y planteó una novedosa tesis jurisprudencial según la cual el análisis de la incidencia de las prácticas relacionadas con corrupción que afecten la libertad del elector deben ser estudiadas no desde la óptica de la causal objetiva de nulidad electoral, sino desde el punto de vista de violación de norma superior caso en el cual no se requeriría de la demostración taxativa de los requisitos en cita. En dicha oportunidad, la Sección precisó qué conductas como las antes señaladas desconocían directamente los artículos 40 numeral 1 y 258 de la Constitución Política, normas en que deben fundarse las elecciones de carácter popular. Con todo, aclaró que, dada la naturaleza objetiva del medio de control de nulidad electoral, en el análisis de la conducta del demandado no se realizaba un juicio de culpabilidad propio de otros mecanismos de control como la pérdida de investidura o la acción penal, sino simplemente se verifica o desvirtúa la comisión de las prácticas corruptas con la participación directa o indirecta del candidato al cargo de elección popular.

TESIS 3: Caso concreto. (...). De la inhabilidad endilgada. Según la parte actora, el demandado se encontraba incurso en la inhabilidad prevista en el numeral 2° del artículo 179 de la Constitución Política, que dispone que no podrán ser congresistas quienes hubieren ejercido como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. (...). Sobre el particular, la Sala encuentra en primer lugar que, respecto del cargo de defensor regional, código 0060, perteneciente al nivel directivo, adscrito a la Defensoría Regional de Ocaña, no se cumple con el elemento temporal de la inhabilidad. Tal y como lo manifestaron el demandado y el Ministerio Público, mediante la Resolución 225 del 12 de febrero de 2021 se aceptó la renuncia presentada por el demandado frente a dicho cargo. De manera que, antes de que iniciaran los doce meses que precedían las elecciones del año 2022 - período que iniciaba el 13 de marzo de 2021 - el [demandado] ya no se desempeñaba como defensor regional. Por lo tanto, la inhabilidad invocada por los demandantes no se configuró respecto del cargo en comento. En segundo lugar, en lo que concierne al cargo de asesor, código 1030, grado 22,



es claro que el elemento temporal de la inhabilidad endilgada, sí se acredita, si se tiene en cuenta que el demandado se desempeñó en dicho empleo hasta el 7 de septiembre de 2021, es decir, dentro de los 12 meses anteriores a las elecciones que tuvieron lugar el 13 de marzo de 2022. Lo propio sucede con el elemento subjetivo de la inhabilidad, puesto que ostentó la calidad de empleado público, pues fue nombrado en un cargo de libre nombramiento y remoción en la Defensoría del Pueblo. Es decir, tenía una vinculación legal y reglamentaria con la mencionada entidad. Sin embargo, el aspecto material u objetivo de la inhabilidad no está acreditado, pues no se evidencia que el demandado haya ejercido autoridad civil o política, en razón a que, de conformidad con las funciones del cargo de asesor grado 22 en la defensoría del Pueblo, no le era posible tomar decisiones sobre sus dependientes y ciudadanos; esto es, que hubiera tenido una posición de poder y de imposición. Tampoco se advierte, tal y como lo precisó el demandado y la agente del Ministerio Público, el ejercicio de autoridad administrativa. Resulta evidente que, en atención al criterio funcional, no es posible determinar la existencia de algún tipo de autoridad por parte del demandado, debido a que de las labores esenciales descritas en el manual respectivo, no es posible inferir que este pudiese celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; o que fuera un funcionario que haga parte de las unidades de control interno, o que legal o reglamentariamente tuviera facultades para investigar las faltas disciplinarias. Adicionalmente, de la revisión de la certificación aportada con las funciones descritas que desempeñaba el demandado en el cargo de asesor, se observa que aquellas se concretaron, esencialmente, en acciones de asesoramiento, orientación y conducción de proyectos orientados a contribuir al cumplimiento de los fines de la entidad. (...). En consecuencia, el cargo no debe prosperar y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

TESIS 4: Violación a las normas sobre financiación de campañas. La parte demandante alega puntualmente que el demandado: (i) recibió financiación y apoyo de miembros de partidos políticos tradicionales y organizaciones políticas, concretamente del señor (...), alcalde de Hacarí, y (ii) no realizó la solicitud del anticipo de los recursos para la campaña, a pesar de la masiva y excesiva publicidad que llevó a cabo. De entrada, debe precisarse que el cargo formulado respecto del primer punto señalado, conforme al sustento de la demanda y la fijación del litigio, se circunscribe al desconocimiento del parágrafo 2° del artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 02 de 2021. (...). De manera que, es frente a dicha normativa que la parte actora tenía la carga de probar que el demandado tuvo el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, dentro de los 5 años



anteriores a la fecha de inscripción o que hizo parte de la dirección de algún partido durante el último año. (...). Sin embargo, para demostrar lo anterior, los demandantes únicamente aportaron las siguientes pruebas: 1. Audio de WhatsApp en el que presuntamente se escucha al señor Deyvy Bayona Guerrero, alcalde del Municipio de Hacarí manifestando su apoyo al demandado. 2. Copia de la imagen de conversación de WhatsApp entre el señor Deyvy Bayona alcalde del municipio de Hacarí y Robinson Guerrero. 3. Link de la página oficial del medio de comunicación El Espectador, en el que fue publicado el artículo periodístico titulada "AUDIO MUESTRA APOYO DEL ALCALDE DE HACARÍ A EXDEFENSOR QUE ASPIRA A LA CURUL DE PAZ" (...). Al respecto, la Sala debe precisar que de acuerdo con el artículo 243 del Código General del Proceso- CGP, los videos, las grabaciones y las fotografías son documentos, por lo que su valoración se sujeta a las reglas establecidas para este medio de prueba, de manera que los videos, al igual que las fotografías, son documentos meramente representativos que pretenden demostrar la ocurrencia de un hecho. Por su parte, la Ley 527 de 1999, artículo 2, literal a), define [lo concerniente de] los mensajes de datos. (...). El artículo 12 de la referida ley, prevé sobre la conservación de los mensajes de datos que, cuando deban ser conservados, se requerirá el cumplimiento de las siguientes condiciones: 1. Que la información que contengan sea accesible para su posterior consulta. 2. Que el mensaje de datos o el documento sea conservado en el formato en que se haya generado, enviado o recibido o en algún formato que permita demostrar que reproduce con exactitud la información generada, enviada o recibida, y 3. Que se conserve, de haber alguna forma, toda información que permita determinar el origen, el destino del mensaje, la fecha y la hora en que fue enviado o recibido el mensaje o producido el documento. En efecto, al proceso se aportaron simplemente capturas (imágenes) de pantallazos de conversaciones de WhatsApp, no la conversación en su archivo original (ni de texto ni de voz), por lo que se debe concluir que estas pruebas no pueden ser valoradas como un mensaje de datos. En consecuencia, dado que los pantallazos como los audios, se incorporaron al proceso mediante auto del 19 de agosto de 2022, como documentos declarativos emanados de terceros (conforme al artículo 262 del CGP), la valoración que realizará la Sala será de acuerdo con dicha normativa. Igualmente, en lo que corresponde al desconocimiento de dichas pruebas y el cuestionamiento de su autenticidad, debe reiterarse que, sobre el particular, el despacho sustanciador resolvió dicha solicitud en la referida providencia, razón por la cual no volverá sobre ese punto. Sin perjuicio de lo anterior, encuentra la Sala que, tal y como lo señaló el demandado, sobre el pantallazo de la conversación con el alcalde (...) no es posible establecer con plena certeza quiénes intervienen en aquella y se ignora si en realidad corresponde a dicha persona, pues no está demostrado que en efecto él sea el titular de la línea. También se desconoce quién es el otro interlocutor. Además, no se indica la fecha de aquellas, los fines y la contextualización de la conversación,



la clase de información allí compartida y en general, no existe indicio alguno sobre el origen de las conversaciones y la integridad de aquellas, razón suficiente para no poder adelantar el estudio de los mensajes y, por ende, para no poderles otorgar ningún valor probatorio dentro del expediente. De cualquier forma, la conversación tampoco se puede establecer el apoyo hacia el demandado (...), ni mucho menos financiación alguna. (...). Ahora bien, en lo que corresponde a los audios que provienen de WhatsApp, no se acreditó, como lo señaló el apoderado del demandado, que hubiera sido obtenida en forma lícita. En efecto, una conversación de WhatsApp se establece entre 2 usuarios y, en este caso, se desconoce quién fue el receptor del audio que se le atribuye al referido alcalde y cómo los demandantes tuvieron acceso a él. Además, respecto de una conversación que se surte mediante dicho sistema de mensajería existe una expectativa de privacidad. (...). [L]a Corte también explicó que WhatsApp es una aplicación de mensajería instantánea que funciona a través de teléfonos inteligentes, que permite enviar y recibir mensajes a través de internet, de manera que los usuarios pueden crear listas de distribución y grupos, lo que facilita el intercambio de videos, imágenes, grabaciones, mensajes escritos, notas de voz y contactos. Además, explicó que estas conversaciones cuentan con un sistema de cifrado de extremo a extremo, lo que garantiza que solo las personas participantes pueden tener acceso a dicha información. Así las cosas, algunos de los elementos a tener en cuenta a la hora de valorar este tipo de pruebas son: 1. El carácter más o menos abierto del sistema de mensajería bajo el cual se desarrolla la conversación; 2. Los integrantes y fines del grupo virtual; 3. La clase de información de la que se trate y si se encuentra o no protegida por regímenes especiales; 4. La existencia de reglas o pautas que hayan fijado límites a la circulación de las expresiones o informaciones contenidas en el espacio virtual; y 5. La vigencia de obligaciones legales o contractuales de confidencialidad como las que pueden establecerse en contratos de trabajo o en los reglamentos internos de trabajo. En este asunto, no se cuenta con ninguna información sobre el origen y contexto de las conversaciones. En efecto, la grabación de voz corresponde, según el dicho de los demandantes, a un “Audio de Whatsapp – emitido por el actual alcalde del municipio de Hacarí Norte de Santander (...), reconoce su apoyo directo al candidato [demandado].” Sin embargo, no existe certeza de que la voz corresponda a la del señor (...) pues la persona que habla no se identifica y no hay prueba alguna en el expediente que permita individualizar a la persona que quedó registrada en la grabación. Tampoco hay forma de saber las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron enviadas. De otro lado, aun cuando esta Sección ha precisado que las notas periodísticas constituyen medios de convicción de tipo documental, ello no implica el reconocimiento de un pleno valor probatorio en favor de las crónicas, noticias y demás trabajos periodísticos, comoquiera que su alcance –al interior del régimen de la prueba judicial– ha sido mitigado por diversas decisiones del Consejo de Estado. En



ese orden de ideas, su valor probatorio es, por regla general, accesorio, pues lejos de acreditar la ocurrencia de los hechos que documentan, las publicaciones periodísticas, sean cuales sean, dan cuenta únicamente del registro mediático de los mismos. Tal y como lo señaló el demandado, en el presente caso, las notas periodísticas con las cuales la parte actora pretendió demostrar el supuesto favorecimiento a (...), no son demostrativas de los hechos que pretenden probar los demandantes. En cuanto a la copia de noticia del periódico El Espectador titulada “Audio muestra apoyo del alcalde de Hacarí a exdefensor que aspira a la curul de paz”, no existen otros medios de prueba que respalden las afirmaciones allí contenidas. Adicionalmente, se trata de la supuesta conversación entre el mandatario local y “un líder comunal de Hacarí”, es decir, una persona que no se tiene plenamente identificada. Igualmente, la parte actora aportó la copia de una denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación por amenazas de muerte en contra de (...). Al respecto, los demandantes afirmaron que el señor (...) fue “quién difundió públicamente los audios que involucran al mandatario municipal de Hacarí, respaldando políticamente la campaña electoral del candidato electo (...)”. Sin embargo, dicha aseveración carece de respaldo probatorio. En efecto, como lo precisó la defensa del demandado, la presentación de una denuncia penal o reporte de una noticia criminal no es prueba de que los hechos en que se fundamenta sean ciertos. De modo que, al desconocerse cuál fue el resultado de la investigación penal que se inició por parte de la Fiscalía General de la Nación, no es posible establecer si el señor Guerrero fue amenazado o no. Y en todo caso, los documentos no dan cuenta de un supuesto apoyo del alcalde Hacarí [al demandado], pues ninguna de estas personas es mencionada ni en el formato único de noticia criminal, ni en el de medidas preventivas de seguridad y autoprotección. Así las cosas, del recuento probatorio efectuado, encuentra la Sala que no se demostró de manera efectiva por los demandantes el presunto apoyo del alcalde municipal a la campaña del demandado ni la financiación que dicho mandatario pudo hacer a la campaña del [demandado]. Además, de haberse comprobado, dicha conducta no constituye una causal de nulidad, pues tan solo podría configurar una falta disciplinaria para el alcalde por una indebida participación en política, más no tendría repercusiones en el acto de elección demandado. (...). Se itera, dado que no se encuentra demostrado, de conformidad con las pruebas allegadas al proceso, que el demandado hubiera sido candidato a la CITREP 4 de la Cámara de Representantes, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, o que haya estado en la dirección de alguno partido o movimiento político durante el año anterior, el referido cargo tampoco debe prosperar. En lo que corresponde al reparo que efectúan los demandantes, relativos a que, el demandado no realizó la solicitud del anticipo de los recursos para la campaña, a pesar de la masiva y excesiva publicidad que realizó, tampoco se encuentra acreditado y, en todo caso, ello no comporta una causal de nulidad



del acto demandado. (...). Asimismo, (...), la solicitud del anticipo de la campaña le corresponde a las organizaciones promotoras de listas y no a los candidatos, como equivocadamente lo indica la parte actora. Igualmente, la supuesta excesiva publicidad a la que hace referencia la parte actora se sustenta en la mera afirmación que hacen los demandantes. Así las cosas, este cargo tampoco se encuentra acreditado por lo que debe negarse.

TESIS 5: Corrupción al elector. Para los actores, esta causal se fundamenta en que el demandado incurrió en corrupción al elector por (i) haber realizado una donación a la iglesia católica del municipio de Sardinata, corregimiento de la Victoria, en su candidatura, para el arreglo del templo religioso. Ello con fundamento en que, el sacerdote con una función social de incidencia como parte de la identidad de la comunidad; además porque presuntamente financió algunos materiales para una escuela municipal y (ii) porque presuntamente el día de las elecciones una persona estaba vestida con publicidad del demandado, con su anuencia". (...). Sobre [los audios aportados como prueba] cabe el mismo análisis que fue considerado en el acápite anterior, y es que, no se acreditó, como lo señaló el apoderado del demandado, que hubiera sido obtenida en forma lícita. En efecto, una conversación de WhatsApp se establece entre 2 usuarios y, en este caso, se desconoce quién fue el receptor del audio que se le atribuye al referido sacerdote y a la señora que hacía parte de la campaña del candidato y cómo los demandantes tuvieron acceso a él. Además, respecto de una conversación que se surte mediante dicho sistema de mensajería existe una expectativa de privacidad. Tampoco es posible determinar con certeza que se trate de las personas que afirman los demandantes, ni que el demandado ofreció dádivas a cambio de votos en su campaña política, es decir, que haya incurrido en prácticas corruptas que generen la anulación de su elección. De acuerdo con lo que esta Sección estableció sobre esta particular causal de nulidad, es imperativo demostrar que el candidato ejerció directa o indirectamente la actividad irregular, o que sabía de ella y con su anuencia se adelantó el comportamiento transgresor, constituyéndose en prácticas corruptas y antidemocráticas que buscan coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios en los resultados electorales. (...). [F]rente a las apreciaciones de los demandantes, en el sentido que el demandado incurrió en corrupción al elector debido a que presuntamente el día de las elecciones una persona estaba vestida con publicidad de demandado a pocos metros de un puesto de votación, se aportó un video en el que supuestamente se observa a una persona en un puesto de votación con publicidad política del candidato electo el señor Diógenes Quintero Amaya. Al respecto, se desconoce la fecha en que fue efectuado el video pues la persona lo grabó solo señaló, "Siendo las 9 en punto de la mañana en el centro educativo rural El Tarra en el corregimiento de San José del Tarra...". No dijo la fecha y tampoco se observa ningún elemento que permita concluir que corresponde al día de las elecciones. Adicionalmente,



en el vídeo tampoco se advierte sin lugar a duda, que se estén llevando a cabo actividades que pretendan coartar a los electores, ni tampoco que se les ofrezcan dádivas a quienes depositaran su voto a favor del demandado. De manera que este reparo tampoco se encuentra acreditado. En consecuencia, se denegarán las pretensiones de nulidad de la elección del [demandado], de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 40 NUMERAL 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 179 NUMERAL 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 209 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 258 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2021 - ARTÍCULO 8 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2021 - ARTÍCULO TRANSITORIO 5 PARÁGRAFO 2 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 188 / LEY 136 DE 1994 - ARTÍCULO 190 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 NUMERAL 1 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 244 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 247 INCISO 2 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 262 / LEY 527 DE 1999 - ARTÍCULO 2 LITERAL A / LEY 527 DE 1999 - ARTÍCULO 12



CORRUPCIÓN DEL ELECTOR, VIOLENCIA PSICOLÓGICA, VALOR PROBATORIO DE LA PRUEBA EN VIDEO, AUTENTICIDAD DEL DOCUMENTO, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR EJERCICIO DE AUTORIDAD, EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, INHABILIDAD DEL CONGRESISTA POR COINCIDENCIA DE PERIODOS

RADICADO: 11001-03-28-000-2022-00046-00

FECHA: 10/11/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Elaine Alejandra Peraza Oñate y otros

DEMANDADO: Hugo Alfonso Archila Suárez – Representante a la Cámara por la Circunscripción Departamental de Casanare, periodo 2022-2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 21

PROBLEMA JURÍDICO 1: En este caso debe determinarse si hay lugar o no a declarar la nulidad de la elección del señor Hugo Alfonso Archila Suárez como representante a la Cámara por el departamento de Casanare. De manera concreta debe determinarse: (i) Si el demandado incurrió en corrupción al electorado, esto es, violación a los artículos 40 y 258 de la Constitución, al coaccionar a los contratistas de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Yopal al ofrecer estabilidad laboral por 6 años a cambio de su voto.

