



Radicado: 15001-23-33-000-2019-00596-01
Demandante: Alfredo Dehaquiz Mejía y otro

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 15001-23-33-000-2019-00596-01 (ACUMULADO)
15001-23-33-000-2019-00590
Demandantes: ALFREDO DEHAQUIZ MEJÍA Y AUGUSTO GUTIÉRREZ
CAMACHO
Demandada: CONSTANZA ISABEL RAMÍREZ ACEVEDO –
ALCALDESA DE DUITAMA PERÍODO 2020-2023

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por Alfredo Dehaquiz Mejía y Augusto Gutiérrez Camacho, en su calidad de demandantes, en contra de la sentencia proferida el 10 de noviembre de 2020 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda de nulidad electoral frente a la elección de Constanza Isabel Ramírez Acevedo como alcaldesa del municipio de Duitama (Boyacá) para el periodo 2020-2023.

I. ANTECEDENTES

1. Expediente 15001-23-33-000-2019-00596-00

1.1. Pretensiones

El señor Alfredo Dehaquiz Mejía, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, con el fin de que se hiciera la siguiente declaración:





“PRIMERO: Que son nulos los actos del 3 de noviembre, por medio de los cuales la Comisión Escrutadora Municipal declaró la elección de CONSTANZA ISABEL RAMÍREZ ACEVEDO como ALCALDE del municipio de Duitama, departamento de Boyacá para el período 2020-2023 como consta en las Acta (sic) de Escrutinio E-26 – ALC cuya copia adjunto.

SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior, se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la realización de nuevas elecciones en la ciudad de Duitama, para el cargo de Alcalde (sic) por el periodo constitucional 2020-2023”.

1.2. Hechos

Como fundamento fáctico de las pretensiones de la demanda narró, en síntesis, los siguientes:

Manifestó que el 26 de julio de 2019, la coalición programática y política denominada “Duitama Florece” compuesta por el Partido Cambio Radical, el Partido de Unidad Nacional – Partido de la U, el Partido Social Independiente – Partido ASI y el Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS solicitó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la inscripción de Constanza Isabel Ramírez Acevedo como candidata a la Alcaldía de Duitama para las elecciones de autoridades regionales, periodo 2020-2023.

Indicó que la Procuraduría General de la Nación identificó un total de 694 candidatos inhabilitados para participar en las elecciones para los cargos de alcaldes, concejales, diputados y ediles en los treinta y dos departamentos, dentro de los que se encontraba Constanza Isabel Ramírez Acevedo, información que fue enviada al Consejo Nacional Electoral para lo pertinente.

Señaló que para el momento de la inscripción a la Alcaldía de Duitama, Constanza Isabel Ramírez Acevedo tenía tres sanciones, de acuerdo con lo consignado en el certificado de antecedentes disciplinarios 131777190 del 7 de agosto de 2019, expedido por la Procuraduría General de la Nación.

La primera, consistente en una inhabilidad especial, por un término de dos meses, impuesta por la Procuraduría Regional Boyacá y, las otras, referentes a dos inhabilidades fiscales por cinco años, emitidas por la Contraloría Departamental de Boyacá.

Acotó que mediante la Resolución 4645 del 10 de septiembre de 2019 expedida por el Consejo Nacional Electoral, se revocó la inscripción de la





señora Ramírez Acevedo como candidata a la Alcaldía de Duitama, decisión que fue objeto del recurso de reposición, el cual fue decidido a través de la Resolución 4856 del 18 de esos mismos meses y año, en el sentido de confirmar íntegramente el acto administrativo inicial.

Refirió que el 26 de septiembre de 2019, la señora Ramírez Acevedo presentó una acción de tutela ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá en contra de la Procuraduría Provincial de Santa Rosa de Viterbo (Boyacá), la Procuraduría Regional de Boyacá y el Consejo Nacional Electoral, con el fin de cuestionar las resoluciones por las cuales le fue revocada la inscripción de la candidatura.

Precisó que el 27 de septiembre de 2019, Constanza Isabel Ramírez Acevedo, con fundamento en lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, realizó una modificación a la primera inscripción, tal como se puede constatar en el formulario E-7 AL, solicitud que fue rechazada de plano por la registradora municipal del Estado Civil de Duitama.

Sostuvo que mediante fallo del 9 de octubre de 2019, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá declaró la improcedencia de la petición de amparo.

Expuso que el 9 de octubre de 2019, la demandada envió un correo electrónico a unas empleadas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de que se le informara si había quedado en firme la inscripción de la candidatura, a lo que le respondieron afirmativamente.

Esgrimió que a través de sentencia del 21 de octubre de 2019, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura revocó el fallo de tutela del 9 de octubre y, en consecuencia, amparó como mecanismo transitorio el derecho a elegir y ser elegido de la demandada, y *“dejó sin valor y efecto las Resoluciones Nos. 4645 del 10 de septiembre de 2019 y 4856 del 18 de septiembre de 2019, mediante las cuales se revocó el acto de inscripción de la candidatura de la señora Constanza Isabel Ramírez Acevedo para los comicios electorales a celebrarse el próximo 27 de octubre de 2019, a la Alcaldía del Municipio de Duitama, departamento de Boyacá, por el término de cuatro (4) meses o mientras interpone la respectiva demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*.

Indicó que con ocasión del fallo de segunda instancia emitido por el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, quedó en firme la primera inscripción del 26 de julio de 2019, por la coalición “Duitama Florece”.





Adujo que, no obstante, en la tarjeta electoral oficial presentada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, la señora Ramírez Acevedo apareció como candidata del Partido Cambio Radical.

Anotó que el 27 de octubre de 2019 se llevaron a cabo las elecciones para autoridades regionales y la Comisión Escrutadora de Duitama declaró la elección de Constanza Isabel Ramírez Acevedo como alcaldesa municipal, inscrita por el Partido Cambio Radical.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Expresó que la candidata estaba inhabilitada para ser elegida como alcaldesa municipal de Duitama, de conformidad con el certificado de antecedentes disciplinarios presentado por la Procuraduría General de la Nación y con la Resolución 4645 del 10 de septiembre de 2019, por la cual el Consejo Nacional Electoral revocó la inscripción de la candidatura efectuada el 26 de julio de 2019, decisión que fue confirmada en todas sus partes por la Resolución 4956 del 18 de septiembre de 2019.

Puntualizó que la demandada, al momento de la inscripción como candidata, tenía una inhabilidad especial impuesta por la Procuraduría Regional de Boyacá por el término de dos meses; así mismo, presentaba dos sanciones de la Contraloría Departamental de Boyacá, por las que se restringió el ejercicio de cargos públicos por el término de cinco años, es decir, hasta mayo de 2024.

Adujo que según lo ha señalado el Consejo de Estado, la suspensión con inhabilidad especial tiene la potencialidad de afectar el acto de elección o de nombramiento, dada la imposición de una limitante al acceso a cargos públicos.

Señaló que en este caso se generó una inhabilidad especial por dos meses, esto es, desde el 25 de julio y hasta el 25 de septiembre de 2019.

Advirtió que la inhabilidad especial, por ser una modalidad de interdicción para el ejercicio de funciones públicas, atañe también al acto de inscripción de una candidatura a un cargo o corporación de elección popular.

Aseguró que de acuerdo con lo regulado en el numeral 1° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, las personas que se encuentren en interdicción para el ejercicio de funciones públicas no pueden ser inscritas como candidatas ni elegidas ni designadas como alcaldes municipales o distritales.





Acotó que comoquiera que la demandada no se encontraba en ejercicio de una función pública para efectos del cumplimiento de la sanción disciplinaria, según lo señalado en el artículo 46 de la Ley 734 de 2002, el término de suspensión o el que faltare, según el caso, se convierte en salarios de acuerdo con el monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial, de manera que el pago de la sanción fue efectuado el 8 de agosto de 2019, vale decir, con posterioridad al acto de inscripción.

Resaltó que el pago de la multa no implica la inexistencia de la inhabilidad especial, máxime si se tiene en cuenta que la conducta por la que fue sancionada la demandada, fue calificada como *“falta grave dolosa”*.