TESIS 1: Caso concreto. (...). Corrupción al elector. (...). Esta Sala se ha pronunciado en el sentido de señalar que el voto debe ejercerse de manera libre, informada y responsable, sin que los electores se vean obligados directa o indirectamente a depositarlo en favor de determinada opción política, sino de acuerdo con sus convicciones, y que su ejercicio se afecta tanto con la violencia física o psicológica contra el votante como a través de la persuasión indebida por medio de la entrega de prebendas o regalos de cualquier tipo. (...). Para esta Sección, la violencia psicológica sobre el elector implica actos de “constreñimiento, la coacción o cualquier tipo de situación que anule su libertad de escoger libremente la opción para ejercer el derecho al voto, lo cual incluye el otorgamiento de dádivas considerado por el derecho penal como delito de corrupción al sufragante (...)” Acerca del alcance de la causal de nulidad consistente en la corrupción del sufragante, la Sala ha dicho que “la corrupción de las prácticas electorales constituye una clara violación de los artículos 40 y 258 Constitucionales anteriormente desarrollados, toda vez que se afecta el voto libre y secreto y el derecho a elegir y ser elegido



sin coacción alguna, lo cual redundo, se insiste en orden democrático que debe regir un Estado Social de Derecho como el colombiano (...) la alteración indebida de la voluntad de los electores a través de presiones de cualquier tipo que afecten su libertad y vicien el voto, como por ejemplo, la corrupción a través de coacción a los votantes o el ofrecimiento y/o entrega de dádivas para que acudan a las urnas en un sentido determinado, desconocen principios democráticos fundantes.” (...). En el mismo pronunciamiento se puso de presente que la violencia contra el elector se cataloga clásicamente como una causal objetiva de nulidad, en los términos del numeral 1° del artículo 275 del CPACA, sin embargo, en el contexto que nos ocupa, el reparo de anulación se analiza como una causal subjetiva, por lo que no se requiere determinar la incidencia en el resultado de la elección bajo esa circunstancia. (...). De acuerdo con lo anterior, los requisitos para acreditar la causal violencia en un juicio objetivo de nulidad, tales como i) las circunstancias de tiempo, modo y lugar; ii) la entrega efectiva de dádivas; iii) la cantidad de votantes que sufragaron con ocasión de haber recibido el pago; y iv) la incidencia de ese fraude en el resultado electoral, no son presupuestos apreciables en el marco del control de legalidad bajo el escenario subjetivo por presuntas prácticas corruptas para corromper al votante, tal como ocurre en el asunto que ocupa a la Sala. Ahora bien, la parte actora pretende demostrar la corrupción al sufragante, con base en un registro de video de una noticia publicada en el medio periodístico W Radio Colombia, en donde se expone una grabación fílmica en la que el demandado se dirige a los contratistas de la EAAY, cuyo enlace aportó al momento de presentar la demanda. (...). [L]a Sala advierte que la noticia presentada en el medio periodístico W Radio Colombia, y en particular el dicho o conclusiones de los periodistas que la difundieron, más allá de registrar el hecho, no tiene valor probatorio autónomo y debe analizarse en conjunto con otros medios de convicción. (...). Acerca de la autenticidad de esta clase de documentos, el artículo 244 del Código General del Proceso consagra que tienen esa condición aquellos sobre los cuales “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.”, y que se presumen auténticos “mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.” (...). Para esta Sala, lo dicho por el demandado en el discurso (...) no se enmarca en actos de corrupción al sufragante, como quiera que en manera alguna condicionó la vigencia de los vínculos contractuales y laborales de los servidores de la EAAY a que debían sufragar en su favor. (...). [L]o que busca evitar el legislador con la descripción típica de la conducta reprochable, es prohibir cualquier intimidación, amenaza, imposición o presión que condicione la voluntad del sufragante y, por ende, comprometa su libre ejercicio del sufragio. Por el contrario, las propuestas que un candidato plantea ante sus potenciales electores, con miras a convencerles de depositar el voto en su favor, se enmarcan más en una estrategia electoral que busca encaminar la voluntad del votante, aún si tales propuestas o promesas implican



repercusiones individuales favorables al eventual elector. En este asunto, al revisar el discurso que el demandado esbozó ante los presuntos empleados y contratistas de la EAAY, planteándoles proteger la empresa y estabilidad por seis años, en manera alguna puede catalogarse como una intimidación a dichos electores para que, bajo la presión y/o amenaza de no conservar sus vínculos laborales o contractuales, debieran depositar su voto por él. Más bien, como se puede colegir, la promesa de la protección y estabilidad planteada por el demandado ante quienes presuntamente eran empleados y contratistas de la EAAY, buscó convencerles de la posibilidad de tener permanencia en sus vínculos, como una forma de fortalecer la empresa, que es el reto que se impone el demandado en su discurso, pero siempre, claro está, con cargo al libre albedrío de los sufragantes. Por lo tanto, si en gracia de discusión la prueba aportada por la parte actora debiera ser objeto de valoración, la conclusión de esta Sala sería que la conducta que se reprocha al demandado no configura causal de nulidad por infracción de los artículos 40-1 y 258 de la Constitución Política. Con todo, al no haberse probado que el demandado incurrió en conductas que se enmarcan en corrupción del sufragante, este reparo no está llamado a prosperar.

PROBLEMA JURIDICO 2: En este caso debe determinarse si hay lugar o no a declarar la nulidad de la elección del señor Hugo Alfonso Archila Suárez como representante a la Cámara por el departamento de Casanare. De manera concreta debe determinarse: (ii) Si el demandado esta incurso en la inhabilidad del numeral 2 del artículo 179 de la Constitución, por haber ejercido jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar en el departamento de Casanare al haberse desempeñado como alcalde encargado de Yopal y secretario del Despacho. Frente a este punto debe estudiarse si en el factor temporal, para preservar el efecto útil de la norma, esta inhabilidad opera desde el día de las elecciones o desde el día de la inscripción del candidato.

TESIS 2: Inhabilidad del demandado por el ejercicio de autoridad política, civil o administrativa, dentro de la jurisdicción en la que resultó electo. (...). En primer lugar, se estudiará el reparo del demandante del proceso 2022-00045-00 quien solicitó “Aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente al factor “día de la elección” contenido en el numeral 2 del artículo 179 dado que no garantiza el efecto útil de la norma, en especial el proceso electoral (...)”. Al respecto, no deja de llamar la atención de esta Sala que la parte actora invoque la excepción de inconstitucionalidad de parte de un precepto de la Constitución Política, aspecto a todas luces improcedente si se tiene en cuenta que el artículo 4° Superior prevé, precisamente, que “La Constitución es norma de normas.”, por lo que “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.” En ese entendido, el control difuso de constitucionalidad



se lleva a cabo en los casos en que una norma de rango legal sea esta la ley, los decretos, ordenanzas u otros actos administrativos, contienen supuestos contrarios o incompatibles con los preceptos de rango superior previstos en la Carta Política, en tanto “se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política.” Así, no es procedente realizar un control de constitucionalidad de una norma que, en criterio del actor, es contraria a un precepto constitucional, ya que dicho control se aplica respecto de normas de inferior jerarquía. Con todo, si hubiera lugar a analizar la excepción propuesta a partir del texto de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 2° del artículo 280 de la Ley 5° de 1992, que establece que no podrán ser congresistas “Quienes hayan ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección.”, también invocada en los procesos acumulados, tampoco habría lugar a inaplicarlo por inconstitucional en tanto no se advierte que sea contrario al que describe esta causal de inhabilidad en el canon superior, incluso su descripción es idéntica. (...). De otro lado, el actor justificó la excepción propuesta con fundamento en un pronunciamiento de la Sala Plena de esta Corporación⁴³, en el que se definió el alcance del elemento temporal de la causal de inhabilidad prevista en el numeral 5° del artículo 179 de la Constitución Política (...). [E]l demandante considera que, en atención a que el proceso electoral no se limita al día de las elecciones, sino que es consecuencia de actos previos a esta, los argumentos de la Sala Plena acerca del elemento temporal de la inhabilidad de que trata el numeral 5° del artículo 179, pueden satisfacer el objetivo de la inhabilidad de que trata el numeral 2° *Ibidem*, por lo que debe entenderse que la limitante allí consagrada se configura desde el momento de la inscripción de la candidatura, porque es desde ese instante que se reprocha la obtención de una ventaja que amenaza el equilibrio de la contienda política. No obstante lo expuesto, la Sala debe precisar que, aun bajo el entendido que la finalidad de las inhabilidades consiste en salvaguardar la igualdad de la contienda electoral y evitar el acceso a la función pública de personas cuya situación pueda prestarse para conductas lesivas de valores superiores, no se debe perder de vista que, en todo caso, su interpretación debe ser restrictiva, esto es, sin contemplaciones más allá de las previstas en el texto legal (...). Con base en lo expuesto, la Sala no comparte, en manera alguna, la tesis de la parte demandante según la cual el elemento temporal de la inhabilidad por parentesco de que trata el numeral 5° del artículo 179 Superior, decantado en la jurisprudencia, deba aplicarse al elemento temporal de la causal prevista en el numeral 2° *Ibidem*, toda vez que la interpretación restrictiva de estas limitaciones no permite contemplar su extensión, sea por similitud o analogía, al contenido y alcance de otras instituciones inhabilitantes que conlleven a aplicar la prohibición a otros supuestos no previstos en los dictados legales.



Por lo tanto, cuando el numeral 2° del artículo 179 de la Constitución Política establece que no podrán ser congresistas “Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.”, implica entender que el elemento temporal allí previsto acarrea que la autoridad “debe ejercerse durante los doce meses anteriores a la fecha de la elección, es decir, partimos de un extremo temporal final que sería el día de la celebración de los respectivos comicios, para contabilizar el término inhabilitante hacía atrás hasta completar los doce meses, que constituiría el extremo temporal inicial de esta factor temporal.” (...). De este modo, se concluye que el factor temporal de la norma, opera desde el día de las elecciones, hacía atrás, y no desde el día de la inscripción del candidato. (...). Antes del análisis que corresponde, conviene destacar que esta Sala precisó como elementos de esta casual los siguientes: i) el subjetivo, que exige que el aspirante o electo se haya desempeñado como empleado público; ii) el material, relacionado con el ejercicio de autoridad civil o política, administrativa o militar; iii) el espacial, en cuanto refiere que la operatividad de la inhabilidad se circunscribe al territorio donde se lleve a cabo la respectiva elección; y iv) el elemento temporal, según el cual dicha autoridad debe ejercerse durante los doce meses anteriores a la fecha de la elección. En el mismo pronunciamiento, la Sala advirtió que “es necesario la materialización concurrente de todos los elementos mencionados en el párrafo anterior para que el juez electoral pueda decretar la configuración de la causal de nulidad contenida en el artículo 179.2 Superior. En ese orden de ideas, si faltare alguno de ellos, no habrá lugar a decretar la anulación de la elección bajo el amparo de dicho presupuesto normativo.” (...). Según las pruebas destacadas, el demandado se desempeñó como secretario de gobierno, y ocasionalmente como alcalde encargado, pero sin separarse de las funciones de su empleo, entre el 1° de enero de 2020 y el 11 de marzo de 2021, fecha en la que se aceptó su renuncia. La fecha de las elecciones para el Congreso de la República tuvo lugar el 13 de marzo de 2022. Entre la renuncia del señor Hugo Alfonso Archila Suárez al cargo de secretario de gobierno, 11 de marzo de 2021, y la fecha de su elección, 13 de marzo de 2022, transcurrieron más de doce meses. El supuesto temporal de la inhabilidad deprecada por el extremo demandante, la del numeral 2° del artículo 179 Superior, se refiere a que la autoridad civil o política del aspirante o electo, debe ejercerse dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. Como entre la fecha de la renuncia del demandado y la fecha de los comicios transcurrió un lapso mayor a doce meses, se concluye que la causal de inhabilidad deprecada en su contra no se configuró y, por lo tanto, este cargo de la demanda no está llamado a prosperar.

PROBLEMA JURÍDICO 3: En este caso debe determinarse si hay lugar o no a declarar la nulidad de la elección del señor Hugo Alfonso Archila Suárez



como representante a la Cámara por el departamento de Casanare. De manera concreta debe determinarse: (iii) Si el demandado está incurso en la inhabilidad consagrada en el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución, así como en el numeral 8 del artículo 280 de la Ley 5 de 1992, puesto que en los meses de noviembre y diciembre de 2020 y enero y febrero de 2021, se desempeñó como alcalde encargado de Yopal y secretario del Despacho, sin separarse de las funciones del empleo del que era titular. Debe resolverse si quien aspire a la elección popular no puede tener la calidad de servidor público en el momento de la inscripción como candidato.

TESIS 3: Inhabilidad del demandado por convergencia de periodos. A juicio de la demandante del proceso 2022-00046-00, por cuenta de los cargos desempeñados, el congresista electo está incurso en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, conforme al cual “Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación o un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente”. en concordancia con el numeral 8° del artículo 280 de la Ley 5° de 1992, que establece que no podrán ser elegidos congresistas “Quienes sean elegidos para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente.” Para la demandante, la persona que aspire a ser elegida en el cargo de congresista no puede tener la calidad de servidor público en el momento de la inscripción de su candidatura, por lo que debe formalizar su renuncia antes de ese momento, so pena de estar incurso en la prohibición de las normas referidas. (...). Bajo la anterior precisión [sentencia C 093 e la Corte Constitucional], y sin necesidad de mayores contemplaciones, bastará con reiterar la tesis de esta Sala, de acuerdo con la cual “(...) la inhabilidad consagrada en el artículo 179.8 de la Constitución Política, se materializa en el caso que un ciudadano resulte electo para más de una corporación o cargo público, cuando los respectivos períodos coincidan en el tiempo, así sea parcialmente y no obre renuncia previa, que en este caso en concreto, debe ser con anterioridad a la inscripción de la candidatura.” En este asunto, se reitera que al demandado se le aceptó la renuncia el día 11 de marzo de 2021, antes de inscribir su candidatura a la Cámara de Representantes, lo que tuvo lugar el día 13 de diciembre de esa anualidad. Menos aún es posible sostener que su periodo como secretario de gobierno, y en ocasiones como alcalde encargado, coincidió con el de representante a la Cámara, pues su periodo como congresista, cargo para el cual fue elegido y respecto del cual operaría la inhabilidad, inició el 20 de julio de 2022. Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Sala negará las súplicas de las demandas acumuladas, comoquiera que las causales de inhabilidad y las infracciones endilgadas al demandado, no se acreditaron.



**ASUNTOS
ELECTORALES
2022**

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 40 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 179 NUMERAL 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 179 NUMERAL 8 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 258 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 NUMERAL 1 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 244 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 269 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 280 NUMERAL 8



ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, CIRCUNSCRIPCIÓN TRANSITORIA ESPECIAL DE PAZ, REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN A CARGO PÚBLICO DE ELECCIÓN, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, INEXISTENCIA DE INFRACCIÓN DE NORMA SUPERIOR, REVOCATORIA DE LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATO A ELECCIÓN POPULAR, ESCRUTINIO DE VOTOS, VALIDEZ DEL VOTO, PRINCIPIO PRO ELECTORATEM, INEXISTENCIA DE INFRACCIÓN DE LA NORMA EN QUE DEBÍA FUNDARSE, VALOR PROBATORIO DE LA PRUEBA EN VIDEO, VALOR PROBATORIO DE LA FOTOGRAFÍA, INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR CONTRATACIÓN

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00095-00](#)

FECHA: 10/11/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Luis Carlos Montenegro Almeida y otros

DEMANDADA: Leonor María Palencia Vega - Representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial para la Paz No. 14, periodo 2022-2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 22

PROBLEMA JURÍDICO 1: La controversia en este proceso está circunscrita a determinar, de acuerdo con la fijación del litigio, si el acto de elección se encuentra viciado de nulidad. Para el efecto se debe determinar, primero, si la elección demandada incurrió en la causal de infracción de las normas en que debía fundarse. Para ello, deberá constatarse si se desconocieron los artículos 3 y 6 del Acto Legislativo 02 de 2021 de manera concreta bajo los cargos de (i) violación al principio a la igualdad de género en la lista presentada por la Asociación Agropecuaria Mujeres Víctimas de Jericó e, (ii) indebido cómputo de los votos en favor de la organización social Asociación Agropecuaria Mujeres Víctimas de Jericó. Segundo, habrá de verificarse (iii) si se desconoció el inciso 4 del artículo 6 del Acto Legislativo 02 de 2021 porque la demandada recibió apoyo del partido Liberal y (iv) si la demandada incurrió en la inhabilidad contemplada en el numeral 3 del artículo 179 de la constitución porque suscribió contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión SS-058-2021 con la Gobernación de Córdoba – Secretaría de Salud.