En cuanto a la segunda inscripción realizada por la otrora candidata a la Alcaldía de Duitama, refirió que el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011 prevé que la inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular solo podrá ser modificada en casos de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma, por revocatoria de la inscripción por parte del Consejo Nacional Electoral, por muerte o incapacidad física permanente

Señaló que la modificación de la inscripción no podía ser realizada directamente por la candidata, toda vez que es una facultad conferida por la ley al partido o movimiento político, en este caso, a la coalición “Duitama Florece”, siempre y cuando se cumplan las causales enlistadas en el referido artículo 31 de la Ley 1475 de 2011.

Concluyó con la manifestación referente a que hubo un engaño a los electores porque votaron por una candidata que aparecía en la tarjeta electoral en representación del Partido Cambio Radical, cuando lo cierto es que la inscripción que estuvo vigente como consecuencia del fallo de tutela del 21 de octubre de 2019 dictado por el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, fue la que se hizo por la coalición “Duitama Florece”.

1.4. Contestación de la demanda

La señora Constanza Isabel Ramírez Acevedo, mediante apoderado se opuso a las pretensiones de la demanda.

Precisó que el 26 de julio de 2019 fue inscrita a la Alcaldía del municipio de Duitama como candidata de la coalición “Duitama Florece”, para cuyo efecto contó también con el aval del Partido Cambio Radical, agrupación política que formó parte de la referida coalición.





Mencionó que el 22 de julio de 2019 se celebró el acuerdo de coalición entre el Partido Cambio Radical, el Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U, el Partido ASI y el movimiento MAIS.

Resaltó la preponderancia del Partido Cambio Radical en la coalición programática y política, pues, a manera de ejemplo, citó que en la cláusula séptima del pacto quedó establecida la obligación de la rendición de cuentas en esa agrupación política, así como la distribución de los recursos de reposición de gastos de campaña.

Aseveró que la militancia de la demandada en el Partido Cambio Radical quedó comprobada con el formulario de inscripción de candidatura E-6 AL, en el que se señaló la pertenencia a dicha colectividad y no a ninguna otra agrupación política partícipe de la coalición. Adicionalmente, en ese mismo formulario se expresó que la candidatura estaba respaldada por una coalición.

Indicó que una vez se revocó la inscripción de la candidatura de Constanza Ramírez a la Alcaldía de Duitama, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, procedió a modificar la inscripción ante la Registraduría Nacional del Estado Civil el 27 de septiembre de 2019, organismo que la aceptó por cumplir los requisitos exigidos legalmente para tal propósito.

Alegó que en el formulario en el que se realizó la modificación de la inscripción nada se preguntó acerca del nombre de la coalición, pues, únicamente se indagó respecto de la pertenencia a un partido o movimiento político, razón por la cual se señaló al Partido Cambio Radical, tal como se había diligenciado inicialmente en el formulario E-6 AL.

Recalcó que seis días antes de las elecciones para autoridades regionales, esto es, el 21 de octubre de 2019, se dejaron sin valor y efecto las resoluciones por las cuales el Consejo Nacional Electoral había revocado la inscripción de la candidatura, pero esa protección fue transitoria, ya que tenía un plazo de cuatro meses para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho tendiente a solicitar la declaración de nulidad de esos actos administrativos.

No obstante, la demanda no fue presentada porque ya se había logrado la participación de la candidata en la contienda electoral llevada a cabo el 27 de octubre de 2019.





Arguyó que la modificación de la inscripción se ajustó a lo consagrado en el inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, en la medida en que fue efectuada dentro de los términos establecidos en la ley y en el calendario electoral para tal propósito, esto es, el 27 de septiembre de 2019, un mes antes de la fecha prevista para la realización del certamen electoral, la cual fue aceptada por la Registraduría Municipal del Estado Civil de Duitama.

Explicó que la modificación no constituyó una nueva inscripción para aspirar a la Alcaldía de Duitama, toda vez que en el formulario E-7 AL quedó plasmada la voluntad de modificar la inscripción inicial hecha el 26 de julio de 2019, como mecanismo para ejercer los derechos de postulación por parte de la coalición “Duitama Florece” y de participación en política.

Anotó que la revocatoria de la inscripción por el Consejo Nacional Electoral abrió paso a que se cumplieran las causales legales para la modificación, establecidas en los artículos 31 y 32 de la Ley 1475 de 2011.

Advirtió que la Registraduría Municipal del Estado Civil de Duitama expidió una constancia en la que dio cuenta de la existencia de la inscripción inicial, de la revocatoria de la que fue objeto y de que la modificación se hizo en la oportunidad legal, por manera que no hubo una multiplicidad de inscripciones.

Señaló que mediante providencia del 30 de abril de 2019, la Procuraduría Provincial de Santa Rosa de Viterbo declaró responsable disciplinariamente a Constanza Isabel Ramírez *“por haber incurrido en la falta grave a título de dolo”*, por hechos ocurridos cuando fungió como alcaldesa de Duitama en el periodo constitucional 2012-2015, y como consecuencia de ello le impuso sanción de *“suspensión e inhabilidad en el ejercicio de sus funciones por el tiempo de dos (2) meses sin derecho a remuneración, sanción convertible a salarios mínimos de acuerdo a (sic) lo establecido en el inciso segundo del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, correspondiendo a la suma de Doce Millones Cuarenta y Seis Mil Ciento Noventa y Dos Pesos (\$12.046.192)”*

Alegó que la sanción fue confirmada por la Procuraduría Regional de Boyacá el 22 de julio de 2019 y, en consideración a que la demandada no ejercía ningún cargo público, pagó el monto de la sanción de suspensión convertida en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Adujo que de conformidad con lo normado en los artículos 44 y 45 de la Ley 734 de 2002, la sanción de suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, así como la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier





cargo distinto de aquel, lo que de suyo no implica que no pueda “inscribirse” para aspirar a un cargo, pues tienen connotaciones diferentes.

Estimó que la norma en referencia extiende la inhabilidad especial al “ejercicio” de la función pública en cargos “*distintos de aquel*” en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria, es decir que la demandada podía aspirar al mismo cargo y, por consiguiente, inscribirse para la contienda electoral.

Sostuvo que a pesar de que se considere la inhabilidad especial como una interdicción para el ejercicio de funciones públicas, lo cierto es que no se configura respecto del mismo cargo en donde se produjo la situación objeto de sanción disciplinaria, sino frente a otros.

En cuanto a la inhabilidad de índole fiscal con ocasión de dos sanciones que le fueron impuestas a finales del año 2018, esgrimió que los procesos de responsabilidad fiscal concluyeron con el pago de las obligaciones el 16 de julio de 2019, tal como se puede corroborar en los autos de esa fecha emitidos por la Contraloría Departamental de Boyacá dentro de los procesos administrativos de cobro coactivo con radicaciones 097-2019 y 106-2019.

Aseveró que según jurisprudencia de esta Corporación¹, si bien puede ocurrir que al momento de la inscripción de un candidato y su posterior elección se encuentre vigente un fallo administrativo de responsabilidad fiscal, lo cierto es que si se paga la obligación antes de la posesión no se configura la inhabilidad, de modo que la declaratoria de responsabilidad fiscal no apareja la interdicción de derechos y funciones públicas.

Frente al cuestionamiento de un supuesto engaño al elector, precisó que los electores de Constanza Isabel Ramírez votaron con el convencimiento de que estaban apoyando a una candidata de una coalición. El hecho de que en la tarjeta electoral hubiera aparecido el nombre del Partido Cambio Radical, obedeció a un error de la Registraduría Municipal de Duitama en la entrega del formulario E-7 AL, porque se suministró el destinado para listas de candidatos a corporaciones públicas y no el de candidatos que aspiraban a cargos individuales.

Enfatizó en el hecho de que en la tarjeta electoral se podía identificar plenamente a la candidata Constanza Isabel Ramírez con su nombre completo y su fotografía, a partir de lo cual se puede entender como válida la

¹ Hizo referencia a la sentencia del 14 de diciembre de 2016, radicación 11001-03-15-000-2016-01499-01; actor: Edinson Tascón Rubio; demandado: Tribunal Administrativo del Caquetá.





elección, con independencia de que no se hubieran incluido los logos símbolos de cada una de las fuerzas políticas que respaldaron la candidatura.