TESIS 1: Marco legal de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz. Con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre Gobierno Colombiano y las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de



ASUNTOS ELECTORALES 2022

Colombia -FARC-, se aprobó por parte del Congreso de la República el Acto Legislativo No. 02 del 25 de agosto del 2021, por medio del cual se crearon las 16 circunscripciones especiales transitorias de paz en la Cámara de Representantes, para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030. Entre ellas, la número 14, compuesta por los municipios del Sur del departamento de Córdoba, a saber: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelíbano. Desde su finalidad, la inclusión de estos espacios de representación responde a la necesidad de establecer medidas de reparación frente a las comunidades más excluidas por las dinámicas del conflicto armado interno en Colombia, respecto de quienes se predica un ejercicio precario de las garantías políticas, de participación democrática y, en términos generales, de su ciudadanía, como una consecuencia directa o indirecta de las mismas condiciones de la guerra sufrida en dichos territorios. [A]quellas responden a una medida transicional, que busca la solución a una problemática que viene del pasado, ha hecho parte del conflicto y requiere una solución de alcance inmediato pero temporal, buscando la construcción y ampliación de los espacios democráticos necesarios que permitan superar el déficit que se advierte en el párrafo precedente. Desde el punto de vista de su régimen, especialmente en cuanto hace a los requisitos de inscripción de quienes aspiran a ocupar una de las curules mencionadas, se tiene que el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 02 de 2021 señala que para ello se debe cumplir con lo fijado en la Constitución Política de 1991 y en la ley para los representantes a la Cámara por las circunscripciones ordinarias. En todo caso, se previó en el artículo transitorio 3 del precitado acto, que el registro de los candidatos solo se podía realizar por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres y grupos significativos de ciudadanos. Los partidos con representación en el Congreso o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político Comunes, no pueden inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones. Así las cosas, se entiende que respecto de los candidatos a las mencionadas CITREP, se aplican todas las condiciones y exigencias establecidas en las normas pertinentes para quienes pretenden acceder al Congreso de la República, específicamente, a la Cámara de Representantes, por los medios que ordinariamente se consagran en el ordenamiento jurídico, entre ellas, las inhabilidades previstas en el artículo 179 Constitucional. Adicionalmente, se expidió el Decreto 1207 de 2021 "Por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021". (...). El Decreto 1207 de 2021, en el artículo 5 establece las condiciones y los requisitos, y, en los artículos 12 y 13 las prohibiciones.



PROBLEMA JURÍDICO 2: La controversia en este proceso está circunscrita a determinar, de acuerdo con la fijación del litigio, si el acto de elección se encuentra viciado de nulidad. Para el efecto se debe determinar, primero, si la elección demandada incurrió en la causal de infracción de las normas en que debía fundarse. Para ello, deberá constatarse si se desconocieron los artículos 3 y 6 del Acto Legislativo 02 de 2021 de manera concreta bajo los cargos de (i) violación al principio a la igualdad de género en la lista presentada por la Asociación Agropecuaria Mujeres Víctimas de Jericó.

TESIS 2: Caso concreto. (...). Infracción de las normas en que debía fundarse el acto: violación de los artículos 3° y 6° del Acto Legislativo 02 de 2021, por el desconocimiento del principio de equidad de género en la lista presentada por la Asociación Agropecuaria de Mujeres Víctimas de Jericó. Los demandantes sostienen que, en virtud de los artículos 2 y 6 del Acto Legislativo 02 de 2021, se desconoció el principio de equidad e igualdad de género aplicable a la elección de los representantes a la Cámara por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (en adelante “CITREP”), pues dicha normativa prevé que las listas de candidatos para estas curules debían estar conformadas por un hombre y una mujer. Ello por cuanto que, la inscripción de la lista de la Asociación Agropecuaria de Mujeres Víctimas de Jericó – ASOMUVIJ para ocupar la curul 14 por la cual resultó electa la demandada, no cumplió con los requisitos necesarios pues su compañero de lista, el señor Juan David Fernández Meneses, tiene una inhabilidad permanente. (...). En efecto, (...) la inscripción del señor Juan David Fernández Meneses, compañero de lista de la demandada, fue revocada por el CNE con las Resoluciones 0990 del 26 de enero de 2022 y 1273 del 11 de febrero de 2022. En dichos actos administrativos se dispuso la revocatoria de dicha candidatura, por cuanto sobre el señor Fernández Meneses recaía una inhabilidad para ser candidato, por una condena de tipo penal. (...). Ahora bien, en lo que concierne a la revocatoria de la inscripción el inciso 4 del artículo 108 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 265 de ese ordenamiento, establecen que toda inscripción de candidatos incursos en causal de inhabilidad será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso y con plena prueba de la existencia de la causal de inelegibilidad. Consciente el legislador estatutario de estas vicisitudes, permitió a las colectividades políticas que, ante la revocatoria de la inscripción de sus candidatos por inhabilidades, pudieran recomponer sus listas o cargos en un determinado período, ello con fundamento en lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011. (...). [D]e acuerdo con los términos establecidos por la Ley Estatutaria 1475 de 2011, para hacer recomposiciones en la lista frente a revocatorias de inscripción, se cuenta con un mes antes de la celebración de la elección, por lo que, en este caso, dicha oportunidad estaba dada hasta el día 13 de febrero, pues, como se precisó líneas atrás, los comicios se llevaron a cabo el 13 de marzo de 2022. Al respecto, la Sala encuentra que,



ASUNTOS ELECTORALES 2022

tal y como lo indicaron el Ministerio Público y la parte demandada, el espacio para encontrar un candidato que cumpliera con las calidades necesarias para suplir al revocado en la lista, era muy corto, pues era tan solo de un día. En ese orden de ideas, es posible advertir en este punto que: i) la lista inscrita por la agrupación social en comento, en un inicio, cumplió con el principio de equidad de género que alegan los actores, en tanto que inscribió a la CITREP 14 a los candidatos Leonor María Palencia Vega y Juan David Fernández Meneses, es decir, dos personas de diferente género y, ii) la revocatoria de la candidatura del señor Fernández Meneses quedó en firme un día antes de que feneciera el término previsto en el calendario electoral para modificar las inscripciones. (...). Si bien en este caso la inhabilidad del señor Fernández Meneses no fue sobreviniente, sino de carácter permanente, lo cierto es que, se insiste, en este asunto no se cuestiona si la organización social era conocedora o no de la condena que recayó sobre el señor Fernández Meneses y, de cualquier forma, resultaría desproporcionado exigir que, en tan solo un día, se encontrara un candidato que reemplazara a aquel que fue revocado y se solicitara la modificación de las inscripciones. Ahora bien, respecto al argumento de que “las inhabilidades de un candidato, afectan a ambos integrantes de la misma lista” la Sala precisó en la providencia que resolvió la medida cautelar (expediente 2022-00116), que aquellas son de carácter subjetivo y recaen directamente sobre el inhabilitado y no afectan a los demás candidatos, teniendo en cuenta: (i) el carácter personal, excepcional, taxativo y de interpretación restrictiva que tienen las inhabilidades, las cuales no se pueden proyectar sobre personas distintas a quien incurre en ellas (desde la perspectiva subjetiva de la causal del art. 275.5 del CPACA); y (ii) la imposibilidad de llevar a cabo un análisis de incidencia de orden objetivo sobre el impacto directo y trascendental en el resultado de la elección de las eventuales inhabilidades que recaen sobre quienes participaron en ella como candidatos pero no resultaron designados (desde la perspectiva de la expedición irregular). (...). De cualquier forma, se insiste, la asociación que avaló la candidatura de la demandada no desconoció la igualdad de género, pues la inscripción inicial de la lista incluía a un hombre y una mujer y, ante la revocatoria de la candidatura del señor Fernández Meneses a solo un día de cerrarse la posibilidad de modificar las listas, resultaría desmedido exigir el reemplazo de aquel aspirante. (...). Igualmente, tal y como lo señaló la parte demandada, los candidatos para este tipo de curules ostentan unas calidades especiales que deben ser cumplidas con rigurosidad, según lo establecen los artículos 3 y 5 del Acto Legislativo 02 de 2021. En ese sentido, no se trataba solamente de contar con una persona que tuviera el deseo y la intención de presentarse como candidato a la CITREP, sino que además debía cumplir con todas y cada una de las exigencias constitucionales impuestas a este tipo de candidatos. Por lo tanto, el cargo formulado por la parte actora no debe prosperar.



PROBLEMA JURÍDICO 3: La controversia en este proceso está circunscrita a determinar, de acuerdo con la fijación del litigio, si el acto de elección se encuentra viciado de nulidad. Para el efecto se debe determinar, primero, si la elección demandada incurrió en la causal de infracción de las normas en que debía fundarse. Para ello, deberá constatarse si hubo un (ii) indebido cómputo de los votos en favor de la organización social Asociación Agropecuaria Mujeres Víctimas de Jericó.

TESIS 3: Indebido cómputo de los votos en favor de la Asociación Agropecuaria de Mujeres Víctimas de Jericó: infracción de las normas en que el acto debía fundarse (causal genérica – artículo 137 CPACA). Los demandantes consideran que hubo un cómputo indebido de los votos, en razón a que, pese que el compañero de lista de la demandada fue revocado, este figuró en la tarjeta electoral y obtuvo un número considerable de votos, los cuales, en criterio de la parte actora, no deberían ser tenidos en cuenta a favor de la lista inscrita. (...). [R]especto de los votos que, debido a la revocatoria de algunos de los candidatos que la conforman, afectan la lista de manera parcial, deben tenerse como válidos en favor del partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, por cuanto, a pesar de la imposibilidad de conocer la verdadera voluntad del elector y de su elección en caso de que el candidato revocado hubiera sido retirado de la tarjeta electoral, prevalecen los principios rectores que regulan la materia, como la eficacia del voto y pro-elector. Ello por cuanto, tener como válido el sufragio en favor de la lista es lo que más se aproxima a la voluntad del elector, quien al votar por un determinado candidato también le está dando el aval a la organización política de la que este hace parte. (...). [L]a Sala considera, por un lado, que la norma citada por los actores [artículo 14 del Decreto 1217 de 2021] lo que prevé es la imposibilidad de reemplazar la curul de paz, cuando quiera que un candidato haya sido elegido sin el cumplimiento de los requisitos exigidos en el Acto Legislativo 02 de 2021. Lo cual no corresponde al asunto bajo estudio, pues lo cierto es que, al señor Fernández Meneses se le revocó la candidatura previamente a la elección y, en consecuencia, resultó electa la señora Palencia Vega. De otro lado, no se precisa por qué razón existe un carácter prevalente del candidato en las curules de paz en contraposición a la prevalencia de la organización política en las circunscripciones ordinarias, que en criterio de los demandantes “limitan los principios de la eficacia del voto y el principio pro elector” Por el contrario, la Sala destaca que la teleología de las reglas previstas en la providencia citada líneas arriba, en nada contradice la regulación sobre las curules creadas para la circunscripción especial de paz. Nótese que, (...) independientemente que el candidato revocado se haya inscrito en una lista abierta o cerrada el voto deberá ser calificado como válido para la colectividad, sin perjuicio que el candidato no pueda ser declarado electo conforme lo establece el artículo 265 de la Constitución. (...). Así, los votos depositados por el señor Juan David Fernández Meneses,



cuya candidatura había sido revocada sin que aquello se viera reflejado oportunamente en la tarjeta electoral, sí podían ser contabilizados a favor de la Asociación Agropecuaria de Mujeres Víctimas de Jericó, sin que aquel tenido en cuenta de forma alguna en la elección. En consecuencia, la elección de la demandada, Leonor María Palencia Vega, no vulneró las reglas establecidas para el conteo de votos y, en consecuencia, no desconoció los parámetros establecidos por la jurisprudencia de esta Sección.

PROBLEMA JURÍDICO 4: La controversia en este proceso está circunscrita a determinar, de acuerdo con la fijación del litigio, si el acto de elección se encuentra viciado de nulidad. Para el efecto se debe determinar, primero, si la elección demandada incurrió en la causal de infracción de las normas en que debía fundarse. Para ello, deberá constatarse (iii) si se desconoció el inciso 4 del artículo 6 del Acto Legislativo 02 de 2021 porque la demandada recibió apoyo del Partido Liberal.

TESIS 4: Violación del inciso 4 del artículo 6° del Acto Legislativo 02 de 2021, derivada del apoyo que recibió la demandada por el Partido Liberal durante su campaña electoral: infracción de las normas en que el acto debía fundarse. Al respecto, la parte actora asegura que la candidatura de la señora Palencia Vega “recibió apoyo explícito de parte del Partido Liberal del Departamento de Córdoba”. Para probar este cargo, aportaron un audio de WhatsApp y una fotografía, y precisaron que este material evidencia las ayudas de dicha colectividad en favor de la demandada. (...). Al respecto, la Sala debe precisar que, en efecto, una conversación de WhatsApp se establece entre 2 usuarios y, en este caso, se desconoce quién fue el receptor del audio y cómo los demandantes tuvieron acceso a él. Además, respecto de una conversación que se surte mediante dicho sistema de mensajería existe una expectativa de privacidad. (...). [L]a Corte también explicó que WhatsApp es una aplicación de mensajería instantánea que funciona a través de teléfonos inteligentes, que permite enviar y recibir mensajes a través de internet, de manera que los usuarios pueden crear listas de distribución y grupos, lo que facilita el intercambio de videos, imágenes, grabaciones, mensajes escritos, notas de voz y contactos. Además, explicó que estas conversaciones cuentan con un sistema de cifrado de extremo a extremo, lo que garantiza que solo las personas participantes pueden tener acceso a dicha información. Así las cosas, algunos de los elementos a tener en cuenta a la hora de valorar este tipo de pruebas son: 1. El carácter más o menos abierto del sistema de mensajería bajo el cual se desarrolla la conversación. 2. Los integrantes y fines del grupo virtual. 3. La clase de información de la que se trate y si se encuentra o no protegida por regímenes especiales. 4. La existencia de reglas o pautas que hayan fijado límites a la circulación de las expresiones o informaciones contenidas en el espacio virtual. 5. La vigencia de obligaciones legales o contractuales de confidencialidad como las que pueden establecerse en contratos de trabajo



o en los reglamentos internos de trabajo. En este asunto, no se cuenta con ninguna información sobre el origen y contexto del audio. (...). De lo anterior es posible evidenciar que la persona que habla no se identifica y no hay prueba alguna en el expediente que permita individualizar al individuo que quedó registrado en la grabación. Tampoco hay forma de saber las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fue obtenida por la parte actora. De cualquier forma, el audio tampoco evidencia que la demandada haya realizado alguna alianza, coalición o acuerdo con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes. De manera que, no es posible demostrar que la candidata de la cámara especial a la que se refieren en el audio sea la señora Palencia Vega, ni que ella haya realizado algún pacto con el candidato de la cámara ordinaria que va a participar en la reunión. En suma, no demuestra que la demandada desconoció la prohibición contemplada en el artículo 6 del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021. Asimismo, se allegó una imagen con la que se pretende demostrar el vicio de ilegalidad aducido. (...). Como se advirtió en la providencia que resolvió la medida cautelar en este asunto (2022-00116), en la misma solo se observan dos señores con ropa publicitaria de otros candidatos y sobre la mesa un volante de la candidatura de la demandada, lo que no demuestra que ella haya suscrito alguna alianza con candidatos de la cámara ordinaria. En efecto, la presencia de publicidad de la campaña de ambos candidatos en un mismo recinto no es una circunstancia suficiente para afirmar que existe una alianza o apoyo mutuo entre estos, pues la fotografía no da cuenta de apoyo alguno y menos que sea manifiesto e inequívoco. Tampoco se advierte la presencia de la demanda recibiendo respaldo de ningún tipo. En consecuencia, este cargo tampoco debe prosperar.

PROBLEMA JURÍDICO 5: La controversia en este proceso está circunscrita a determinar, de acuerdo con la fijación del litigio, si el acto de elección se encuentra viciado de nulidad. Para el efecto se debe determinar (...) (iv) si la demandada incurrió en la inhabilidad contemplada en el numeral 3 del artículo 179 de la constitución porque suscribió contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión SS-058-2021 con la Gobernación de Córdoba – Secretaría de Salud.