1.5. Registraduría Nacional del Estado Civil

A través de apoderado se pronunció en el sentido de advertir la falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no fue la autoridad que expidió el acto de elección objeto de la demanda y no tuvo ninguna injerencia en las acciones u omisiones endilgadas por la parte actora.

Señaló que la relación jurídica puesta de presente existe, únicamente, entre el demandante, el demandado y el Consejo Nacional Electoral por ser el organismo competente para adelantar los procesos administrativos de aceptación, revocatoria y modificación de la inscripción de candidatos.

Manifestó que las facultades de la institución en lo referente a la inscripción de candidaturas para las elecciones de autoridades regionales se circunscriben a la verificación de los requisitos formales y, concretamente, en punto de los avales, a la revisión de estos tendiente a confirmar que estén suscritos por el representante legal del partido o por quien este delegue.

Refirió que la competencia tratándose de las modificaciones durante la etapa de inscripciones se limita a establecer la intención de la agrupación política inscriptora.

2. Expediente 15001-23-33-000-2019-00590

2.1 Pretensiones

El señor Augusto Gutiérrez Camacho, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones:

“PRIMERO: Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el formulario E-26 expedido el 3 de noviembre de 2019, expedido por la comisión escrutadora departamental de Boyacá, a través de la cual se declaró elegida la señora CONSTANZA ISABEL RAMÍREZ ACEVEDO, identificada con cédula de ciudadanía (...), alcaldesa de Duitama para el periodo constitucional 2020-2023, avalada por el partido cambio radical. Como consta en el acta parcial de escrutinio municipal.





SEGUNDO: como consecuencia y de conformidad con lo establecido en el numeral 3° del artículo 288 del CPACA, decretar la cancelación de la respectiva credencia. Expedida a nombre de CONSTANZA ISABEL RAMÍREZ ACEVEDO como alcaldesa Municipal de Duitama” (sic para toda la cita).

2.2. Hechos

Como sustento de las pretensiones, expuso los siguientes supuestos fácticos:

Indicó que el 27 de julio de 2019, Constanza Isabel Ramírez Acevedo se inscribió como candidata a la Alcaldía de Duitama para el periodo constitucional 2020-2023, con el aval de la coalición “Duitama Florece”.

Señaló que el 27 de octubre de 2019 se llevó a cabo el certamen para la elección de autoridades regionales.

Mencionó que el 2 de noviembre de 2019, la Comisión Escrutadora del Departamento de Boyacá declaró la elección de Constanza Isabel Ramírez Acevedo como alcaldesa del municipio de Duitama para el periodo constitucional 2020-2023, inscrita por el Partido Cambio Radical.

2.3. Normas violadas y concepto de la violación

Expresó que la candidata estaba inhabilitada para ser elegida alcaldesa, de acuerdo con el certificado de antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación, por recaer sobre ella una sanción de suspensión para el ejercicio de cargos públicos por el término de dos meses, contado a partir del 25 de julio de 2019, por lo que al momento de la inscripción estaba vigente la sanción impuesta.

Refirió que la señora Ramírez Acevedo trasgredió la normatividad que regula la inscripción de candidaturas, puesto que se volvió a inscribir el 27 de septiembre de 2019, en esa oportunidad, con el aval del Partido Cambio Radical, bajo el argumento de que se acogía a lo consagrado sobre el particular en el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011.

Alegó que la nueva inscripción fue extemporánea, toda vez que el precepto en mención a lo que se refiere es a la facultad de los partidos o movimientos políticos de modificar la inscripción, la cual podrá realizar con otro candidato hasta un mes antes de la fecha de las elecciones.

Afirmó que no existió una modificación de la inscripción, sino una diferente a la del 26 de julio de 2019, toda vez que la coalición que inscribió a Constanza





Isabel Ramírez fue quien debió postular a otro candidato, dada la revocatoria de la inscripción por parte del Consejo Nacional Electoral.

Aseguró que es reprochable la posición asumida por el Partido Cambio Radical al inscribir a Constanza Isabel Ramírez como candidata a la Alcaldía de Duitama, en razón a que desconoció el acuerdo vinculante de la coalición “Duitama Florece” y, en consecuencia, omitió el derecho de los partidos que conforman la coalición de presentar un nuevo candidato al certamen electoral.

2.4. Contestación de la demanda

2.4.1 Constanza Isabel Ramírez Acevedo

Reiteró los mismos argumentos de defensa esgrimidos en la contestación de la demanda dentro del expediente con radicación 2019-0596.

2.4.2. Registraduría Nacional del Estado Civil

Expuso los mismos planteamientos señalados en la contestación de la demanda dentro del proceso con radicación 2019-0596.

3. Audiencia inicial

El 9 de marzo de 2020 se llevó a cabo la audiencia inicial, en la cual el magistrado conductor del proceso encontró que no había aspectos por sanear y declaró no probada la excepción de inepta demanda propuesta por el apoderado de Constanza Isabel Ramírez Acevedo y respecto del medio exceptivo de falta de legitimación en la causa por pasiva planteado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, advirtió que en esa etapa del proceso no había plena certeza de la configuración de aquella, razón por la cual sería decidida en la sentencia².

Seguidamente, el litigio fue fijado en los siguientes términos:

“Atendiendo las diferencias manifestadas por las partes, considera el Tribunal que los problemas jurídicos que se deben resolver en este caso son los siguientes:

i. ¿Se encontraba inhabilitada la señora Constanza Isabel Ramírez Acevedo para inscribirse y ejercer el cargo de Alcaldesa del Municipio de

² En el fallo de primera instancia nada se resolvió acerca de la excepción propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil, aspecto no fue controvertido por las partes.



Duitama para el periodo 2020-2023, en virtud de una sanción disciplinaria que le fue impuesta por la Procuraduría General de la Nación?

ii. ¿Se encontraba inhabilitada la señora Constanza Isabel Ramírez Acevedo para inscribirse y ejercer el cargo de Alcaldesa del Municipio de Duitama para el periodo 2020-2023, en virtud de dos declaratorias de responsabilidad fiscal proferidas en su contra por la Contraloría General de la República?

iii. ¿Fue irregular la segunda inscripción de la candidatura de la señora Constanza Isabel Ramírez Acevedo, que fuera efectuada el 27 de septiembre de 2019, por indebida aplicación del artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, lo cual presuntamente generaría su extemporaneidad, y por el presunto cambio de la agrupación política que la avaló?

4. Sentencia de primera instancia

Mediante providencia del 10 de noviembre de 2020, el Tribunal Administrativo de Boyacá denegó las pretensiones de la demanda.

Como fundamento de dicha decisión expresó, en resumen, lo siguiente:

De manera preliminar, planteó como tesis argumentativa que si bien la demandada fue sancionada disciplinariamente con suspensión e inhabilidad especial y, adicionalmente, contaba con dos declaratorias de responsabilidad fiscal, lo cierto es que para el momento en el que inscribió la candidatura que material y efectivamente le permitió participar en la contienda electoral, esto es, el 27 de septiembre de 2019, ya no existía inhabilidad alguna.

Sostuvo que la inscripción efectuada en esa fecha cumplió con los requisitos de procedencia y oportunidad establecidos en el segundo inciso del artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, sin que sea válida la manifestación de que el cambio de agrupación política que avaló la candidatura derivara en un vicio o en una irregularidad y, en esa medida, la elección acusada se ajustó al régimen legal vigente.

Argumentó que el numeral 1° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, prevé dentro de las inhabilidades para ser alcalde, la referente a la interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

Añadió que según jurisprudencia reiterada de la Sección Quinta de esta Corporación, por interdicción se entiende la privación de derechos definida en





la ley³, la cual está relacionada con el campo de los derechos políticos en cuanto priva temporalmente de la facultad de elegir y ser elegido, así como del ejercicio de la función pública, entre otros.

Reseñó el desarrollo jurisprudencial de la causal de inhabilidad que se menciona, para significar que puede configurarse con ocasión de decisiones judiciales o administrativas, y que estas últimas guardan concordancia con lo preceptuado en el numeral 3 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, norma según la cual, constituye una inhabilidad para desempeñar cargos públicos el hecho de hallarse en estado de interdicción judicial o inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal, o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta, cuando el cargo a desempeñar se relacione con la misma.