TESIS 5: La candidata electa se encontraba incurso en la causal de inhabilidad de que trata el numeral 3° del artículo 179 de la Constitución Política, toda vez que suscribió Contrato de Prestación de Servicios y Apoyo a la Gestión No. SS-058-2021 con el Departamento de Córdoba – Secretaría de Salud: elección de candidatos que se hallen incursos en causales de inhabilidad. El accionante señaló que la demandada suscribió contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión SS-058-2021 con la Gobernación de Córdoba – Secretaría de Salud, esto dentro del período inhabilitante. Por tanto, se invocó la causal de inhabilidad contemplada en el artículo 179, numeral 3° de la



Constitución Política. De la norma transcrita [artículo 179 numeral 3 de la C.P.], se evidencia que el constituyente contempló tres supuestos de hecho que estructuran la causal inhabilitante a saber: (i) la gestión de negocios ante entidades públicas; (ii) la celebración de contratos en interés propio o de terceros y, por último, (iii) el haber ejercido la representación legal de instituciones que administren tributos y contribuciones parafiscales. Respecto a la celebración de contratos ante entidades públicas (que corresponde al supuesto invocado por los demandantes), esta Sección ha sido reiterativa en punto a los elementos que la componen, así: (i) material u objetivo, que comporta la actuación de celebrar contratos con un ente público; (ii) temporal, que hace referencia a la ejecución de la conducta proscrita dentro de los seis meses anteriores a la elección; (ii) espacial, que delimita geográficamente el supuesto inhabilitante debiendo ejecutarse la acción prohibida en la correspondiente circunscripción territorial para la cual fue elegido el otrora aspirante, y (iv) subjetivo o de propósito, que alude al beneficio o interés que persigue el gestor en nombre propio o de terceros. (...). [L]e asiste razón a la parte demandada y al Ministerio Público al señalar que la mentada inhabilidad no cumple con el elemento temporal de la inhabilidad. Nótese que las elecciones al Congreso de la República se llevaron a cabo el 13 de marzo de 2022, por lo que la demandada no podía suscribir contratos estatales dentro del lapso comprendido entre el 13 de septiembre de 2021 y el 13 de marzo de 2022, so pena de la configuración de la inhabilidad consagrada en el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política. Con todo, el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión SS-058-2021, por el cual los demandantes acusan la supuesta configuración de la precitada inhabilidad, fue celebrado el 26 de marzo de 2021, cuando todavía no corría el término de restricción. Además, esta Sección ha sido reiterativa en indicar que, el término de ejecución del contrato no configura el supuesto normativo de la inhabilidad invocada. En tales condiciones, no hay lugar a estudiar los demás elementos de la inhabilidad, toda vez que, el contrato alegado no fue suscrito dentro del lapso prohibitivo. Así las cosas, comoquiera que ninguno de los cargos formulados por los demandantes se acreditó, se denegarán las pretensiones de la demanda.

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA ROCÍO ARAÚJO OÑATE

TESIS: [S]e recuerda que una de las circunstancias que generó la presente controversia, consistió en que la revocatoria de la candidatura del anterior ciudadano se notificó faltando un día para que venciera el plazo legalmente establecido para que las colectividades modificaran la listas de candidatos y, que a pesar de que tal decisión quedó en firme faltando un mes para las elecciones, la RNEC no actualizó la tarjeta electoral, por lo que en la misma apareció como opción válida la aspiración del señor (...), que recibió un número significativos de votos, que finalmente se computaron en favor de la asociación que lo respaldó a él y a la demandada. Bajo tal circunstancia,



salta a la vista que, si la RNEC hubiese actualizado la tarjeta electoral, no incluyendo la candidatura del señor (...), no se le habría presentado a la ciudadanía dicha alternativa y, por consiguiente, no se habría generado una de las circunstancias que justificaron la demanda de la referencia. Lo anterior en especial, cuando la organización electoral conoció de la firmeza de la revocatoria de la aspiración del señalado ciudadano, un mes antes de las elecciones, por lo que contó con un plazo razonable para adoptar las medidas de actualización pertinentes frente a la actualización de la tarjeta electoral, lo que redundaba en mostrar a los ciudadanos las opciones políticas reales. En ese orden de ideas, respetuosamente [se sugirió] que se efectuara el exhorto correspondiente a la RNEC, propuesta que no incluyó la providencia, lo que motivó esta aclaración de voto, en aras de dejar constancia de lo ocurrido, y en especial, contribuir a que se evite una de las circunstancias que dio lugar al presente trámite.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 108 NUMERAL 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 179 NUMERAL 3 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 265 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2021 - ARTÍCULO 5 TRANSITORIO / DECRETO 1207 DE 2021 - ARTÍCULO 5 / DECRETO 1207 DE 2021 - ARTÍCULO 12 / DECRETO 1207 DE 2021 - ARTÍCULO 13 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 NUMERAL 5 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 31 / RESOLUCIÓN 10592 DE 2021 REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL



COALICIÓN POLÍTICA, LISTA DE CANDIDATOS EN COALICIÓN, NORMA CONSTITUCIONAL, DESARROLLO LEGAL DE LA NORMA CONSTITUCIONAL, INTERPRETACIÓN DE LA NORMA CONSTITUCIONAL, LISTA DE CANDIDATOS A CORPORACIÓN PÚBLICA DE ELECCIÓN POPULAR, INSCRIPCIÓN DE CANDIDATO A ELECCIÓN POPULAR, ALCANCE DE LA SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, ADJUDICACIÓN DE CURUL POR DERECHO PERSONAL, DERECHO A LA OPOSICIÓN POLÍTICA, PERSONERÍA JURÍDICA DEL PARTIDO POLÍTICO, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA, CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00088-00](#)

FECHA: 17/11/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: José Manuel Abuchaibe Escolar

DEMANDADO: Ernesto Gabriel Parrado Durán - Representante a la Cámara por el Departamento del Meta, periodo 2022- 2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 23

PROBLEMA JURÍDICO: ¿El acto de elección del señor Ernesto Gabriel Parrado Durán, como representante a la Cámara por la Circunscripción del Meta, para el periodo 2022-2026, se encuentra viciado de nulidad por haber violado las normas en que debía fundarse y haberse expedido de manera irregular? Para ello, deberá constatarse si el señor Parrado Durán se inscribió para la circunscripción del Meta de la Cámara de Representantes por una lista de coalición denominada “Pacto Histórico”, sin que aquella reuniera los requisitos legales y constitucionales, toda vez que el movimiento político Colombia Humana, que hace parte de dicha coalición, superaba el porcentaje fijado por el artículo 262 de la Constitución Política para la conformación de coaliciones, por “haber sido reconocido como un partido político con más de 8 millones de votos”. De modo que, deberá establecerse si la infracción alegada tiene la virtualidad de invalidar los sufragios computados a favor de los candidatos del Pacto Histórico para la elección de representantes a la Cámara por el departamento del Meta, en particular del señor Ernesto Gabriel Parrado Durán.

TESIS 1: El artículo 262, inciso quinto, de la Constitución Política. Con (...) la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015, el constituyente derivado incorporó al artículo 262 superior una regla relativa a la conformación de



listas en coalición para la elección de corporaciones públicas de elección popular. (...). En relación con la disposición (...), esta Sección (...) hizo referencia a los elementos que de allí derivan (...): 1. Prevé como titulares del derecho los partidos y movimientos políticos. 2. Exige la verificación de la personería jurídica. 3. Impone la verificación del atributo relativo a que los entes coaligados, sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos. 4. Lo anterior, en la respectiva circunscripción. De modo que, solo los partidos y movimientos que cuenten con personería jurídica podrán formar coaliciones para presentar listas para la elección de corporaciones públicas, siempre que la sumatoria de los votos que estos hayan obtenido no exceda el 15% del total de votos válidos emitidos en la circunscripción para la que se presentará la lista en cuestión. (...). Para el cálculo de dicha proporción, la norma establece que esta debe corresponder a la votación obtenida en “la respectiva circunscripción”, sin que se indique expresamente qué resultados electorales han de tomarse en consideración para dicho cómputo. Con todo, de la lectura sistemática de la norma, teniendo en cuenta la finalidad para la cual fue creada, es posible advertir por la Sala que desconocería la teleología de la disposición si se tuvieran en cuenta los resultados obtenidos por un determinado partido o movimiento en una elección diferente a aquella para la cual se busca presentar una lista en coalición. (...). De modo que, teniendo en cuenta que la disposición solo hace referencia a elecciones de corporaciones públicas, el cálculo del 15% a que se refiere el artículo 262 constitucional no debe tomar en consideración los resultados obtenidos en elecciones uninominales, como lo son las de presidente y vicepresidente de la República.

TESIS 2: Del reconocimiento de personería jurídica al movimiento Colombia Humana. Mediante sentencia SU- 316 de 2021 la Corte Constitucional decidió “TUTELAR el derecho fundamental a la oposición política en los términos del artículo 112 de la Constitución del movimiento político Colombia Humana, así como del senador Gustavo Francisco Petro Urrego en su calidad de titular de la curul a la que se refiere esta disposición»; dejar sin efectos la decisión del Consejo Nacional Electoral mediante la cual negó el reconocimiento de personería jurídica a ese movimiento «y en su lugar ORDENAR a dicha autoridad reconocer la personería jurídica al movimiento político Colombia Humana...”. (...). En efecto, el máximo órgano constitucional sustentó su decisión de amparo de los referidos derechos fundamentales, en que se presentaba “una situación de indefinición para los candidatos que hagan parte de una agrupación política, quienes de haber participado en las elecciones a la Presidencia de la República bajo la modalidad de un grupo significativo de ciudadanos sin personería jurídica, puedan acceder no sólo a la garantía prevista en el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, sino al conjunto de las garantías y derechos consagrados en el artículo 112 superior y en dicha Ley Estatutaria”, por lo que “en ausencia de una regla explícita de reconocimiento de personería jurídica, deberá emplearse como



criterio de interpretación aquel que realice de mejor manera el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito”. En ese orden, la Corte indicó que, en asuntos como el estudiado en dicha oportunidad, la regla a aplicar debería ser aquella que armonice lo dispuesto en los artículos 108 y 112 superiores y “que garantice los fines de un Estado democrático participativo y pluralista”

TESIS 3: Caso concreto. (...). [E]s claro que los resultados obtenidos por el movimiento Colombia Humana en los comicios del 2018 para la elección del presidente y vicepresidente de Colombia no pueden ni deben tenerse en cuenta para efectos de determinar el 15% que prevé el artículo 262 de la Constitución Política. Lo anterior, por cuanto carecería de sentido pretender que se tomen en consideración los votos obtenidos por un determinado partido o movimiento en una elección diferente a aquella para la cual se busca presentar una lista en coalición, en tanto que la norma prevé dicha posibilidad, precisamente para alcanzar la representación política y democrática en aquellas corporaciones públicas en las que los partidos políticos minoritarios no tienen una participación significativa. (...). [E]l Acto Legislativo 02 de 2015 en relación con el artículo 262, inciso 5 constitucional, tuvo como propósito la protección de las minorías políticas con la conformación de coaliciones y la garantía de la personería jurídica, a partir de los votos obtenidos, para ocupar curules en corporaciones públicas. Luego, los únicos resultados relevantes para establecer si el movimiento Colombia Humana podía o no formar parte de la coalición del Pacto Histórico para la elección de Cámara de Representantes en la circunscripción del Meta (periodo 2022-2026), fueron aquellos obtenidos por dicho movimiento en el mismo certamen electoral celebrado en el año 2018. Todas las demás elecciones desarrolladas y, más aún, aquellas que tienen lugar en la nacional para un cargo uninominal, como ocurre con la de presidente y vicepresidente de la República, no deben ser tomadas en cuenta para calcular el 15% señalado en el artículo 262 superior, en tanto que, se insiste, aquel aplica para garantizar las coaliciones de listas de aspirantes que buscan obtener participación representativa en las corporaciones públicas. De otro lado, la Sala precisa que la sentencia SU-316 de 2021 de la Corte Constitucional tampoco contiene una previsión que desconozca el análisis propuesto anteriormente. (...). De manera que, contrario a lo que señala el actor en su demanda, no es posible derivar ni inferirse del pronunciamiento del máximo órgano constitucional, ninguna regla o pauta sobre la forma en que debe interpretarse el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución. Tampoco puede entenderse que la necesidad de implementar un criterio diferencial en relación con el umbral exigido para el reconocimiento de personería jurídica en casos como el estudiado en esa oportunidad, tenga un impacto sobre el aspecto que aquí se estudia, pues se trata de reglas constitucionales diferentes. (...). De manera que, tal y como lo advirtió la agente del Ministerio Público, en este asunto el total de votos válidos sobre



los que se debe considerar “hasta el 15%” que reseña el inciso 5, artículo 262 constitucional, asciende a 293.055. En tales condiciones, el 15% de 293.055 corresponde a 43.958,25. De los partidos políticos que conforman la coalición Pacto Histórico, solo uno tuvo votación en la circunscripción de la Cámara de Representantes del Meta en el 2018, esto es, el Partido Unión Patriótica -UP- con 4.727, cifra que es inferior a los 43.958,25 votos que comprendían el 15% de los votos válidos para esa circunscripción. En consecuencia, resulta claro que la suma de los votos obtenidos por los partidos y movimientos que conformaron la coalición Pacto Histórico y que participaron en las elecciones para la Cámara de Representantes, año 2018, no sobrepasó el 15% de los votos válidos de la circunscripción del Meta. Así las cosas, toda vez que no se acreditó la vulneración del inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política, se impone negar las pretensiones de la demanda.

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA ROCÍO ARAÚJO OÑATE

TESIS: Interpretación del inciso 5° del artículo 262 constitucional. De conformidad con el criterio mayoritario de la Sección, el inciso 5° del artículo 262 del texto superior debe interpretarse, en la medida en que los votos a tener en cuenta para la determinación del 15% que se establece como límite para permitir la coalición de partidos y movimientos políticos, sean depositados no solo en la misma circunscripción sino para la misma corporación pública a la cual se pretende aspirar bajo la figura de la coalición. El fundamento de dicha tesis se edifica en la finalidad de la disposición constitucional, la cual se aterriza en la posibilidad para las minorías políticas de acceder a espacios de representación en cargos de elección popular plurinominales -concejos, asambleas y Congreso de la República-. (...). [Se manifiesta el] desacuerdo con dicha postura, bajo las razones que [se desarrollan] enseguida: La jurisprudencia de la Sección Quinta ha señalado que el artículo 262 constitucional, en su inciso 5°, es una norma completa y de aplicación inmediata, que consagra expresamente el derecho de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para coaligarse y presentar candidatos a corporaciones públicas. (...). Bajo este entendimiento -norma completa-, su interpretación debe efectuarse en torno a los elementos que se derivan de la misma, es decir, conforme con los ingredientes normativos que la componen, sin ir más allá de ellos. Lo anterior, en tanto que se trata de un requisito constitucional para el ejercicio de un derecho político que debe ser estudiado y aplicado en forma literal y sin acudir a que la Sala de decisión imponga ingredientes normativos a la norma constitucional, ni a hacer extensiones o analogías, que conlleven a hacer nugatorios los fines y principios del derecho electoral. Por ello, [se considera] que, en torno al debate suscitado en el asunto de la referencia, debió determinarse qué quiere señalar la norma constitucional cuando refiere al 15% de los votos depositados



ASUNTOS ELECTORALES 2022

“en la respectiva circunscripción”, siendo esta última figura un elemento clave para su entendimiento. (...). De esta manera, la circunscripción electoral puede ser entendida como el ámbito geográfico donde se ubican los ciudadanos habilitados para votar en una elección determinada y conforme a la cual se declara la elección. Así las cosas, la literalidad de la norma constitucional -inciso 5° del artículo 262 constitucional- consagra un ingrediente normativo -circunscripción- que no presenta una mayor dificultad interpretativa. En consonancia, la providencia de la cual (...) [se aparta] parcialmente asimiló los conceptos de circunscripción y de corporación pública, señalando entonces que la norma debe interpretarse en función del tipo de corporación pública a la que se pretende acceder. Ello, [se considera] respetuosamente no es acertado, en la medida en que el constituyente derivado quiso limitar la posibilidad de las coaliciones a corporaciones públicas, en términos de su representatividad en un territorio determinado -circunscripción-, noción de índole territorial que, como se evidenció, es diametralmente opuesta a la de corporación pública, de esencia simplemente orgánica. De otra parte, la hermenéutica efectuada por la sentencia aprobada en forma mayoritaria por esta Sección agrega un ingrediente normativo al inciso 5° del artículo 262 constitucional -corporación pública- que no pertenece -ni siquiera por vía de interpretación- a dicha disposición jurídica, que se limita en forma exclusiva al referido concepto de circunscripción. (...). [Se está] de acuerdo con que la teleología de la norma es la ampliación y fortalecimiento de los espacios de representación democráticos, especialmente, de colectividades pequeñas que sumadas no superan el 15% del apoyo ciudadano. (...). Esta finalidad no se modifica con la aplicación literal del inciso 5° del artículo 262 superior en lo que respecta al termino la “circunscripción” y eliminando el ingrediente normativo adicionado a la norma constitucional “corporación pública”. Con la primera de las figuras señaladas, la determinación del 15% de votos para la validez del acuerdo de coalición a corporaciones públicas se limita a lo buscado por el constituyente, esto es, la verificación del respaldo popular a una colectividad política en un espacio geográfico específico, con fundamento en su censo electoral, sin considerar para ello, la representatividad en una corporación pública en concreto. En otras palabras, desde (...) [la] perspectiva [propuesta], lo buscado por la norma es establecer el “músculo político” o “fuerza electoral” de un partido o movimiento político con personería jurídica, con fundamento en los votos obtenidos por esta en una respectiva circunscripción, para lo cual no importa el tipo de corporación pública al que hubiere aspirado en forma previa. Es de resaltar que con la tesis que [se sostiene] no se propone que se contabilicen sufragios de elecciones de otra naturaleza, de manera específica, las llevadas a cabo para cargos uninominales -alcaldes, gobernadores, presidente de la República-, en la medida en que claramente respecto de estos últimos comicios se presentan sendas diferencias con aquellas que se llevan a cabo para proveer los empleos en corporaciones públicas. A lo anterior se suma que, claramente, el inciso 5° del