Advirtió que esta Sala de Decisión ha aclarado el punto relacionado con que no toda sanción disciplinaria conlleva interdicción para el ejercicio de funciones públicas. Únicamente implica tal restricción la que imponga, de manera explícita, inhabilidad general o inhabilidad especial⁴.

Mencionó que el 30 de abril de 2019, la Procuraduría Provincial de Santa Rosa de Viterbo impuso una sanción de suspensión e inhabilidad especial a Constanza Isabel Ramírez por el término de dos meses, por haber cometido una falta grave a título de dolo.

Agregó que en la decisión se argumentó que comoquiera que la exfuncionaria no se encontraba en el ejercicio del cargo, la suspensión se convirtió en salarios, por lo que debía pagar un total de \$12.046.192, providencia que fue confirmada por la Procuraduría Regional de Boyacá el 22 de julio de 2019.

Adujo que la demandada pagó la referida suma de dinero el 8 de agosto de 2019, de acuerdo con la certificación expedida por el tesorero municipal de Duitama el 3 de septiembre de esa anualidad, pero aclaró que la extinción de la obligación dineraria no afectaba la vigencia de la inhabilidad especial en los términos del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, de modo que la inhabilidad especial tuvo efectos desde el 25 de julio de 2019 hasta el 25 de septiembre de 2019, según el certificado de antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación.

Señaló que la inscripción de la candidatura de Constanza Isabel Ramírez a la Alcaldía de Duitama realizada el 26 de julio de 2019, ocurrió dentro del

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 7 de octubre de 2014, expediente con radicación 2013-01169, MP Alberto Yepes Barreiro.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 5 de febrero de 2015, MP Alberto Yepes Barreiro.





periodo inhabilitante, razón por la cual se encontraba viciada, pero precisó que esa actuación no fue la que le permitió la participación en la contienda electoral.

Arguyó que en razón a que el Consejo Nacional Electoral a través de la Resolución 4645 del 10 de septiembre de 2019 revocó la inscripción de la candidatura, la demandada presentó una acción de tutela en contra de ese acto administrativo y mediante fallo del 21 de octubre de 2019, el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria dejó sin valor y efectos tal decisión de forma transitoria.

Manifestó que, no obstante, antes de la sentencia del 21 de octubre de 2019, la alcaldesa demandada logró retornar al proceso electoral mediante la modificación a la inscripción de su candidatura, lo cual aconteció el 27 de septiembre de 2019, situación de la que concluyó que para esa fecha ya había cesado la inhabilitación, pues los efectos terminaron dos días antes y, en esa medida, no estaba vigente la interdicción para el ejercicio de funciones públicas⁵.

Respecto de la inhabilitación derivada de las decisiones que declararon fiscalmente responsable a la demandada, indicó que aquella desapareció por el pago de la obligación, de conformidad con lo consagrado en el parágrafo 1° del artículo 38 de la Ley 734 de 2002.

Con fundamento en algunas sentencias de la Sección Quinta⁶, sostuvo que la inhabilitación generada por una declaratoria de responsabilidad fiscal, inicia una vez ejecutoriada la decisión emitida por la Contraloría General de la República, impide la posesión o el desempeño del empleo, y desaparece si el deudor paga el valor de la condena antes de tomar posesión del cargo.

Aseguró que, según el certificado de antecedentes de responsabilidad fiscal aportado con la demanda, la Contraloría Departamental de Boyacá declaró responsable fiscal a Constanza Isabel Mejía mediante dos decisiones que quedaron en firme los días 22 y 29 de mayo de 2019, con una inhabilitación por cinco años, es decir, hasta los días 21 y 28 de mayo de 2024, lapso que comprendía el periodo de inscripción de las candidaturas para las elecciones de autoridades regionales al igual que la fecha de posesión en las mismas, de

⁵ Citó como referencia la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 31 de julio de 2009, dictada dentro del expediente con radicación 2007-00244, MP Susana Buitrago Valencia.

⁶ Sentencia del 30 de agosto de 2017, expediente 2017-00606, MP Alberto Yepes Barreiro; sentencia del 10 de junio de 2004, expediente 2003-00870, MP María Nohemí Hernández Pinzón. Adicionalmente, citó la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 31 de julio de 2020, expediente 2020-00034, MP Marta Nubia Velásquez Rico.





acuerdo con lo señalado en la Resolución 14778 del 11 de octubre de 2018, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, por la cual se fijó el calendario electoral.

Mencionó que a través de los autos calendados 16 de julio de 2019 emitidos por la Contraloría Departamental de Boyacá dentro de los procesos de cobro coactivo con radicaciones 097-2019 y 106-2019, se ordenó la terminación de estos y el archivo de las diligencias por el pago total de la obligación efectuado el 12 de julio de 2019.

Arguyó que en el certificado de antecedentes de responsabilidad fiscal aportado por Constanza Isabel Ramírez del 25 de septiembre de 2019, aparece el registro de las dos anotaciones antes referidas.

Por lo anterior, concluyó que el pago de lo adeudado se efectuó antes de la inscripción como candidata a la Alcaldía de Duitama y, obviamente, con antelación a la posesión en el cargo, de modo que no existía ninguna inhabilidad para el ejercicio del mismo.

En punto de la inscripción realizada el 27 de septiembre de 2019, sustentó que no fue irregular ni constituyó un engaño al elector, para lo cual reiteró que ante la revocatoria de la inscripción de la candidatura por parte del Consejo Nacional Electoral, la señora Ramírez Acevedo procedió a modificarla.

Aseguró que aunque se afirmó que la coalición “Duitama Florece” también avaló de alguna manera la inscripción de la candidatura realizada el 27 de septiembre de 2019; acogiendo los argumentos de defensa señalados en el escrito de contestación de la demanda, indicó que el formulario E-7 estaba diseñado para la modificación de listas de candidatos y no para cargos unipersonales, para cuyo efecto aseguró:

“Esto se evidencia porque en la primera sección, denominada “CORPORACIÓN”, como su nombre lo indica, únicamente enlista como opciones la asamblea, el concejo y las JAL. Además, la Sección denominada “LISTAS DE CANDIDATOS” estaba destinada a relacionar candidatos retirados y los nuevos candidatos, con especificación de la posición en la lista y el género, cuestiones relevantes únicamente cuando se trata de elecciones a corporaciones públicas. Finalmente, la sección de “INFORMACIÓN DE LOS CANDIDATOS” cuenta con un enunciado atinente al orden de la lista dependiendo de si es preferente (abierta) o no preferente (cerrada)”.





Refirió que de las pruebas aportadas al proceso se estableció, en forma clara e inequívoca, que la inscripción efectuada el 27 de septiembre de 2019 fue avalada únicamente por el Partido Cambio Radical.

Mencionó que al formulario E-7 AL se anexó el aval otorgado el 26 de septiembre de 2018 por el Partido Cambio Radical, junto con una manifestación de aceptación de Constanza Isabel Ramírez Acevedo, pero no se allegó ningún otro aval ni un documento de coalición que respaldara esa específica inscripción.

En cuanto a la legalidad de la inscripción del 27 de septiembre de 2019, esgrimió que el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, prevé que cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, podrán modificarse las inscripciones hasta un mes antes de la fecha de la correspondiente votación; así mismo, hizo referencia a las causales taxativas que permiten la modificación de las inscripciones.

Adujo que la referida ley ni la sentencia C-490 de 2011⁷ ni la exposición de motivos de la norma, ofrecen una solución respecto de qué ocurre con el acuerdo de coalición cuando se presenta una de las causales de modificación de las inscripciones. En el instructivo para inscripción de candidatos para las elecciones de 2019, publicado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, solo se contemplan las modificaciones por renuncia, no aceptación y muerte del candidato, pero nada dice acerca del procedimiento que se debe seguir cuando se trata de candidatos de una coalición.

Consideró que la configuración de una de las causales de modificación de inscripciones da lugar a que cesen los efectos del acuerdo de coalición y, por consiguiente, los partidos y movimientos políticos antes aliados quedan en libertad de postular candidatos propios o puedan suscribir un nuevo pacto para impulsar a un candidato único.

Precisó que a pesar de que la ley recalca que el candidato de la coalición será el único al que podrán inscribir y apoyar sus integrantes, de ello no se puede concluir que la terminación anticipada de la aspiración genere como consecuencia que los partidos y movimientos políticos coaligados queden por fuera del certamen electoral.