artículo 262 constitucional refiere a la posibilidad de presentación de listas de candidatos en coalición a corporaciones públicas, lo que conlleva a que no se pueda considerar para el efecto del requisito porcentual allí planteado, lo acontecido en elecciones uninominales. De otra parte, [se considera] que la interpretación de la norma constitucional debe propender por mantener su efecto útil y finalidad en todo momento, lo cual, a (...) juicio [de la magistrada], no se cumple con la hermenéutica propuesta en la providencia de la cual (...) [se aparta] parcialmente. Ello, por cuanto, con la misma, se presentan una serie de eventos que vaciarían de contenido los requisitos fijados en el inciso 5° del artículo 262 constitucional, en tanto no se garantiza que el derecho allí consagrado, sea utilizado en la realidad por partidos y movimientos políticos minoritarios que es, a decir verdad, el propósito último de la norma. (...). [L]a tesis mayoritaria desconoce que en el intermedio de las elecciones territoriales se lleva a cabo, en la misma circunscripción, otro certamen democrático que permite establecer la fuerza electoral que respalda una determinada colectividad política y, en esa medida, (...) [no se encuentran] razones para que los resultados de esta última no puedan ser tenidos en cuenta a efectos de establecer el 15% que se fija en el inciso 5° del artículo 262 constitucional, pues, lo que se busca es precisar la representatividad del apoyo ciudadano. (...). [Se debe] resaltar que, de conformidad con la literalidad de la norma en comentario [inciso 5° del artículo 262 constitucional], la cual señala como criterio objetivo a “la respectiva circunscripción”, la situación antes descrita sólo ocurre en aquellos eventos en los cuales se presenta una coincidencia en las circunscripciones, es decir, en donde el ámbito espacial en las cuales se lleva a cabo la elección es igual. Se presenta dicho inconveniente constitucional en las elecciones a la Cámara de Representantes y asambleas departamentales o, en el caso específico, del Distrito Capital de Bogotá, en donde los ciudadanos allí habilitados para votar eligen a los concejales y representantes a la cámara baja, en una misma circunscripción electoral. Además de lo anterior, las consideraciones expuestas en la providencia de la que (...) [se aparta] parcialmente imponen otra dificultad, en el sentido de establecer con claridad el porcentaje de votos que serán tenidos en cuenta para futuras elecciones, respecto de los colectivos que se coaligaron en un momento determinado para el acceso a una corporación pública. (...). La ponencia aprobada en forma mayoritaria no presenta elementos de juicio que permitan resolver los interrogantes que emergen del estudio de las situaciones (...) descritas. Por el contrario, de la misma, es claro que se presentan dos posibilidades que no se compadecen con la finalidad de la norma constitucional, a saber: a) Por un lado, se desconoce la existencia de elecciones que concurren en la misma circunscripción y que permitirían establecer, de manera objetiva, la condición minoritaria o mayoritaria de un partido y movimiento político. (...). b) Por el otro, en una elección posterior, se permitiría que las colectividades políticas que ya no tienen la condición de minoría acudan a la posibilidad del inciso 5° del artículo 262 constitucional nuevamente, sin que exista un parámetro



objetivo para establecer el 15% de los votos depositados en la respectiva circunscripción, toda vez que será de imposible determinación pues vienen coaligados desde una elección anterior a la misma corporación pública. (...). Finalmente, es de señalar que la consideración expuesta por la Sala, en el sentido de precisar que los votos deben ser aquellos depositados en la misma corporación pública a la cual pretende aspirar la lista de coalición, deviene en un obiter dictum que no guarda relación con el desarrollo del concepto de violación presentado en la demanda. (...). Bastaba con señalar, con apego a la literalidad de la norma constitucional presuntamente desconocida, que se trata de elecciones que se llevan a cabo en diferentes circunscripciones, sin necesidad de efectuar calificativos o agregar ingredientes normativos no consagrados por el constituyente.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 108 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 112 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 262 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015 / LEY 1909 DE 2018 - ARTÍCULO 24



CUOTA DE GÉNERO, DERECHO DE LA MUJER A LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA, LISTA DE CANDIDATOS EN COALICIÓN, LISTA DE CANDIDATOS A CORPORACIÓN PÚBLICA DE ELECCIÓN POPULAR, SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, PERSONERÍA JURÍDICA DEL MOVIMIENTO POLÍTICO, ADJUDICACIÓN DE CURUL POR DERECHO PERSONAL, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATO A ELECCIÓN POPULAR

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00038-00](#)

FECHA: 24/11/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTES: Juan Carlos Gutiérrez Velasco y otros

DEMANDADOS: Carlos Adolfo Ardila Espinosa y Jorge Andrés Cancimance López - Representantes a la Cámara por el Departamento de Putumayo, periodo 2022-2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 24

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se debe decretar la nulidad del acto de elección de Carlos Adolfo Ardila Espinosa y Jorge Andrés Cancimance López como representantes a la cámara por el departamento de Putumayo – periodo 2022-2026? Con tal fin, se debe determinar, por un lado, si el acto de elección se encuentra viciado de nulidad por haber desconocido el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, relativo a la cuota de género que deben cumplir las listas de candidatos que aspiran a corporaciones públicas. De otro lado, si el señor Jorge Andrés Cancimance López se inscribió para la circunscripción del Putumayo para la Cámara de Representantes, por una lista de coalición denominada “Pacto Histórico”, sin que aquella reuniera los requisitos legales y constitucionales.

TESIS 1: La cuota de género en las listas de candidatos para Corporaciones Públicas. El artículo 262 constitucional, en su primer inciso, determina que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, deben inscribir candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por 3 candidatos. Con la modificación constitucional del artículo 107, efectuada mediante el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009, se estableció que “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". Bajo esa óptica y con el propósito de desarrollar los parámetros constitucionales, el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 consagró una obligación clara para los partidos, movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, consistente en que en la integración de sus listas a corporaciones públicas se debería respetar un porcentaje mínimo del 30% de participación de cualquiera de los géneros (...). Ahora bien, esta Sección ha precisado que la cuota de género es un concepto que tiene como finalidad equiparar la representación de los hombres y las mujeres en las corporaciones públicas de elección popular (...). En ese orden, se ha precisado por la jurisprudencia constitucional y de esta Sala de Decisión, que las acciones afirmativas tendientes a garantizar la equidad de género, no vulneran la autonomía que gozan los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, de ceñirse a los límites que les imponga el legislador, sino que buscan garantizar la participación igualitaria de ambos géneros en la conformación del poder público, en especial, al femenino que históricamente ha sido menoscabado, en cuanto al ejercicio y conformación del poder.

TESIS 2: El artículo 262, inciso quinto, de la Constitución Política – reiteración Jurisprudencial. Con ocasión de la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015, el constituyente derivado incorporó al artículo 262 superior una regla relativa a la conformación de listas en coalición para la elección de corporaciones públicas de elección popular (...). En relación con la disposición (...), esta Sección ha indicado que, a diferencia de lo ocurrido con el primer enunciado del inciso citado, que requiere de un desarrollo legislativo para su concreción y aplicación, el aparte resaltado [Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas"] “consagra y regula de manera directa un derecho, esto es, el relativo a presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas, bajo ciertas condiciones, dispuestas de manera específica por el Constituyente derivado”. De igual forma, en el mismo pronunciamiento se hizo referencia a los elementos que de allí derivan, en los siguientes términos:

1. Prevé como titulares del derecho los partidos y movimientos políticos.
2. Exige la verificación de la personería jurídica.
3. Impone la verificación del atributo relativo a que los entes coaligados, sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos.
4. Lo anterior, en la respectiva circunscripción. De modo que, solo los partidos y movimientos que cuenten con personería jurídica podrán formar coaliciones para presentar listas para la elección de corporaciones públicas, siempre que la sumatoria de los votos que estos hayan obtenido no exceda el 15% del



total de votos válidos emitidos en la circunscripción para la que se presentará la lista en cuestión. Así, se excluye de la posibilidad de presentar listas en las condiciones antes señaladas a los grupos significativos de ciudadanos, a los partidos y movimientos políticos que carecen de personería jurídica y a aquellos que, contando con ella, reúnan en conjunto una cantidad de votos que supere el porcentaje antes mencionado. Para el cálculo de dicha proporción, la norma establece que esta debe corresponder a la votación obtenida en «la respectiva circunscripción», sin que se indique expresamente qué resultados electorales han de tomarse en consideración para dicho cómputo. (...). es claro que la restricción prevista en la norma tiene por objetivo evitar que las fuerzas políticas que cuentan con amplia participación en una determinada corporación pública puedan unirse para la siguiente elección de la misma naturaleza con el fin de aumentar su representación en ella, en desmedro de las organizaciones que cuentan con un menor número de integrantes en tales cuerpos colegiados.

TESIS 3: Del reconocimiento de personería jurídica al movimiento Colombia Humana. Los ciudadanos Gustavo Petro Urrego y Álvaro Moisés Ninco Daza presentaron una solicitud de tutela en contra del Consejo Nacional Electoral, en la que alegaron que dicha entidad habría vulnerado el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público de quienes votaron por la fórmula presentada por el movimiento Colombia Humana para la elección de los cargos de presidente y vicepresidenta de la República, que tuvo lugar en el año 2018, como consecuencia de su decisión de negar el reconocimiento de personería jurídica a dicho movimiento. Lo anterior, toda vez que el referido movimiento formó parte de la coalición «Petro presidente», que recibió la segunda votación en dicho certamen electoral, cuyos candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República adquirieron el derecho a ocupar una curul en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, respectivamente, de conformidad con lo señalado en el artículo 24 de la Ley 1909 de 2018. Entre otras cosas, los accionantes en dicho proceso adujeron que resultaba contrario a toda lógica negar el reconocimiento de personería jurídica al movimiento político que avaló la candidatura de quienes ocuparon el segundo lugar en una elección presidencial, aun cuando el ordenamiento les reconoce el derecho a ocupar una curul en cada cámara integrante del Congreso de la República y a declararse en oposición, siendo la personería jurídica un presupuesto para el ejercicio de los derechos derivados de tal declaratoria. La Corte Constitucional, en sede de revisión, reconoció la existencia de «una situación de indefinición para los candidatos que hagan parte de una agrupación política, quienes de haber participado en las elecciones a la Presidencia de la República bajo la modalidad de un grupo significativo de ciudadanos sin personería jurídica, puedan acceder no sólo a la garantía prevista en el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, sino al conjunto de las garantías y derechos



consagrados en el artículo 112 superior y en dicha Ley Estatutaria», por lo que «en ausencia de una regla explícita de reconocimiento de personería jurídica, deberá emplearse como criterio de interpretación aquel que realice de mejor manera el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito». En ese orden, la Corte indicó que, en asuntos como el estudiado en dicha oportunidad, la regla a aplicar debería ser aquella que armonice lo dispuesto en los artículos 108 y 112 superiores y «que garantice los fines de un Estado democrático participativo y pluralista». (...). Con fundamento en lo expuesto, la Corte Constitucional decidió «TUTELAR el derecho fundamental a la oposición política en los términos del artículo 112 de la Constitución del movimiento político Colombia Humana, así como del senador Gustavo Francisco Petro Urrego en su calidad de titular de la curul a la que se refiere esta disposición»; dejar sin efectos la decisión del Consejo Nacional Electoral mediante la cual negó el reconocimiento de personería jurídica a ese movimiento «y en su lugar ORDENAR a dicha autoridad reconocer la personería jurídica al movimiento político Colombia Humana...».

TESIS 4: Caso concreto. Como viene de explicarse, la parte actora pretende que se declare la nulidad de la elección de los representantes a la Cámara por el departamento del Putumayo por dos cargos a saber: i) desconocimiento del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 por no observar la cuota de género en la inscripción de las listas de candidatos a la referida circunscripción, tanto por el Partido Liberal como por la coalición del Pacto Histórico y ii) al considerar que la coalición del Pacto Histórico por la que fue inscrito el señor Cancimance López y resultó electo, no cumplía con los requisitos previstos en el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política. Ello con fundamento en que, el movimiento Colombia Humana obtuvo personería jurídica con sustento en la votación obtenida en las elecciones presidenciales de 2018, las cuales superan ampliamente el 15% que prevé la norma constitucional, como límite para la coalición de los partidos políticos que lo desbordan. De la cuota de género que debían observar las listas del Partido Liberal y el Pacto Histórico para la Cámara de Representantes por el departamento del Putumayo. (...). [L]as listas constituidas por las organizaciones políticas que aspiran a corporaciones públicas se deben conformar por mínimo un 30% de uno de los géneros, con el propósito de promover el respeto por la diversidad y de garantizar la participación de los ciudadanos en la vida política del país - hombres y/o mujeres-. Asimismo, los partidos, movimientos políticos y grupos de ciudadanos significativos deben conformar e inscribir listas con una cuota mínima de participación femenina del 30%, siempre y cuando se deban elegir 5 o más curules y no se sobrepase el aspecto cuantitativo fijado en el artículo 262 constitucional – máximo de curules a distribuir dentro de la correspondiente circunscripción-, conforme lo prevé el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011. Sobre el particular, esta Sala de decisión ha precisado que de



la referida norma es claro que el legislador al incluir el mínimo de 30% del género femenino, se refirió a este porcentaje en relación con la conformación de las listas de candidatos y, de ninguna manera, se observa que haya considerado que el referido valor debería calcularse respecto del número de curules a proveer. Así mismo dicho porcentaje, tiene aplicación cuando se deban elegir 5 o más curules, teniendo en cuenta la limitación que de acuerdo con el contenido del artículo 262 de la Constitución Política, dispone que la lista no puede sobrepasar la cantidad de los escaños a proveer, a menos que se trate de una situación en la que se deban proveer como máximo 2, caso en el cual, las colectividades podrán inscribir hasta 3 aspirantes. (...) [conforme a lo dispuesto en el artículo 262 superior] significa que las colectividades, tienen la facultad de inscribir un número menor de candidatos, sin embargo, se deberá respetar el tope máximo que corresponde al número de curules a proveer. En ese sentido, debe concluirse que la lista de candidatos a corporaciones públicas que inscriban las agrupaciones políticas puede estar conformada por un número inferior a las curules a proveer, pero no mayor a ésta, salvo cuando se deban elegir máximo dos escaños. Adicionalmente, la Sección frente a casos similares ha considerado que entender que el 30% de la cuota de género se determina con relación al número de curules a proveer, podría en algunos eventos llegar a menoscabar la inclusión masculina y desatender la participación y conformación igualitaria del poder público. En consecuencia, i) le corresponde a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, previa inscripción de sus candidatos, verificar que éstos cumplan a cabalidad las calidades y requisitos exigidos y, la ausencia de inhabilidades o incompatibilidades y; ii) tratándose de listas donde se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular es obligatorio que se conformen por el 30% de uno de los géneros. En este asunto, los demandantes en el proceso 2022-00038-00 consideran que la coalición Pacto Histórico y el Partido Liberal Colombiano desconocieron los parámetros de participación igualitaria de la mujer en la votación popular para elegir a los representantes de la Cámara por el departamento del Putumayo, al no incluir en las listas a una mujer. (...) como en este asunto la circunscripción de Putumayo obedece solo a 2 curules, las colectividades políticas cuestionadas estaban habilitadas por la ley para presentar listas sin la composición de los dos géneros en la proporción mínima de 30% por mujeres, pues el legislador dispuso que solo resulta imperativa en las circunscripciones en las que se elijan 5 o más curules en las corporaciones de elección popular. (...). [E]l máximo órgano constitucional señaló, de conformidad con la referida norma, que los partidos y movimientos políticos deben procurar encarnar una representatividad basada en la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y desplegar acciones encaminadas a remover barreras que obstruyan la participación igualitaria y equitativa de unos y otras. En suma, declaró exequible la regla allí contenida, sin que encontrara reparo alguno frente a la determinación legislativa de exigir el 30% de participación femenina solo en



las listas en las que se pretende proveer 5 o más curules. (...). En ese orden de ideas, comoquiera que la norma que ahora se debate fue declarada exequible por la Corte Constitucional, sin que se advirtiera una desproporción o indebida configuración de la regla de género establecida, no encuentra la Sección argumentos suficientes para inaplicar dicha disposición, como lo sugieren los demandantes. En consecuencia, el cargo no debe prosperar.

TESIS 5: Del desconocimiento del inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política – reiteración jurisprudencial. (...). [L]a parte actora en el proceso 2022-00065-00 pretende que se declare la nulidad de la elección del señor Jorge Andrés Cancimance López, representante a la Cámara por el departamento del Putumayo, al considerar que la coalición del Pacto Histórico por la que fue inscrito y resultó electo, no cumplía con los requisitos previstos por el artículo 262 de la Constitución Política. Ello con fundamento en que el movimiento Colombia Humana obtuvo personería jurídica por orden de la Corte Constitucional, con sustento en la votación obtenida en las elecciones presidenciales de 2018, las cuales, según lo afirmó, superan ampliamente el 15% de los votos válidos que prevé la norma constitucional como límite para la coalición de los partidos políticos que lo desbordan. (...). [E]s claro que los resultados obtenidos por el movimiento Colombia Humana en los comicios del 2018 para la elección del presidente y vicepresidente de Colombia no pueden ni deben tenerse en cuenta para efectos de determinar el 15% que prevé el artículo 262 de la Constitución Política. Lo anterior, por cuanto carecería de sentido pretender que se tomen en consideración los votos obtenidos por un determinado partido o movimiento en una elección diferente a aquella para la cual se busca presentar una lista en coalición, en tanto que la norma prevé dicha posibilidad, precisamente para alcanzar la representación política y democrática en aquellas corporaciones públicas en las que los partidos políticos minoritarios no tienen una participación significativa. Nótese que el Acto Legislativo 02 de 2015 en relación con el artículo 262, inciso 5 constitucional, tuvo como propósito la protección de las minorías políticas con la conformación de coaliciones y la garantía de la personería jurídica, a partir de los votos obtenidos, para ocupar curules en corporaciones públicas. Luego, los únicos resultados relevantes para establecer si el movimiento Colombia Humana podía o no formar parte de la coalición del Pacto Histórico para la elección de Cámara de Representantes en la circunscripción del Putumayo (periodo 2022-2026), fueron aquellos obtenidos por dicho movimiento en el mismo certamen electoral celebrado en el año 2018. Todas las demás elecciones desarrolladas y, más aún, aquellas que tienen lugar en la circunscripción nacional para un cargo uninominal, como ocurre con la de presidente y vicepresidente de la República, no deben ser tomadas en cuenta para calcular el 15% señalado en el artículo 262 superior, en tanto que, se insiste, aquel aplica para garantizar las coaliciones de listas de aspirantes que buscan obtener participación representativa en las corporaciones públicas. De otro lado, la Sala precisa



que la sentencia SU-316 de 2021 de la Corte Constitucional tampoco contiene una previsión que desconozca el análisis propuesto anteriormente. En efecto, en dicha providencia se dispuso el reconocimiento de la personería jurídica del movimiento Colombia Humana, en consideración al derecho personal que les asistía a los candidatos que ocuparon el segundo lugar en votaciones a la presidencia y vicepresidencia de la República en el año 2018, de aceptar una curul en el Senado y la Cámara de Representantes, respectivamente, en ejercicio de su derecho de oposición del gobierno entrante. (...). Así, para el caso de Colombia Humana, no se tomó en cuenta, de forma exclusiva, el apoyo electoral con que contó su fórmula en la elección presidencial y vicepresidencial en segunda vuelta celebrada en el año 2018, sino también la decisión de sus integrantes de aceptar las curules a que tenían derecho, en aplicación del artículo 24 de la Ley 1909 de 2018, y a que, una vez posesionados en ellas, se declararan en oposición al gobierno presidido por la fórmula que resultó ganadora en dicha votación. De manera que, contrario a lo que señala la parte actora en su demanda, no es posible derivar ni inferirse del pronunciamiento del máximo órgano constitucional, ninguna regla o pauta sobre la forma en que debe interpretarse el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución. Tampoco puede entenderse que la necesidad de implementar un criterio diferencial en relación con el umbral exigido para el reconocimiento de personería jurídica en casos como el estudiado en esa oportunidad, tenga un impacto sobre el aspecto que aquí se estudia, pues se trata de reglas constitucionales diferentes. (...). En ese orden de ideas, para efectos de verificar si se observó o no el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución Política, es claro que se debe verificar a cuánto ascendió la votación válida para el Putumayo en el año 2018, para la Cámara de Representantes en esa anualidad. (...). Sin embargo, para efectos de constatar la votación en comento, solo se aportó copia del documento E-26 PRE de 2018 que contiene la votación para presidente de la República en segunda vuelta en el departamento de Putumayo, sobre el cual es claro que se trata de un documento que no trae evidencia de los resultados de las elecciones que se llevaron a cabo para la Cámara de Representantes para el año 2018 en la circunscripción del Putumayo. (...). En consecuencia, no se encuentra probado que los votos obtenidos por los partidos y movimientos que conformaron la coalición Pacto Histórico y que participaron en las elecciones para la Cámara de Representantes, año 2018, hubiesen superado el 15% de los votos válidos de la circunscripción del Putumayo. Así las cosas, toda vez que no se acreditó la vulneración del inciso quinto del artículo 262 de la Constitución Política, se impone negar las pretensiones de la demanda.

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA ROCÍO ARAÚJO OÑATE

TESIS: Interpretación del inciso 5° del artículo 262 constitucional. De conformidad con el criterio mayoritario de la Sección, el inciso 5° del artículo



ASUNTOS ELECTORALES 2022

262 del texto superior debe interpretarse, en la medida en que los votos a tener en cuenta para la determinación del 15% que se establece como límite para permitir la coalición de partidos y movimientos políticos, sean depositados no solo en la misma circunscripción sino para la misma corporación pública a la cual se pretende aspirar bajo la figura de la coalición. El fundamento de dicha tesis se edifica en la finalidad de la disposición constitucional, la cual se aterriza en la posibilidad para las minorías políticas de acceder a espacios de representación en cargos de elección popular plurinominales -concejales, asambleas y Congreso de la República-. (...). [Se manifiesta el] desacuerdo con dicha postura, bajo las razones que [se desarrollan] enseguida: La jurisprudencia de la Sección Quinta ha señalado que el artículo 262 constitucional, en su inciso 5º, es una norma completa y de aplicación inmediata, que consagra expresamente el derecho de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para coaligarse y presentar candidatos a corporaciones públicas. (...). Bajo este entendimiento -norma completa-, su interpretación debe efectuarse en torno a los elementos que se derivan de la misma, es decir, conforme con los ingredientes normativos que la componen, sin ir más allá de ellos. Lo anterior, en tanto que se trata de un requisito constitucional para el ejercicio de un derecho político que debe ser estudiado y aplicado en forma literal y sin acudir a que la Sala de decisión imponga ingredientes normativos a la norma constitucional, ni a hacer extensiones o analogías, que conlleven a hacer nugatorios los fines y principios del derecho electoral. Por ello, [se considera] que, en torno al debate suscitado en el asunto de la referencia, debió determinarse qué quiere señalar la norma constitucional cuando refiere al 15% de los votos depositados “en la respectiva circunscripción”, siendo esta última figura un elemento clave para su entendimiento. (...). De esta manera, la circunscripción electoral puede ser entendida como el ámbito geográfico donde se ubican los ciudadanos habilitados para votar en una elección determinada y conforme a la cual se declara la elección. Así las cosas, la literalidad de la norma constitucional -inciso 5º del artículo 262 constitucional- consagra un ingrediente normativo -circunscripción- que no presenta una mayor dificultad interpretativa. En consonancia, la providencia de la cual (...) [se aparta] parcialmente asimiló los conceptos de circunscripción y de corporación pública, señalando entonces que la norma debe interpretarse en función del tipo de corporación pública a la que se pretende acceder. Ello, [se considera] respetuosamente no es acertado, en la medida en que el constituyente derivado quiso limitar la posibilidad de las coaliciones a corporaciones públicas, en términos de su representatividad en un territorio determinado -circunscripción-, noción de índole territorial que, como se evidenció, es diametralmente opuesta a la de corporación pública, de esencia simplemente orgánica. De otra parte, la hermenéutica efectuada por la sentencia aprobada en forma mayoritaria por esta Sección agrega un ingrediente normativo al inciso 5º del artículo 262 constitucional -corporación pública- que no pertenece -ni siquiera por vía de



interpretación- a dicha disposición jurídica, que se limita en forma exclusiva al referido concepto de circunscripción. (...). [Se está] de acuerdo con que la teleología de la norma es la ampliación y fortalecimiento de los espacios de representación democráticos, especialmente, de colectividades pequeñas que sumadas no superan el 15% del apoyo ciudadano. (...). Esta finalidad no se modifica con la aplicación literal del inciso 5° del artículo 262 superior en lo que respecta al termino la “circunscripción” y eliminando el ingrediente normativo adicionado a la norma constitucional “corporación pública”. Con la primera de las figuras señaladas, la determinación del 15% de votos para la validez del acuerdo de coalición a corporaciones públicas se limita a lo buscado por el constituyente, esto es, la verificación del respaldo popular a una colectividad política en un espacio geográfico específico, con fundamento en su censo electoral, sin considerar para ello, la representatividad en una corporación pública en concreto. En otras palabras, desde (...) [la] perspectiva [propuesta], lo buscado por la norma es establecer el “músculo político” o “fuerza electoral” de un partido o movimiento político con personería jurídica, con fundamento en los votos obtenidos por esta en una respectiva circunscripción, para lo cual no importa el tipo de corporación pública al que hubiere aspirado en forma previa. Es de resaltar que con la tesis que [se sostiene] no se propone que se contabilicen sufragios de elecciones de otra naturaleza, de manera específica, las llevadas a cabo para cargos uninominales -alcaldes, gobernadores, presidente de la República-, en la medida en que claramente respecto de estos últimos comicios se presentan sendas diferencias con aquellas que se llevan a cabo para proveer los empleos en corporaciones públicas. A lo anterior se suma que, claramente, el inciso 5° del artículo 262 constitucional refiere a la posibilidad de presentación de listas de candidatos en coalición a corporaciones públicas, lo que conlleva a que no se pueda considerar para el efecto del requisito porcentual allí planteado, lo acontecido en elecciones uninominales. De otra parte, [se considera] que la interpretación de la norma constitucional debe propender por mantener su efecto útil y finalidad en todo momento, lo cual, a (...) juicio [de quien presente el salvamento parcial de voto], no se cumple con la hermenéutica propuesta en la providencia de la cual [se aparta] parcialmente. Ello, por cuanto, con la misma, se presentan una serie de eventos que vaciarían de contenido los requisitos fijados en el inciso 5° del artículo 262 constitucional, en tanto no se garantiza que el derecho allí consagrado, sea utilizado en la realidad por partidos y movimientos políticos minoritarios que es, a decir verdad, el propósito último de la norma. (...). [L]a tesis mayoritaria desconoce que en el intermedio de las elecciones territoriales se lleva a cabo, en la misma circunscripción, otro certamen democrático que permite establecer la fuerza electoral que respalda una determinada colectividad política y, en esa medida, no encuentro razones para que los resultados de esta última no puedan ser tenidos en cuenta a efectos de establecer el 15% que se fija en el inciso 5° del artículo 262 constitucional, pues, lo que se busca es precisar la



ASUNTOS ELECTORALES 2022

representatividad del apoyo ciudadano. (...). [Se debe] resaltar que, de conformidad con la literalidad de la norma en comento [inciso 5° del artículo 262 constitucional], la cual señala como criterio objetivo a “la respectiva circunscripción”, la situación antes descrita sólo ocurre en aquellos eventos en los cuales se presenta una coincidencia en las circunscripciones, es decir, en donde el ámbito espacial en las cuales se lleva a cabo la elección es igual. Se presenta dicho inconveniente constitucional en las elecciones a la Cámara de Representantes y asambleas departamentales o, en el caso específico, del Distrito Capital de Bogotá, en donde los ciudadanos allí habilitados para votar eligen a los concejales y representantes a la cámara baja, en una misma circunscripción electoral. Además de lo anterior, las consideraciones expuestas en la providencia de la que (...) [se aparta] parcialmente imponen otra dificultad, en el sentido de establecer con claridad el porcentaje de votos que serán tenidos en cuenta para futuras elecciones, respecto de los colectivos que se coaligaron en un momento determinado para el acceso a una corporación pública. (...). La ponencia aprobada en forma mayoritaria no presenta elementos de juicio que permitan resolver los interrogantes que emergen del estudio de las situaciones (...) descritas. Por el contrario, de la misma, es claro que se presentan dos posibilidades que no se compadecen con la finalidad de la norma constitucional, a saber: a) Por un lado, se desconoce la existencia de elecciones que concurren en la misma circunscripción y que permitirían establecer, de manera objetiva, la condición minoritaria o mayoritaria de un partido y movimiento político. (...). b) Por el otro, en una elección posterior, se permitiría que las colectividades políticas que ya no tienen la condición de minoría acudan a la posibilidad del inciso 5° del artículo 262 constitucional nuevamente, sin que exista un parámetro objetivo para establecer el 15% de los votos depositados en la respectiva circunscripción, toda vez que será de imposible determinación pues vienen coaligados desde una elección anterior a la misma corporación pública. (...). Finalmente, es de señalar que la consideración expuesta por la Sala, en el sentido de precisar que los votos deben ser aquellos depositados en la misma corporación pública a la cual pretende aspirar la lista de coalición, deviene en un obiter dictum que no guarda relación con el desarrollo del concepto de violación presentado en la demanda. (...). Bastaba con señalar, con apego a la literalidad de la norma constitucional presuntamente desconocida, que se trata de elecciones que se llevan a cabo en diferentes circunscripciones, sin necesidad de efectuar calificativos o agregar ingredientes normativos no consagrados por el constituyente.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 107 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 262 INCISO 5 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 28 / LEY 1909 DE 2018 - ARTÍCULO 24



MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO, COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL DEL SENADO, INEXISTENCIA DE INFRACCIÓN DE NORMA SUPERIOR

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00204-00](#)

FECHA: 01/12/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Harold Eduardo Sua Montaña

DEMANDADOS: Gloria Inés Flórez Schneider y Antonio José Correa Jiménez - Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional permanente del Senado de la República, período 2022-2023

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 25

PROBLEMA JURÍDICO: La controversia en este proceso está circunscrita a determinar, de acuerdo con la fijación del litigio, si el acto de elección de la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional permanente del Senado de la República, período 2022-2023, se encuentra viciado de nulidad por haber violado las normas en que debía fundarse. Para ello, deberá constatarse si el procedimiento efectuado para la elección demandada estuvo precedido de varias irregularidades en el trámite, que desconocen el artículo 149 de la Constitución Política. Particularmente, deberá establecerse si los siguientes vicios tienen la virtualidad de afectar la elección demandada: i) la alteración del orden del día contrario a la ley en la sesión inaugural del Senado de la República; ii) el presunto levantamiento irregular de la reunión de instalación del Congreso; y, iii) la supuesta sesión irregular de la Plenaria de Senado el mismo 20 de julio de 2022 así como las presuntas irregularidades en la elección de la mesa directiva de dicha cámara alta, contrariando lo dispuesto en los artículos 87 y 139 de la Ley 5 de 1992.

TESIS 1: La infracción de normas superiores. Esta causal ha sido considerada por la jurisprudencia del Consejo de Estado como un vicio nulidad de los actos administrativos en el que se hace una contrastación formal y objetiva de la actuación expedida en relación con normas jerárquicamente superiores. Caso concreto. (...). [L]a parte actora pretende que se declare la nulidad de la elección de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, con fundamento en la infracción de normas superiores, en consideración a las presuntas irregularidades que se presentaron en la sesión inaugural del Congreso de la República y en la reunión en la que se eligió la mesa directiva del Senado de la República. (...). i) Alteración del orden del día contrario a la ley en la sesión inaugural del Senado de la República. Para el demandante se vulneró



ASUNTOS ELECTORALES 2022

al artículo 149 de la Constitución Política, que dispone que las reuniones del Congreso realizadas por fuera de las condiciones constitucionales carecerán de validez y los miembros que participen en ellas serán sancionados de conformidad con la ley. Luego “la posesión del presidente de la junta preparatoria y los ciudadanos congresistas carece de validez por haberse hecho tras una alteración del orden del día contraria al orden legalmente establecido de la sesión inaugural del periodo congregacional”. En efecto, según la parte actora, el orden del día de la sesión inaugural del congreso fue alterado toda vez que las organizaciones políticas, que para ese momento se declaraban en oposición al Gobierno Nacional, señalaron que “dadas las pocas condiciones que tenemos, me traslado entonces y los invité al Nuevo Congreso de la República que comenzara a sesionar desde hoy y desde allí haremos nuestra intervención”. Tal intervención -para el actor- implicó una proposición al congreso en pleno de alterar el orden del día de la sesión inaugural así como de la primera reunión de Senado a fin de garantizar el derecho de la oposición. (...). Para el demandante, se desconoció igualmente el artículo 81 de la Ley 5 de 1992, conforme al cual “El orden del día de las sesiones puede ser alterado por decisión de la respectiva Corporación o Comisión, a propuesta de alguno de sus miembros, con las excepciones constitucionales”. Así mismo, el artículo 14 de la Ley 1909 de 2018 prevé que “En la instalación de las sesiones del Congreso por parte del presidente de la República, luego de la transmisión oficial, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional tendrán un tiempo de veinte (20) minutos para presentar sus observaciones y dar a conocer los planteamientos alternativos, en los mismos medios de comunicación social utilizados para la transmisión oficial. De no ser posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso.”. Al respecto, la Sala debe precisar en primer término que, le asiste razón a la demandada y al Ministerio Público al señalar que, los vicios e irregularidades invocados por el actor, no tienen relación directa con la elección de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado. Luego, de entrada, existe una imposibilidad de constatar, bajo la causal de nulidad de infracción de normas superiores, el desconocimiento directo de las disposiciones invocadas frente al procedimiento de elección demandado. Debe recordarse, como se precisó en el acápite anterior, que para la configuración de esta causal de nulidad se debe demostrar, por un lado, que las disposiciones que se estiman infringidas por el acto acusado integran el bloque normativo que le sirve de marco jurídico, es decir, que regulan la materia en la que se inscribe su objeto y declaración de voluntad. De otro lado, que en efecto, al confrontar el acto con tales normas surge su violación por contradicción o desconocimiento. Sin embargo, los supuestos fácticos en que se sustentan la demanda en este asunto se refieren a acontecimientos que nada tienen que ver con la reunión de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado en la



que eligió su mesa directiva. Los reparos del demandante se ubican en unos presuntos vicios previos a la elección que aquí se demanda y pretende derivar una consecuencia jurídica sobre la validez de los actos que tuvieron lugar en la sesión inaugural del Congreso, para aducir que toda actuación surtida con posterioridad no produce efecto alguno y, por lo tanto, se debe anular. No obstante, la construcción argumentativa que hace el actor para llegar a esa conclusión se limita únicamente a los supuestos efectos que prevé el artículo 149 de la Constitución Política (...). [D]e la disposición constitucional [referida], se tienen varios elementos que vale la pena desagregar: i) toda reunión del Congreso, ii) con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa, iii) fuera de las condiciones constitucionales, iv) no tiene validez y los actos que se realicen no tendrán efecto. En este caso, se tiene que las reuniones que se cuestionan por el demandante tanto en la instalación como en la plenaria del Senado, se llevaron a cabo actos protocolarios y en ejercicio de su función administrativa, con el fin de instalar el nuevo Congreso y la respectiva legislatura. Puntualmente, sobre la acotación de los partidos de oposición en la que sostienen que se están presentando algunas dificultades para continuar con su derecho de intervención y que continuaría la misma posteriormente, la Sala advierte que aquella circunstancia no implicó una alteración del orden del día de la sesión de instalación del Congreso. En efecto, el vocero de la oposición decidió no continuar, pese al espacio que se le concedió en virtud de la garantía que prevé la Ley Estatutaria 1909 de 2018, e indicó que su discurso lo haría “ante el nuevo Congreso” por lo que, en ejercicio de tal derecho, quien tenía la palabra podía disponer de cómo y en qué momento lo haría. Eventualidad que no tiene ninguna incidencia sobre la legalidad de la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República. (...). En consecuencia, no se evidencia ningún vicio que demuestre la alteración del orden del día de la sesión inaugural del Congreso y, en todo caso, dicho reparo no tiene una incidencia directa en el acto de elección de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, como lo afirma el demandante.