Anotó que obligar a las agrupaciones políticas aliadas a mantener el acuerdo de coalición aunque el candidato al que se le otorgó el apoyo no vaya a seguir

⁷ Por la cual, la Corte Constitucional hizo el análisis de constitucionalidad de la Ley 1475 de 2011.





en la contienda, desestimularía la búsqueda de consensos para alcanzar cargos de elección popular, lo cual resultaría nocivo para la democracia.

Resaltó que la terminación anticipada de la candidatura de Constanza Ramírez Acevedo implicó que cesaran los efectos del acuerdo de coalición y ello abrió paso a que la demandada se pudiera inscribir el 27 de septiembre de 2019 con el aval del Partido Cambio Radical y no por la coalición “Duitama Florece”; adicionalmente, sostuvo que la inscripción fue oportuna porque se produjo un mes antes de las votaciones realizadas el 27 de octubre de 2019.

Destacó que lo *sui generis* del caso es que con ocasión de la revocatoria de la inscripción, la modificación se llevara a cabo con la inscripción de la misma persona que previamente había sido dejada por fuera de la contienda electoral.

Hizo alusión a que a través de las Resoluciones 4645 y 4856 de 2019 expedidas por el Consejo Nacional Electoral se dejó sin efectos la inscripción que se realizó el 26 de julio de 2019, sin que de ello se desprenda que se generó una prohibición total para la demandada para presentarse posteriormente a las elecciones del 27 de octubre de 2019, de manera que las consecuencias de la revocatoria no se hicieron extensivas a la segunda inscripción, toda vez que la razón de la inhabilidad fue una sanción disciplinaria, cuyas repercusiones estaban limitadas en el tiempo.

5. Las apelaciones

5.1. Alfredo Dehaquiz Mejía

Sustentó el recurso con fundamento en los siguientes cargos:

Acotó que es equivocada la interpretación del tribunal de primera instancia acerca del alcance del artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, por cuanto la configuración de las causales previstas para la modificación de la inscripción genera como consecuencia el cambio de candidato y que se preserve el pacto de coalición.

Arguyó que Constanza Isabel Ramírez efectuó una nueva inscripción de su candidatura a la Alcaldía de Duitama el 27 de septiembre de 2019, de modo que nunca existió jurídicamente una modificación de la inscripción inicial realiza el 26 de julio de esa anualidad.

Aseguró que en la sentencia C-490 de 2011, la Corte Constitucional determinó que según la jurisprudencia de esa Corporación, es conveniente y





razonable que se permita la modificación de la inscripción de listas para cargos y corporaciones de elección popular siempre y cuando se respeten algunos criterios básicos, como por ejemplo, que se preserve el derecho a la titularidad, en el sentido de que sea la misma organización política que presentó la lista, la que la modifique.

Enfatizó en el hecho de que, comoquiera que el Partido Cambio Radical formó parte de la coalición “Duitama Florece”, no podía arrogarse el derecho de postular a la demandada como candidata a la Alcaldía, bajo la figura de la modificación de la inscripción, pues en caso de que se acepte esa tesis, se permitiría que cada uno de los partidos que suscribieron el pacto, al momento de realizar la modificación puedan, en forma autónoma e independiente, inscribir cada uno a un candidato.

Advirtió que la inscripción de la candidatura adolece de dos irregularidades: de una parte, la modificación implica necesariamente el cambio de candidato, lo cual no ocurrió en este asunto, y por otra, la demandada no fue inscrita por segunda vez por la coalición “Duitama Florece” sino por el Partido Cambio Radical.

Aseguró que al consultar en la página *web* de la Registraduría Nacional del Estado Civil el programa de gobierno de Constanza Isabel Ramírez, encontró que es el correspondiente al de la primera inscripción.

Mencionó que en el fallo de tutela del 21 de octubre proferido por el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, se dispuso dejar sin valor y efecto las Resoluciones 4645 y 4856 de 2019 expedidas por el Consejo Nacional Electoral, y se ordenó a la demandada interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para solicitar la declaración de nulidad de estas, decisión que fue incumplida por la señora Ramírez Acevedo, luego es claro que los efectos jurídicos de la sentencia ya fenecieron y, por consiguiente, permanece incólume la presunción de legalidad de tales actos administrativos.

Reseñó que en la sentencia se omitió el contenido del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, según la cual, el ciudadano que haya sido sancionado con una inhabilidad especial no puede participar válidamente en un proceso electoral y en este asunto se probó que para el 26 de julio de 2019, fecha de la inscripción inicial, la demandada tenía una inhabilidad especial y dos inhabilidades fiscales, lo que implica una interdicción para el ejercicio de funciones públicas.





Añadió que carece de sustento la tesis del Tribunal al señalar que los efectos de la inhabilidad especial cesaron el 25 de septiembre de 2019 y, por ende la nueva inscripción no deviene irregular, ya que ignoró las etapas del periodo electoral.

5.2. Augusto Gutiérrez Camacho

Como argumentos del recurso de apelación manifestó que las etapas del proceso electoral no son independientes unas de otras, por lo que es claro que el vicio acaecido en alguna de las fases afecta la elección.

Indicó que no es válida la afirmación del Tribunal referente a que el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011 permite la inscripción de candidatos respecto de los cuales hayan cesado las inhabilidades en el desarrollo del proceso electoral.

Precisó que la norma autoriza a que los partidos políticos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, ante la circunstancia de que el candidato inscrito esté inmerso en una causal de inhabilidad, puedan presentar a un nuevo candidato en reemplazo del inhabilitado, con el fin de que no se restrinja la participación de la colectividad en el certamen electoral por una situación ajena a esta, es decir que lo que protege el precepto normativo son los derechos políticos de las agrupaciones e indirectamente las garantías de los electores, con miras a que puedan ejercer su derecho a elegir.

Estimó que no existe ningún postulado que posibilite un nuevo periodo de inscripciones para todos aquellos candidatos que estuvieran inhabilitados en la primera fase y que para el momento de la nueva etapa ya hubiera cesado la inhabilidad, tal como erróneamente lo interpretó el *a quo*.

Reiteró que la inhabilidad especial de dos meses que recaía sobre la demandada, que inició el 25 de julio y culminó el 25 de septiembre de 2019, impedía que participara válidamente en las elecciones para la Alcaldía de Duitama, ya que es claro que para la fecha de la inscripción de candidaturas, esto es, el 26 de julio de 2019, se encontraba vigente la interdicción de derechos para ejercer funciones públicas, inhabilidad que abarca todo el proceso electoral, aún bajo la premisa de que termine antes de la elección.

Insistió en el argumento alusivo a que la modificación de la candidatura realizada el 27 de septiembre de 2019, incumplió las reglas establecidas para tal propósito en el inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, puesto que la demandada efectuó una nueva inscripción con apoyo del Partido Cambio Radical.





Recalcó que quien debía presentar un nuevo candidato era la coalición “Duitama Florece” y no el Partido Cambio Radical, aunado al hecho de que debía ser postulado un candidato diferente al inicialmente inscrito.

Puso de presente que el Partido Cambio Radical no formó parte de la contienda electoral, toda vez que en virtud del acuerdo de coalición se fusionó en un movimiento político, cuya vigencia se extendía hasta el día de las elecciones y si resultaba electa la candidata se prolongaba hasta el periodo constitucional de la elección.

Esgrimió que el Partido Cambio Radical no podía presentar, en forma independiente e inconsulta, modificaciones a la inscripción de la candidatura que se había realizado en nombre de la coalición “Duitama Florece”, habida cuenta de que era a esta a quien le correspondía postular a un nuevo candidato en razón de la revocatoria de la inscripción de Constanza Isabel Ramírez por parte del Consejo Nacional Electoral.

6. Actuación procesal en segunda instancia

Mediante auto del 21 de enero de 2021 el Tribunal Administrativo de Boyacá concedió los recursos de apelación y a través de providencia del 16 de febrero de la misma anualidad, fueron admitidos.

El 18 de marzo de 2021 se dispuso vincular al Consejo Nacional Electoral a la presente actuación procesal, dado el interés que le puede asistir en las resultas del mismo, sin embargo, una vez notificada la entidad, guardó silencio.

7. Alegatos de conclusión

7.1. Demandantes

Los señores Alfredo Dehaquiz Mejía y Augusto Gutiérrez Camacho, mediante sendos escritos, alegaron de conclusión bajo una similar línea de argumentación de los recursos de alzada, en el sentido de reiterar que al momento de la inscripción de la candidatura de Constanza Isabel Ramírez recaía sobre ella una inhabilidad especial impuesta por la Procuraduría Regional de Boyacá y dos inhabilidades fiscales decretadas por la Contraloría Departamental de Boyacá.

Resaltaron que la suspensión con inhabilidad especial implicó para la demandada la interdicción de derechos para el ejercicio de funciones públicas





y, en consecuencia, no podía ser inscrita como candidata ni elegida alcaldesa de Duitama.

Advirtieron que la segunda inscripción, generada por la revocatoria de la inicial por el Consejo Nacional Electoral, no cumple con ninguno de los presupuestos para la modificación de candidaturas, previstos en el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011.

Sostuvieron que no se trató de una modificación, sino de una nueva e irregular inscripción, por cuanto se hizo en representación únicamente del Partido Cambio Radical bajo el argumento de que ya había cesado la inhabilidad especial impuesta por la Procuraduría Regional de Boyacá.

Sostuvieron que la facultad para modificar una candidatura por una de las causales previstas en la norma recae exclusivamente en el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, para lo cual deberá postular un candidato distinto, con miras a preservar el derecho a la titularidad, en el entendido de que sea la misma organización política que presentó la lista, sea quien la modifique.

7.2. Demandada

Presentó escrito de alegaciones para señalar que ante la revocatoria de la inscripción de la candidatura por parte del Consejo Nacional Electoral, se procedió a la modificación de esta, con fundamento en lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1475, puesto que para ese momento ya había finalizado el plazo de la inhabilidad especial impuesta a la alcaldesa.

Adujo que para la modificación de la inscripción inicial la señora Ramírez Acevedo presentó el aval del Partido Cambio Radical, del cual es militante, y formó parte de la coalición “Duitama Florece”, luego es claro que el apoyo fue otorgado por todas las agrupaciones que suscribieron el pacto.

8. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto en los siguientes términos:

Esgrimió que no le asiste razón a los apelantes al afirmar que la inhabilidad se extendía hasta el día de las elecciones, puesto que la vigencia de esta se limita al tiempo por el cual fue impuesta, y en este caso fue de dos meses contado desde el 25 de julio hasta el 25 de septiembre de 2019.





No obstante lo anterior, indicó que resulta indiferente la fecha en la que debía cesar la inhabilidad, por cuanto el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000 es claro al establecer las inhabilidades para ser alcalde, de cuyo análisis se infiere que se configuró en este asunto la causal de inelegibilidad al momento de la inscripción de la ciudadana Constanza Isabel Ramírez Acevedo, por encontrarse en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

Advirtió que el 26 de julio de 2019, fecha de la inscripción de la candidatura a la Alcaldía de Duitama, estaba inhabilitada y, en ese sentido, con independencia de que entre el momento de la inscripción y el de la elección desapareciera la inhabilidad, lo cierto es que no podía inscribirse como candidata.

Expuso que la demandada estaba inhabilitada al momento de la inscripción, pero no para el 27 de octubre de 2019, fecha en la que resultó elegida como alcaldesa de Duitama, luego de haber realizado una inscripción en la etapa de modificación el 27 de septiembre de ese mismo año.

Manifestó que el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011 contempla los eventos excepcionales en los cuales es posible introducir modificaciones a la inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, así como los plazos, condiciones y requisitos para la modificación.

Expresó que tratándose de la revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011 señaló como uno de los criterios básicos que se deben respetar para la modificación de listas, el referido a que se preserve el derecho a la titularidad, en el sentido de que sea la misma organización política que presentó la lista quien la modifique.

Acotó que si bien la Corte estableció como requisito que la modificación de la inscripción sea realizada por la misma organización política, lo cierto es que debe interpretarse que se refirió a la preservación del derecho a la titularidad.

Adujo que a pesar de que las coaliciones no son organizaciones con vocación de permanencia ni tienen personería jurídica, son titulares del derecho de postulación, es decir que tienen la posibilidad de escoger e inscribir candidatos a cargos uninominales y a corporaciones públicas, por lo que es claro que si el postulante es una coalición, solo esta puede modificar la inscripción previamente realizada.





Acotó que según la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado⁸, la modificación de las inscripciones únicamente procede en los eventos consagrados en el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, por lo que el otorgamiento del aval implica no solo la autorización para que el candidato se inscriba en nombre del postulante sino, además, el compromiso del candidato de ser parte de este, se trate de una organización política individual o de una coalición.

Sobre el punto, señaló que se desconocen las circunstancias por las cuales la coalición “Duitama Florece” no avaló la modificación de la inscripción del 27 de septiembre de 2019, es decir que no es claro si hubo retiro del aval o fue una decisión unilateral de la demandada de presentarse nuevamente como candidata a la Alcaldía solo por el Partido Cambio Radical.

Sostuvo que no comparte la argumentación del Tribunal Administrativo de Boyacá, según la cual la revocatoria de la inscripción del candidato de la coalición trae como consecuencia que esta se disuelva y, por consiguiente, sus integrantes puedan, cada uno de ellos, modificar la inscripción para presentar sus respectivos candidatos.

Señaló que la tesis del Tribunal implicaría no la modificación de la inscripción, sino la inscripción de tantos candidatos como coaligados existieran, lo que pone de presente que serían candidaturas nuevas.

Por lo anterior, la actuación realizada por Constanza Isabel Ramírez Acevedo el 29 de septiembre de 2019 no puede tenerse como una modificación de la inscripción efectuada el 26 de julio de esa anualidad, puesto que no fue desplegada por quien tenía el derecho de postulación.

Expresó que la firmeza del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral revocó la inscripción del 26 de julio de 2019, implicó que no se pudiera modificar, en razón a que la actuación fue expulsada del ordenamiento jurídico.

Afirmó que la modificación de la inscripción fue una actuación indebida e ilegal, por el hecho de que para la fecha en que se efectuó no existía jurídicamente la inscripción inicial; de igual manera, la demandada no podía actuar en contra de una decisión administrativa que estaba en firme, si se tiene en cuenta que no había sido anulada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta; sentencia del 28 de enero de 2021; expediente 68001-23-33-000-2020-00015-01 acumulado con 68001-23-33-000-2019-00920-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.





Indicó que no se podía alegar la suspensión de los efectos de las resoluciones expedidas por el Consejo Nacional Electoral que revocaron la inscripción de la candidatura, toda vez que para el momento de la nueva inscripción que se realizó indebidamente en el plazo de las modificaciones, aquellas estaban en firme, al margen de que, en forma posterior, y sin que la demandada tuviera conocimiento, en el fallo de tutela se suspendieran sus efectos.

Concluyó con las manifestaciones referentes a que: i) el derecho de postulación lo tenía la coalición y no uno de sus integrantes; ii) las modificaciones de la inscripción están diseñadas para cambiar al candidato y, iii) no puede modificarse una inscripción que fue revocada.

En consecuencia, solicitó revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar, declarar la nulidad del acto de elección acusado.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sala a resolver previas las siguientes

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para resolver los recursos de apelación presentados en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 10 de noviembre de 2020, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 152.8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁹ y el artículo 13 del acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación¹⁰.

2. Cuestión previa

⁹ Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. *“El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos...”*

¹⁰ Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo de Estado. (modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003).

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

Sección Quinta:

(...)

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





Según se tiene, la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el trámite de primera instancia propuso la excepción de falta de legitimación en la causa, la cual no fue resuelta por el *a quo*, sin que ninguno de los intervinientes hiciera manifestación alguna al respecto.

No obstante, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en la sentencia deben resolverse sobre las excepciones propuestas y cualquiera otra que se encuentre probada, razón por la cual, de manera previa a estudiar el fondo de la controversia se resolverá dicho medio exceptivo.

Al respecto, resulta del caso precisar que la excepción fue sustentada en el hecho de que esa entidad no tiene injerencia en la postulación de los candidatos a cargos de elección popular por lo que no tiene la función de revisar si se encuentran o no incursos en causales de inhabilidad.