TESIS 2: ii) El levantamiento irregular de la sesión de instalación del Congreso. El señor Sua Montaña sostiene que la sesión inaugural del Congreso del periodo 2022-2026 no fue levantada en debida forma, por cuanto no se agotaron los últimos dos puntos del orden del día: (i) el estudio de la renuncia formulada por el magistrado del Consejo Nacional Electoral, Jaime Luis Lacouture Peñaloza; y (ii) la aprobación del acta de esa sesión plenaria, con lo cual se vulneró el artículo 149 Superior. (...). Sobre el punto, la Sala debe aclarar de entrada que, el argumento del actor sugiere una valoración gramatical sobre la manera en que se levantó la sesión. Mas no se devela una argumentación jurídica que conlleve a determinar a este juez electoral, las razones por las que el formalismo que señala el demandante tiene la



virtualidad de afectar todos los actos posteriores que se llevaron a cabo en el Congreso, incluyendo la elección de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República. (...). [P]ara el momento en que se decidió por parte del presidente de la junta preparatoria levantar la sesión de instalación del Congreso de la República, se habían desarrollado los asuntos o temas principales de la mencionada sesión; esto es, los establecidos en los artículos 12 a 17 del Reglamento del Congreso. Tales disposiciones prevén que la sesión inaugural del Congreso debe abordar los siguientes puntos: i) los senadores y representantes, se constituirán en junta preparatoria; ii) presidente y secretario de la junta preparatoria; iii) *quorum* deliberatorio y designación de comisión para informar al presidente de la República que el Congreso en pleno se encuentra reunido para su instalación constitucional; iv) instalación de las sesiones del Congreso por parte del presidente de la República; v) posesión del presidente de la junta preparatoria y; vi) posesión de los Congresistas. Así las cosas, no se encuentra probada la irregularidad formulada y, de cualquier forma, tampoco tiene incidencia en el acto de elección demandado.

TESIS 3: iii) Sesión irregular de la Plenaria de Senado el mismo 20 de julio de 2022 así como las presuntas irregularidades en la elección de la mesa directiva de dicha cámara alta, contrariando lo dispuesto en los artículos 87 y 139 de la Ley 5 de 1992. Para el demandante, la elección de la Mesa Directiva del Senado, periodo 2022-2023, fue ilegal, toda vez que ocurrió el propio 20 de julio de 2022, tras culminarse la sesión inaugural del Congreso para el periodo 2022-2026, cuando, a su juicio, debió llevarse a cabo al día siguiente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 5 de 1992, norma que preceptúa que las labores legislativas del Senado y de la Cámara comienzan “al día siguiente de instaladas las sesiones del Congreso.” Al respecto, debe precisarse que en este asunto se controvierte la elección de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de modo que, cualquier reparo que encuentre el actor en una elección diferente a la que acá se cuestiona, no resulta procedente. (...). [L]a Sala advierte que el artículo 87 de la Ley 5 de 1992, no prohíbe que el mismo día de la instalación de la sesión inaugural del Congreso, los senadores puedan elegir su Mesa Directiva. (...). Tal disposición señala que, al día siguiente de instaladas las sesiones del Congreso, cada una de las cámaras se reunirán para dar comienzo a su labor constitucional. No obstante, debe precisarse que además de la función legislativa asignada constitucionalmente al Congreso, esa corporación cuenta con otras más, como por ejemplo la electoral o la administrativa. Esta última es aquella referida a la posibilidad de establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes. En efecto, la elección de las mesas directivas hace parte de la debida organización de cada una de las cámaras y sus respectivas comisiones, pues están concebidas para adoptar las decisiones y medidas



necesarias y procedentes para una mejor organización interna, en orden a una eficiente labor legislativa y administrativa (artículo 41 de la Ley 5 de 1992). Luego, no se encuentra razón para concluir que, la elección de las mesas directivas a cargo de cada una de las Cámaras -para este caso particular del Senado- no puedan llevarse a cabo el mismo día en que se instala el Congreso. Nótese que el artículo 37 de la Ley 5 de 1992 dispone que “‘‘Instaladas las sesiones del Congreso, los Senadores y Representantes se reunirán por separado con el objeto de elegir sus Mesas Directivas y dar comienzo al trabajo legislativo.’’ En este orden, de dicha disposición no se observa ninguna exigencia que impida o prohíba que el mismo día en que sean instaladas las sesiones del Congreso se pueda elegir la mesa directiva. Adicionalmente, el artículo 40 del reglamento del Congreso establece que “‘‘La Mesa Directiva de cada Cámara se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año y a partir del 20 de julio (...)’’. Es decir, el periodo de la mesa directiva comienza, inclusive, el 20 de julio en que inicia cada legislatura. Así las cosas, no encuentra la Sala ningún vicio o irregularidad previa que tenga la virtualidad de afectar las elecciones que tuvieron lugar con posterioridad a la elección de la mesa directiva del Senado de la República. Primero, porque no es cierto que aquellos vicios se hayan presentado, como quedó demostrado y, segundo, por cuanto los reparos del actor no se relacionan con el procedimiento que se llevó a cabo para elegir la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, que puedan derivar en una reunión “fuera de las condiciones constitucionales” en los términos del artículo 149 constitucional. Visto así el asunto, las pretensiones de la demanda deben negarse al no encontrarse probado ningún vicio que le reste validez o efecto a los actos de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 149 / LEY 1909 DE 2018 - ARTÍCULO 14 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 37 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 41 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 81 / LEY 5 DE 1992 - ARTÍCULO 87



PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA, PROVIDENCIA JUDICIAL, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD, INTEGRACIÓN DE TERNA, MODULACIÓN DE LA SENTENCIA**RADICADO:** [05001-23-33-000-2022-00393-01](#)**FECHA:** 07/12/2022**TIPO DE PROVIDENCIA:** Sentencia**PONENTE:** Carlos Enrique Moreno Rubio**DEMANDANTE:** John Jairo Muñoz Arenas**DEMANDADO:** Leonardo García Botero – Rector Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia**MEDIO DE CONTROL:** Nulidad electoral**Extracto No. 26**

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Hay lugar a confirmar, o en su defecto, a modificar o revocar la sentencia del 20 de septiembre de 2022, emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, a través de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda? Para el efecto, se tiene que el actor fundamentó el recurso de apelación en que el acto de elección del señor Leonardo García Botero está viciado de nulidad por presuntamente haberse incumplido por parte del Consejo Directivo del TDEA los términos de la modulación de los efectos de la sentencia del 20 de enero de 2022, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en el expediente 05001-23-33-000-2021-00104-01, en relación con la fase a partir de la cual debía realizarse el proceso eleccionario para el cargo de rector.

TESIS 1: Cuestión previa. Posterior al ingreso del expediente al despacho para emitir sentencia, el demandado aportó la providencia del 15 de noviembre de 2022, con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate en el proceso ejecutivo con radicación 05001-23-33-000-2021-00104-02, por la cual se declaró la terminación anormal, al considerar que su trámite no cumple con los presupuestos adjetivos necesarios para su procedencia (...). Al respecto, se tiene que el artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, consagra la posibilidad de que las partes soliciten pruebas en el trámite de la segunda instancia, durante el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y bajo las causales taxativamente previstas en dicho postulado (...). En ese contexto, la petición de pruebas debe elevarse en la oportunidad dispuesta para tal fin, cumplir con los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad y que encuadre en alguna de las causales fijadas por el legislador para su procedencia. (...). Sobre el particular, se tiene que para la fecha de notificación y ejecutoria del auto admisorio no se había proferido la providencia del 15 de noviembre de 2022; sin embargo, esa decisión no corresponde a un elemento de convicción



que deba incorporarse al expediente, pues, las decisiones judiciales contenidas en providencias, bien sea autos o sentencias, no son medios probatorios sino fuentes de derecho. (...). Con todo, se advierte que la declaratoria de abstención para proferir decisión de fondo y la consecuente terminación anormal el proceso ejecutivo, es un aspecto que se torna irrelevante para el asunto que se debate en esta oportunidad, toda vez que en el auto se explicó que lo pretendido es la discusión de legalidad del Acuerdo 002 del 31 de enero de 2022, que declaró la elección del nuevo rector del TDEA (...).

TESIS 2: El recurso de apelación se contrae a cuestionar la interpretación realizada en la sentencia de primera instancia, dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en cuanto al momento específico a partir del cual el Consejo Directivo del TDEA debía iniciar el procedimiento de conformación de la terna, toda vez que no había lugar a que se constituyera una nueva terna, de acuerdo con la modulación expuesta en el fallo del 20 de enero de 2022, sino que debió mantenerse la terna inicial que incluía a las personas que estaban en triple empate, y a partir de ahí, realizar la elección. Para tal efecto, indicó que constituir una nueva terna implicaba retrotraer etapas fenecidas que conservaban validez, (...). En sentir del apelante, la conformación de la nueva terna por parte del Consejo Directivo con la exclusión de los candidatos Elimeleth Asprilla Mosquera y Sergio Roldán, se hizo para favorecer al demandado, sin tener en cuenta que la obligación de los nuevos miembros del Consejo era continuar el proceso de elección con la terna previa (...). Sobre el particular, se tiene que, en el fallo del 20 de enero de 2022, se modularon los efectos de la declaratoria de nulidad de la primera elección del demandado, como rector del TDEA, para indicar que el trámite eleccionario debía ser “retomado desde el momento mismo de la postulación de la terna definitiva, conservando lo anterior su validez. En términos llanos, lejos de ordenarse la realización de una nueva elección, el Consejo Directivo del TDEA retomará el proceso desde la etapa de conformación de la terna definitiva, garantizando que en su composición se incluyan los 3 candidatos mayormente votados por los estamentos participantes, a la manera como lo indica el Estatuto General de la institución universitaria”. Para efectos de dilucidar qué actuaciones concretas comprenden la fase de la conformación de la terna definitiva para la elección del rector, se debe acudir a la regulación del parágrafo 4 del artículo 22 del Estatuto General del instituto universitario, contenido en el Acuerdo 03 de 2014 y a lo definido sobre el punto en el referido fallo. (...). En ese contexto, se advierte que la fase de conformación de la terna definitiva comprende, a su vez, varias subetapas que inician con i) la sustentación de las propuestas de gestión por parte de los aspirantes; ii) la proposición de cada uno de los consejeros con los nombres con los candidatos; iii) la composición de la terna definitiva con los aspirantes mayormente votados y, finalmente, iv) la votación. La declaratoria de nulidad del acto de elección del demandado, contenido en el Acuerdo 007 del 12 de noviembre de 2020, obedeció a las irregularidades insalvables advertidas en la conformación de



la terna definitiva, en la medida en que no se constituyó con los aspirantes mayormente votados, por el hecho de que dos de los integrantes del Consejo Directivo no estaban facultados para depositar su voto a favor del candidato Lorenzo Portocarrero Sierra, y por la ausencia de implementación de un mecanismo de desempate entre este y los aspirantes Elimeleth Asprilla Mosquera y Sergio Roldán Gutiérrez. A partir del planteamiento expuesto en el fallo, es claro que la anomalía no solo incidió en el acto mismo de la terna definitiva, sino que sus efectos irradiaron a toda la fase que comprende su conformación, en tanto no se integró con los aspirantes que hubieran obtenido la mayor cantidad de postulaciones, debido a que se presentó un empate. En línea con lo anterior, y contrario a lo afirmado por el apelante, no era jurídicamente viable que el procedimiento eleccionario del rector de la institución universitaria se hiciera con sustento en una terna definitiva cuya composición estuvo precedida de graves anomalías, pues una interpretación en ese sentido implicaba que el acto que resultara de dicho proceso, naciera igualmente viciado de ilegalidad, situación que de suyo sí desatendía la modulación de los efectos del fallo del 20 de enero de 2022. Con fundamento en ese marco, se concluye que, como se indicó en la sentencia de primera instancia, el Consejo Directivo estimó que el procedimiento eleccionario debía retomarse desde el inicio de la fase de la conformación de la terna definitiva, es decir, con la sustentación de las propuestas de gestión de los aspirantes, máxime si se tiene en cuenta que los miembros del Consejo Directivo no eran los mismos que lo conformaron en el año 2020. Para la Sala es lógico concluir que, si la mayoría de los miembros del Consejo Directivo fueron renovados, era indispensable que tuvieran conocimiento de cada una de las propuestas de gestión de los aspirantes al cargo de rector, pues no existía otra manera de formar un criterio objetivo acerca de la coherencia y pertinencia de aquellas, por lo que es claro que el procedimiento eleccionario debía retomarse desde la primera subetapa de la conformación de la terna. En ese orden, los reparos señalados en el recurso de apelación no tienen vocación de prosperidad, en la medida en que la interpretación del Consejo Directivo del TDEA, referente a que el trámite eleccionario debía ser retomado desde el inicio de la fase de la composición de la terna, esto es, con la sustentación de las propuestas, se ajustó a la modulación de la sentencia del 20 de enero de 2022, sobre la base de que las anomalías que viciaron la elección anterior no solo comprendieron el acto contentivo de la terna definitiva, sino el procedimiento adelantado tendiente a su composición, tal como se argumentó en el fallo objeto de alzada. Por consiguiente, se confirmará la sentencia de primera instancia del 20 de septiembre de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

NORMATIVA APLICADA

LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 212



PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA POLÍTICA, MODALIDADES DE LA DOBLE MILITANCIA POLÍTICA, MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL, ELECCIÓN DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA, RENUNCIA DE LOS DIRECTIVOS DEL PARTIDO POLÍTICO, DESAFILIACIÓN AUTOMÁTICA DE PARTIDO POLÍTICO

RADICADO: [11001-03-28-000-2022-00179-00](#)

FECHA: 15/12/2022

TIPO DE PROVIDENCIA: Sentencia

PONENTE: Carlos Enrique Moreno Rubio

DEMANDANTE: Juan Carlos Capacho Delgado

DEMANDADO: Juan Felipe Corzo Álvarez– Representante a la Cámara por Norte de Santander, periodo 2022-2026

MEDIO DE CONTROL: Nulidad electoral

Extracto No. 27

PROBLEMA JURÍDICO: Se debe establecer si hay lugar a declarar la nulidad del acto de elección de Juan Felipe Corzo Álvarez, como representante a la Cámara por el departamento de Norte de Santander, por presuntamente contrariar los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011, que consagran la prohibición de incurrir en doble militancia, y, como consecuencia de dicha infracción, si se configura la causal de nulidad electoral prevista en el numeral 8 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011. También deberá determinarse si el demandado, en su condición de directorista y de vicepresidente del Directorio Nacional del Partido Conservador, se inscribió como candidato y fue elegido como congresista por el Partido Centro Democrático para el periodo 2022-2026 y si en la condición de miembro del Directorio Nacional Conservador y de vicepresidente, presentó renuncia al cargo dentro de los doce meses anteriores a su inscripción como candidato a la Cámara de Representantes por el Partido Centro Democrático para el periodo 2022-2026. Finalmente, se estudiará si el acto de registro de Juan Felipe Corzo Álvarez, como vicepresidente del Directorio Nacional del Partido Conservador, contenido en la Resolución 2569 del 12 de octubre de 2017, expedida por el Consejo Nacional Electoral, tiene efectos jurídicos, así como las consecuencias de dicho registro en relación con los actos privados que se adelanten directamente con la colectividad y la voluntad expresa del ciudadano.

TESIS 1: Análisis de los argumentos de la demanda. (...). La prohibición de doble militancia fue introducida en el ordenamiento jurídico 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. (...). [E]s claro que la



ASUNTOS ELECTORALES 2022

doble militancia tiene varias manifestaciones, algunas de ellas consagradas en la misma Carta Política [artículo 107], otras introducidas por la Ley 1475 de 2011 [artículo 2], 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 1° 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 5° 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 2° del artículo 2° 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 2° del artículo 2° 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 3° del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011 – (...)). De igual forma, resulta del caso reiterar que a partir de la entrada en vigor 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 [Ley 1437 de 2011] y, además, cuando: (...) 8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la elección”. La expresión “al momento de la elección” fue declarada inexequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-334 de 2014, con fundamento en lo previsto en los artículos 107 constitucional y 2 de la Ley 1475 de 2011, para lo cual determinó que la doble militancia ocurre



“específicamente al momento de la inscripción”, lo cual no implica que el vicio no trascienda al acto electoral.