Agregó que la entidad que representa no contabiliza ni un solo voto, de suerte que tampoco influye en los resultados del proceso electoral.

Para resolver, se debe tener en cuenta que en materia de inscripción de candidaturas, el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011 establece la competencia que tiene la Registraduría Nacional del Estado Civil al respecto, la cual no incluye la revisión de causales subjetivas de nulidad electoral, salvo en lo que se refiere a la verificación que quienes participen en consultas de carácter popular o internas de un partido, movimiento político o agrupación política no se inscriban por otro diferente en el mismo proceso electoral o se pretenda la inscripción de uno diferente al seleccionado mediante dicho mecanismo.

No obstante, debe tenerse en cuenta que en este caso, una de las razones de inconformidad tanto de las demandas como de los recursos de apelación, consiste precisamente en las presuntas irregularidades cometidas en la “modificación de la inscripción de la demandada” respecto de la cual la entidad sí debía verificar asuntos formales tales como, por ejemplo, quién realizó la modificación conforme lo establecido en el precitado artículo 32 de la Ley 1475 de 2011.

En tales condiciones, como la Registraduría Nacional del Estado Civil cumple funciones de verificación formal de requisitos para la inscripción de las candidaturas y, en este caso, parte de la controversia se relacionada con ese punto en específico, no hay lugar a declarar la prosperidad de la excepción en comento.





3. Problema jurídico

De lo planteado en los recursos de apelación, le corresponde a esta Corporación resolver si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

Para el efecto, habrá de establecerse la legalidad del acto de elección desde la inscripción de la candidatura de Constanza Isabel Ramírez Acevedo a la Alcaldía de Duitama para el periodo constitucional 2020-2023, así como de la modificación de dicha inscripción, con fundamento en lo previsto en los artículos 28 y 31 de la Ley 1475 de 2011.

4. Caso concreto

El Tribunal Administrativo de Boyacá negó las pretensiones de la demanda con sustento en que si bien para el 26 de julio de 2019, fecha de la inscripción de Constanza Isabel Ramírez Acevedo como candidata a la Alcaldía de Duitama recaía sobre ella una inhabilidad especial, lo cierto es que, la que permitió la participación en el certamen electoral fue la modificación de la inscripción efectuada el 27 de septiembre de 2019, momento para el cual había cesado la sanción disciplinaria de suspensión por dos meses en el ejercicio de funciones públicas impuesta por la Procuraduría Regional de Boyacá, luego el acto de elección no deviene ilegal.

En criterio de los demandantes, la modificación de la inscripción no se hizo con sujeción a las causales taxativas para la procedencia de tal actuación, consagradas en el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, toda vez que la facultad de modificación de listas de candidatos corresponde únicamente al partido o movimiento político postulante y no al inscrito directamente.

También reiteraron que la modificación tiene como finalidad que se cambie al candidato inicialmente inscrito por otro diferente, y en este caso, además de que la postulación no la hizo la coalición “Duitama Florece”, se presentó como aspirante la misma candidata respecto de quien recayó la revocatoria de la inscripción.

Además, indicaron que la señora Ramírez Acevedo no podía inscribirse para participar en las elecciones para la Alcaldía de Duitama, en razón a que tenía una sanción de inhabilidad especial y dos sanciones por responsabilidad fiscal, lo que de suyo presupone la trasgresión de lo establecido en el artículo 37 de la Ley 610 de 2000.





Por razones de orden metodológico se iniciará con el análisis de los argumentos relacionados con las irregularidades en la inscripción de la demandada.

4.1 La inscripción realizada el 27 de septiembre de 2019

En la providencia apelada se indicó que la elección de Constanza Isabel Ramírez Acevedo como alcaldesa de Duitama no adolece de nulidad, en consideración a que la inscripción que le permitió participar en la contienda electoral no fue la realizada el 26 de julio de 2019, sino la efectuada el 27 de septiembre, la cual se llevó a cabo con fundamento en lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011.

En ese sentido, indicó que en razón a que para el 27 de septiembre de 2019 ya habían cesado los efectos de la sanción disciplinaria impuesta, la demandada podía hacer uso de la figura jurídica de la modificación de la inscripción, para cuyo fin aclaró que si bien la inscripción se realizó con el aval de la coalición “Duitama Florece”, lo cierto es que con ocasión de la revocatoria de la inscripción por el Consejo Nacional Electoral, el acuerdo de coalición había quedado disuelto, lo que implicó que pudiera presentarse en esa nueva oportunidad solo con el aval del Partido Cambio Radical.

Sobre el punto, se debe recordar que a través de la Resolución 4645 del 10 de septiembre de 2019, el Consejo Nacional Electoral revocó la inscripción de la candidatura de la señora Ramírez Acevedo como aspirante a la Alcaldía de Duitama, decisión que fue confirmada íntegramente en sede del recurso de reposición a través de la Resolución 4856 del 18 de septiembre de ese año.

Al respecto, resulta del caso precisar que la decisión de la revocatoria de la inscripción de la candidatura de Constanza Isabel Ramírez constituye un acto administrativo legalmente válido que produjo como efecto la extinción del derecho de aspirar al cargo de alcaldesa de Duitama en la contienda electoral del 27 de octubre de 2019, disposición que necesariamente conllevaba la inviabilidad de que intentara, bajo ninguna figura jurídica, una nueva participación en el referido certamen.

Ahora bien, con ocasión de la revocatoria de la inscripción de la candidatura, la señora Ramírez Acevedo interpuso una acción de tutela el 26 de septiembre de 2019 con el fin de cuestionar esa decisión, trámite que culminó con el fallo del 21 de octubre de 2019 dictado por el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, por el cual se revocó la sentencia del 9 de octubre proferida por el Consejo Seccional de la Judicatura





de Bogotá – Sala Jurisdiccional Disciplinaria que había declarado la improcedencia de la petición de tutela y, por consiguiente, se amparó como mecanismo transitorio el derecho de elegir y ser elegida de la demandada.

En esa medida, se dejaron sin valor y efecto las Resoluciones 4645 del 10 de septiembre de 2019 y 4856 del 18 de esos mismos mes y año, por el término de cuatro meses o hasta tanto se interpusiera la demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De otra parte, se tiene que en la sentencia de primera instancia se esgrimió que con sustento en lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, la alcaldesa procedió a modificar la inscripción inicial efectuada con el aval de la coalición “Duitama Florece”, razón por la cual no constituyó una irregularidad el hecho de que para la modificación se presentara con el apoyo, únicamente, del Partido Cambio Radical.

Frente al punto, debe tenerse en cuenta que el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011 consagra los supuestos que configuran la procedencia de la modificación de las inscripciones de candidatos, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 31. MODIFICACIÓN DE LAS INSCRIPCIONES. *La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular sólo podrá ser modificada en casos de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones.*

Cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución, en caso de muerte o incapacidad física permanente podrán inscribirse nuevos candidatos hasta ocho (8) días antes de la votación. Si la fecha de la nueva inscripción no permite la modificación de la tarjeta electoral o del instrumento que se utilice para la votación, los votos consignados a favor del candidato fallecido se computarán a favor del inscrito en su reemplazo.

La muerte deberá acreditarse con el certificado de defunción. La renuncia a la candidatura deberá presentarla el renunciante directamente o por conducto de los inscriptores, ante el funcionario electoral correspondiente” (Destaca la Sala).





En ese contexto, los supuestos que dan lugar a la modificación de la inscripción son: i) la falta de aceptación de la candidatura; ii) la renuncia a la misma; iii) la revocatoria de la inscripción, con fundamento en las específicas causales previstas en la norma y, iv) la muerte o incapacidad física permanente.