TESIS 2: Caso concreto. Los planteamientos esbozados en la demanda se centran en la supuesta incursión del demandado en la prohibición de doble militancia, por el hecho de ser elegido a la Cámara de Representantes de Norte de Santander por el Partido Centro Democrático, sin haber renunciado a ser directorista y vicepresidente que desempeñaba en el Directorio Nacional del Partido Conservador, dentro de los doce meses anteriores a las inscripciones al Congreso de la República, periodo 2022-2026, y por aparecer inscrito en dicho cargo en el registro único de partidos y movimientos políticos que lleva el Consejo Nacional Electoral. (...). En ese sentido, de las cinco modalidades de doble militancia (...), la que se atribuye al acusado, como cargo de la demanda, es la que concierne a los directivos de organizaciones políticas, prevista en el inciso 1 del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011. La referida modalidad se estructura con la conjugación de los siguientes componentes: i) un sujeto activo, que para el caso se debe tratar de un integrante de la colectividad política que haya sido designado para dirigirla o para conformar sus órganos de gobierno, administración y control; ii) un elemento modal, consistente en la prohibición de aspirar a ser elegido por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, sin haber renunciado previamente al cargo directivo que se ostenta y, iii) un elemento temporal, según el cual dicho puesto debe ocuparse dentro de los doce meses anteriores a la inscripción como candidato a un cargo o corporación pública de elección popular por otra organización política, salvo que se presente renuncia antes de ese término. (...). De manera preliminar, se debe señalar que, en criterio de esta Sección, la renuncia a la militancia constituye un acto voluntario y libre que no está supeditado a la contestación, aceptación o autorización por parte de la organización política para que surta efectos, por lo que es suficiente con que la manifestación contenga en forma clara, concreta, expresa e inequívoca la intención del militante de retirarse. Esa línea de argumentación guarda consonancia con el numeral 3 del artículo 40 constitucional, según el cual, todo ciudadano tiene derecho a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas y a formar parte de ellos libremente, y con el inciso primero del artículo 107 *ibidem* [Constitución Política] que consagra “la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”. Ahora bien, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 3 de la Ley 1475 de 2011, el Consejo Nacional Electoral, a través de la Resolución 266 de 2019, estableció el registro único de partidos, movimientos políticos y agrupaciones políticas. (...). El artículo 6.5 del citado acto [Resolución 266 de 2019] establece la forma para que se materialice la desafiliación a una colectividad política y prevé como presupuesto, en todos los casos, que exista una manifestación de la solicitud en tal sentido por parte del afiliado, la cual deberá ser presentada directamente a la agrupación, con la precisión de que la desafiliación “operará



ASUNTOS ELECTORALES 2022

desde el momento mismo en que el afiliado comunique su decisión a la organización política”. En punto de la renuncia de directivos de los partidos y movimientos políticos, que es el reparo concreto que formuló el actor, se tiene que la jurisprudencia de la Sección Quinta ha señalado que por tratarse de ciudadanos que de manera libre asumieron mayores responsabilidades para el desempeño del cargo, el retiro de este implica el sometimiento al trámite o a las reglas especiales que sobre el particular haya definido la colectividad, por ejemplo, en los estatutos, las cuales se presumen ajustadas al ordenamiento jurídico por ser el resultado de la facultad de autorregulación y del acuerdo de voluntades de los interesados. (...). De la valoración de los documentos reseñados, la Sala encuentra que el demandado presentó renuncia a la condición de directorista y de vicepresidente del Partido Conservador, el 26 de diciembre de 2019, esto es, por fuera del periodo inhabilitante, con fundamento en que se radicó con más de doce meses de antelación a la fecha de inscripción de la candidatura como representante a la Cámara de Norte de Santander por el Partido Centro Democrático, la cual se efectuó el 13 de diciembre de 2021, según lo consignado en el formulario E-6 CT. Adicionalmente, se debe anotar que la inscripción de la renuncia en el registro único por parte del Consejo Nacional Electoral no constituye un presupuesto para que surta efectos la dejación del cargo, pues se trata de un acto declarativo y no constitutivo que permite constatar las circunstancias relativas al nombramiento, permanencia y remoción de directivos y cuya finalidad es garantizar la publicidad de las decisiones adoptadas por la organización, para que de esta manera sean oponibles a terceros. Por tanto, está acreditado que hubo una omisión del Partido Conservador en solicitar oportunamente a la autoridad electoral que inscribiera a quien fue designado en reemplazo del demandado, sin que de dicha falta se derive la consecuencia de que no hubo una dejación definitiva del cargo, dado que escapa de la competencia de quien manifiesta su dimisión continuar con el trámite posterior a la radicación de aquella. También es del caso señalar que no es objeto de controversia la falta de certeza de la persona que recibió el escrito de renuncia presentado por el demandado ante el Partido Conservador, si se tiene en cuenta, además, que la propia colectividad afirmó que “por razones involuntarias, el Partido Conservador no informó oportunamente al Consejo Nacional Electoral de estas modificaciones, trámite que se hará a la mayor brevedad posible, para actualizar los registros correspondientes”. Además, se debe tener en cuenta que el sello de recibido de la dimisión corresponde al empleado en la sede del Partido Conservador, aspecto que tampoco fue motivo de debate en este proceso. Asimismo, se resalta que el 19 de febrero de 2020, el Partido Conservador efectuó el nombramiento de Luis Karol León Vargas como vicepresidente de la colectividad, circunstancia que refuerza el hecho de que para ese momento el demandado ya no ostentaba dicha dignidad, tal como lo subrayó la señora agente del Ministerio Público, lo que a su turno deriva la consecuencia referente a que presentó la renuncia



con antelación al periodo inhabilitante. Así pues, tal y como lo sustentó esta Sala en el auto que resolvió la medida cautelar de suspensión provisional, y al no existir argumentos adicionales que permitan llegar a una conclusión diferente, es claro que los datos registrados para el 3 de agosto de 2022, fecha de la expedición del oficio CNE-S-2022- 004323-DVIE-700, en el que se indicó que el registro de Juan Felipe Corzo Álvarez como vicepresidente del Partido Conservador Colombiano estaba vigente, no reflejaron la circunstancia de la radicación de la renuncia desde el 26 de diciembre de 2019, lo que acredita que no ostentaba la condición de directorista de dicha colectividad dentro del periodo inhabilitante. Por consiguiente, comoquiera que no se desvirtuó la presunción de legalidad que reviste al acto de elección acusado, se impone desestimar las pretensiones de la demanda.

NORMATIVA APLICADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 40 NUMERAL 3 / CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 107 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 NUMERAL
8 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 2 / LEY 1475 DE 2011 - ARTÍCULO 3



ÍNDICE ANALÍTICO

A

- ACLARACIÓN DE LA SENTENCIA, 38, 95
- ACREDITACIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA, 300
- ACTO ADMINISTRATIVO
 - Fuerza ejecutoria, 215
 - Pérdida de fuerza ejecutoria, 215
- ACTO ADMINISTRATIVO DE ELECCIÓN
 - Publicación, 174
- ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL
 - Falta de publicación, 89
- ADJUDICACIÓN DE CURUL POR DERECHO PERSONAL
 - En elección de representante a la Cámara, 326, 333
- APLICACIÓN DE LA LEY EN EL TIEMPO, 223
- AUTENTICIDAD DEL DOCUMENTO, 310
- AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, 209
 - Límites, 204, 215
- AUTORIDAD ADMINISTRATIVA
 - En elección de representante a la Cámara, 50
- AUTORIDAD POLÍTICA, 300

C

- CAMPAÑA ELECTORAL
 - Financiación, 187, 300
- CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO
 - En nombramiento de ministro del interior, 283
- CENSO ELECTORAL
 - En elección de representante por el estamento docente ante Consejo Superior Universitario, 209
- COALICIÓN POLÍTICA
 - En elección de concejal municipal, 186
 - En elección de representante a la Cámara, 326
- COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS
 - Cumplimiento de requisitos para el desempeño del cargo de experto comisionado en asuntos energéticos, 129

- CONDENA EN COSTAS
 - Improcedencia, 45
- CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA, 227
- CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL
 - Quórum, 256
- CONVOCATORIA PÚBLICA
 - Al cargo de contralor territorial, 279
 - En elección de servidores públicos para corporación pública, 114
- CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL
 - Competencia del Consejo Directivo para decidir las recusaciones, 29
- CORRECCIÓN POR ERROR DE LA PROVIDENCIA JUDICIAL, 108
- CORRUPCIÓN DEL ELECTOR
 - En elección de representante a la Cámara, 47, 60, 187, 300, 310
- CRITERIO FUNCIONAL
 - Para determinar la autoridad administrativa, 300
- CRITERIO ORGÁNICO
 - Para determinar la autoridad administrativa, 300
- CUOTA DE GÉNERO
 - En elección de representante a la Cámara, 333
 - En nombramiento de ministro del interior, 283

D

- DERECHO A ELEGIR, 227
- DERECHO A LA OPOSICIÓN POLÍTICA, 326
- DESAFILIACIÓN AUTOMÁTICA DE PARTIDO POLÍTICO, 351
- DIFERENCIA ENTRE INHABILIDAD E INCOMPATIBILIDAD, 35, 118, 164, 238
- DOBLE ASIGNACIÓN DEL TESORO PÚBLICO, 238
- DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN LA MODALIDAD DE APOYO
 - Elementos de la configuración, 263



DOBLE VOTO

En elección de alcalde municipal, 242

E

ENTREGA EXTEMPORÁNEA DEL PLIEGO ELECTORAL

En elección de representante a la Cámara, 149

ESTADO DE EXCEPCIÓN, 215

EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

En elección de representante a la Cámara, 310

EXCLUSIÓN DE LA MESA DE VOTACIÓN

En elección de representante a la Cámara, 149

F

FACULTAD OFICIOSA DEL JUEZ

Límites, 242

FALSEDAD EN DOCUMENTO ELECTORAL

En elección de alcalde municipal, 242

FALTA DE COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA, 40

FALTA DE FIRMA DEL JURADO DE VOTACIÓN

En elección de representante a la Cámara, 149

FOTOGRAFÍA

Valor probatorio, 263, 317

G

GRABACIÓN MAGNETOFÓNICA

Valor probatorio, 89

I

INEXISTENCIA DE INFRACCIÓN DE LA NORMA EN QUE DEBÍA FUNDARSE

En elección de representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz, 317

INEXISTENCIA DE INFRACCIÓN DE NORMA SUPERIOR

En elección de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, 343

En elección de representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz, 317

INEXISTENCIA DE LA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

En elección de representante por el estamento docente ante Consejo Superior Universitario, 209

INHABILIDAD CONSTITUCIONAL DEL CONTRALOR MUNICIPAL, 98

INHABILIDAD DEL CONTRALOR MUNICIPAL

Por ejercicio de autoridad, 98

Por intervención en celebración de contratos, 98

INHABILIDAD DEL EDIL

Por intervención en contratación, 183

INHABILIDAD DEL REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Por coincidencia de periodos, 310

Por ejercicio de autoridad, 50, 60, 83, 300, 310

Por intervención en contratación, 55, 118, 317

Por intervención en gestión de negocios, 55

Por parentesco con persona que ejerza autoridad, 72, 141

INTEGRACIÓN DE TERNA

En elección de rector de universidad pública, 348

IRREGULARIDAD PROCESAL

En elección de contralor departamental, 124

IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY, 223

J

JURADO DE VOTACIÓN DE DERECHO, 149

JURADO DE VOTACIÓN DE HECHO, 149

M

MAYORÍAS

En elección del director de la Corporación Autónoma Regional, 256

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL

Caducidad. Inadmisibilidad del hecho nuevo, 155

Contabilización del término de caducidad, 157

MENSAJE DE DATOS

Valor probatorio, 187

MODULACIÓN DE LA SENTENCIA, 348

MOVIMIENTO POLÍTICO

Personería jurídica, 333



ASUNTOS ELECTORALES 2022

N

NATURALEZA DEL CARGO PÚBLICO

En designación de ministro, 172

NORMA CONSTITUCIONAL

Interpretación, 326

NORMA SIN VIGENCIA, 204

NOTICIA EN PRENSA ESCRITA

Valor probatorio, 141

NULIDAD

Contra acto que establece la forma de elegir al rector de la universidad, 204

NULIDAD ELECTORAL

Contra acto de elección de alcalde municipal, 242, 263

Contra acto de elección de concejal municipal, 177, 186, 193

Contra acto de elección de contralor distrital, 279

Contra acto de elección de edil, 183

Contra acto de elección de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, 343

Contra acto de elección de los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional, 227

Contra acto de elección de personero en encargo, 271

Contra acto de elección de rector de universidad pública, 348

Contra acto de elección de representante a la Cámara, 187, 300, 326, 333, 351

Contra acto de elección de representante por el estamento docente ante Consejo Superior Universitario, 209

Contra acto de elección del director de la Corporación Autónoma Regional, 256

Contra acto de elección del representante de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional, 238

Contra acto de elección del representante de los egresados ante el Consejo Superior Universitario, 223

Contra acto de nombramiento de ministro del interior, 283

P

PARTIDO POLÍTICO

Financiación, 67, 295

Personería jurídica, 326

Símbolo, 67, 295

PERSONERO MUNICIPAL

Vacante absoluta, 271

Vacante temporal, 271

PRINCIPIO DE AUTONOMÍA COLECTIVA, 227

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA, 198, 242

PRINCIPIO DE EFICACIA DEL VOTO, 227

PRINCIPIO DE IGUALDAD, 172

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA, 310

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

En elección de representante por el estamento docente ante Consejo Superior Universitario, 209

PRINCIPIO DEMOCRÁTICO, 215

PRINCIPIO PRO ACTIONE, 42

PRINCIPIO PRO ELECTORATEM, 317

PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA POLÍTICA

En la modalidad de apoyo, 177, 186, 193, 263

Renuncia de los directivos del movimiento político, 109, 351

PROPAGANDA ELECTORAL

En elección de alcalde municipal, 263

En elección de representante a la Cámara, 295

PRUEBA DE PARENTESCO, 141

PRUEBA EN VIDEO

Valor probatorio, 263, 310, 317

PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA, 348

PUBLICACIONES PERIODÍSTICAS

Valor probatorio, 187

R

RECOMPOSICIÓN DE LA TERNA, 124

RECUESTO DE VOTOS

En elección de representante a la Cámara, 149

RECURSO DE APELACIÓN

Aceptación del desistimiento, 42



- Contra providencia que decretó la suspensión provisional en elección del contralor municipal, 98
- Contra providencia que negó la suspensión provisional en elección de contralor departamental, 124
- Contra providencia que negó la suspensión provisional en elección de contralor municipal, 89
- Contra providencia que rechazó la demanda, 157, 174
- Rechazo por improcedente, 161
- RECURSO DE REPOSICIÓN**
- Contra providencia que negó la suspensión provisional en elección de representante a la Cámara, 161
- Falta de sustentación, 161
- RECURSO DE SÚPLICA**
- Contra providencia que ordenó remitir el expediente por falta de competencia en designación de ministro, 186, 170, 172
- Contra providencia que rechazó la demanda, 147, 155
- RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**
- Requisitos, 198
- RECUSACIÓN**
- Finalidad, 256
- REELECCIÓN**
- En elección de representante por el estamento de egresados ante el Consejo Superior Universitario, 223
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**
- Falta de reconocimiento de personería, 145
- REVOCATORIA DE LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATO A ELECCIÓN POPULAR**
- En elección de representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz, 317
- S**
- SABOTAJE**
- En elección de alcalde municipal, 242
- En elección de representante a la Cámara, 149
- SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**
- Alcance en elección de representante a la Cámara, 326, 333
- SOLICITUD DE ADICIÓN A LA SENTENCIA**, 40, 45
- SOLICITUD DE ADICIÓN DEL AUTO**, 145
- SOLICITUD DE CORRECCIÓN DE LA PROVIDENCIA**, 108
- SOLICITUD DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL**, 98, 271
- SUSPENSIÓN PROVISIONAL**
- Cesación de los efectos del acto demandado, 33
- Contra el acto de elección de los representantes principal y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional, 25
- Contra el acto de elección de representante a la Cámara, 47, 50, 55, 60, 67, 72, 109, 118, 149
- Contra el acto de elección de representante a la Cámara por la Circunscripción Especial de Comunidad Afrodescendiente, 141
- Contra el acto de elección de representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz, 83
- Contra el acto de elección del director general de la Corporación Autónoma Regional, 29
- Contra el acto de elección del representante principal de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional, 35
- Contra el acto de elección del secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, 133
- Contra el acto de elección del secretario general de la Cámara de Representantes, 136
- Contra el acto de elección del subsecretario general del Senado de la República, 114
- Contra el acto de nombramiento de experto en asuntos energéticos de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, 129, 164
- T**
- TRÁMITE DE LA RECUSACIÓN**
- En elección del director general de la Corporación Autónoma Regional, 29



**ASUNTOS
ELECTORALES**
2022

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EN PRIMERA INSTANCIA

Competencia en designación de ministro, 168, 170, 172

V

VALIDEZ DEL VOTO, 317

VIGENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, 33

VIOLENCIA PSICOLÓGICA, 310

VOTO ELECTRÓNICO

En elección de representante por el estamento docente ante Consejo Superior Universitario,
209



SECCIÓN QUINTA ■ TOMO I ■ PARTE 3

ASUNTOS ELECTORALES 2022