La Corte Constitucional al efectuar el estudio de constitucionalidad del proyecto de Ley 1475 de 2011, expuso lo que sigue a continuación acerca de la posibilidad de modificar las inscripciones:

*“A partir del reconocimiento del carácter dinámico de la democracia, la jurisprudencia de esta Corporación, ha considerado conveniente y razonable que se permita la modificación de la inscripción de listas para cargos y corporaciones de elección popular, siempre y cuando se respeten algunos criterios básicos. Es preciso (i) que se establezca un término para llevar a cabo la modificación; (ii) que se cumpla con la obligación constitucional de presentar listas y candidatos únicos; (iii) **que se preserve el derecho a la titularidad, en el sentido que sea la misma organización política que presentó la lista que la modifique.** Este Tribunal ha declarado la constitucionalidad de normas de contenido similar a las aquí examinadas, teniendo en cuenta los parámetros indicados.*

*En similar sentido, **esta Corte declaró la exequibilidad de una norma que disponía la posibilidad de reemplazar a un candidato o cabeza de lista que por muerte, enfermedad síquica o física no pueda ejercer el cargo, mediante la inscripción de un nuevo candidato del mismo partido, movimiento o grupo ciudadano, inclusive hasta el día anterior a la elección, recibiendo a su favor los votos hechos por el candidato reemplazado, toda vez que este mecanismo subsidiario pretende mantener la validez de la elección y la eficacia del voto depositado por el pueblo, de forma tal que se logren integrar las corporaciones públicas sin interferencias para el Estado democrático. Mediante fórmulas normativas de esta naturaleza se concilian el interés del elector y el del Estado**”* (Negrillas fuera del texto original).

En la referida sentencia se hizo una precisión relevante para determinar el verdadero alcance de la modificación de inscripciones, alusiva a que uno de los criterios básicos que deben ser observados para la realización de esa actuación es el respeto a la titularidad de los postulantes, entendida esta como una potestad propia del partido, movimiento político y grupo significativo de ciudadanos.

Tal prerrogativa, por supuesto, será predicable también respecto de las agrupaciones que conforman el acuerdo de coalición, sobre la base de considerar que si bien son asociaciones que carecen de personería jurídica y





de vocación de permanencia, es claro que tienen el derecho de postular candidatos a cargos uninominales y a corporaciones públicas.

Ahora, si bien es cierto, tanto la Constitución como la ley reconocen la existencia de las coaliciones, no se ha regulado de manera completa su conformación para corporaciones públicas, esto es, lo concerniente al acuerdo de coalición ni su funcionamiento; sin embargo, se tiene que el derecho a coaligarse emana de la voluntad libre de sus agrupaciones políticas reconociendo su existencia sin necesidad de desarrollo legislativo específico.

Al respecto, resulta del caso precisar que el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 frente a las coaliciones para elecciones uninominales dispone:

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

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

PARÁGRAFO 1o. *Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.*

PARÁGRAFO 2o. *La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de*





ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo **CONDICIONALMENTE** **exequible**> *En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.*

No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política”.

Ahora bien, aunque desde el Acto Legislativo 01 de 2009 se constitucionalizó la figura de coalición en el sentido de señalar, entre otras cosas, que para la escogencia de candidatos por coalición es posible celebrar consultas populares o internas o interpartidistas (artículo 107 de la Constitución), lo cierto es que ello reitera el continuo reconocimiento de las coaliciones dentro del ejercicio democrático asentando la imposibilidad de desconocerlas en tanto no exista ley específica que regule la materia¹¹.

Esta Corporación ha entendido el concepto de coalición “*como la decisión libremente adoptada por las organizaciones políticas de juntar esfuerzos para lograr un fin común en el campo de lo político e indicó que de conformidad con la Constitución Política, específicamente con las reformas establecidas en*

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 13 de diciembre de 2018, expediente con radicación 11001-03-28-000-2018-00019-00, actor: Isnardo Jaimes Jaimes; MP Rocío Araújo Oñate.





los Actos legislativos 01 de 2003 y 2009, estas pueden darse antes o después de las elecciones¹²”.

Así mismo ha dicho que “(i) las coaliciones y alianzas se toman como equivalentes en el ordenamiento jurídico interno, (ii) las mismas se pueden realizar con fines pre- electorales y post-electorales, (iii) **el requisito fundamental es el acuerdo de voluntades entre las organizaciones políticas**, (iv) se requiere que la inscripción sea avalada si la coalición o alianza se surte únicamente entre partidos y movimientos políticos con personería jurídica, pero si de la misma participa un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos es viable que la inscripción se haga por firmas con la garantía de seriedad, y (v) **ninguno de los coaligados puede inscribir, por separado, otra lista o candidato para el mismo certamen electoral**¹³”.

Tratándose de la modificación de la inscripción de la candidatura de Constanza Isabel Ramírez Acevedo a la Alcaldía de Duitama por la coalición “Duitama Florece” el 26 de julio de 2019, se debe acudir a lo que se dejó consignado en el acuerdo de coalición para efectos de establecer si se fijaron reglas en torno al presupuesto de cambio de candidatos y en cuanto a la vigencia del mismo.

Como ya se referenció en líneas precedentes, el 22 de julio de 2019 se celebró el pacto de coalición “Duitama Florece” entre el Partido Cambio Radical, el Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U, el Partido Alianza Social Independiente – Partido ASI y el Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS, para apoyar la candidatura de Constanza Isabel Ramírez Acevedo a la Alcaldía de Duitama, para las elecciones locales a celebrarse el 27 de octubre de 2019.

En la cláusula cuarta, referente a las condiciones especiales de la coalición se indicó lo siguiente:

“El presente acuerdo estará condicionado al cumplimiento de las partes en los siguientes aspectos:

- 1. El candidato de coalición será candidato único para los partidos políticos, movimientos políticos y/o grupo significativo de ciudadanos que participen en ella.*
- 2. El candidato seleccionado, ostentará la calidad de candidato único de*

¹² Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 21 de julio de 2016. Expediente 05001-23-33-000-2015-02451-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

¹³ Consejo de Estado. Sección Quinta. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. 250002331000201100775-02. Actor: Manuel Guillermo Suescún Basto. Sent. 12 de septiembre de 2013.





los partidos políticos, movimiento políticos y/o grupo significativo de ciudadanos que, aunque no participen en la conformación inicial de la coalición, decidan adherirse o apoyar al candidato inscrito”

Por su parte, en la cláusula quinta del citado acuerdo, se estableció el mecanismo para la designación del candidato, se indicó que *“los partidos políticos coaligados acordaron designar el candidato de la coalición mediante el consenso político”*.

Asimismo, en la cláusula décima segunda, se acordó el mecanismo para la elección de terna en caso de reemplazo del candidato electo, en los siguientes términos:

“CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: MECANISMO PARA LA ELECCIÓN DE TERNA EN CASO DE REEMPLAZO DEL CANDIDATO ELECTO. En caso de presentarse una falta temporal o absoluta del candidato electo, las partes han determinado establecer el siguiente mecanismo:

- a. Un (1) nombre postulado por el Partido Cambio Radical.*
- b. Un (1) nombre postulado por el Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U*
- c. Un (1) nombre postulado por el Partido Alianza Social Independiente – Partido ASI y el Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS”.*

De la revisión del pacto suscrito, se advierte que nada se especificó acerca de lo que ocurriría en caso de falta temporal o absoluta del candidato inscrito por las circunstancias de cualquier índole, por cuanto, como se dejó dicho, la norma no lo exige, pues los supuestos que se contemplaron fueron las relacionadas con esas faltas, pero del candidato ya electo, así como tampoco se estableció la vigencia del acuerdo, aunque debe tenerse en cuenta que, como bien es sabido, el acuerdo rige para la elección.

De lo anterior se tiene que, a pesar de la ausencia de la implementación de un instrumento para suplir la falta temporal o absoluta del candidato inscrito, por analogía de interpretación, para la coalición es procedente, en el margen de autonomía para tal propósito, la utilización de los mecanismos que considere pertinentes, en los precisos términos que fueron señalados en el acuerdo, con miras a lograr la participación efectiva en el certamen electoral.

De igual manera, comoquiera que no se reguló el término de la vigencia del acuerdo, aunque por regla general se establece que en caso de resultar electo el candidato, el pacto de coalición se extiende por el término constitucional del mandato, lo cierto es que de esa ausencia de reglas en cuanto al término de duración del consenso, no se puede establecer de





manera contundente que ante la falta temporal o absoluta del candidato designado, aquel se desintegre en forma automática y pierda sus efectos.

Con el fin de garantizar el derecho político a elegir y ser elegido, consagrado en el artículo 40 constitucional, para la Sala es claro que, por haberse configurado la excepción referente a la revocatoria de la inscripción, la modificación de la candidatura, luego de la aplicación del mecanismo implementado para ello en el acuerdo de coalición, le correspondía realizarla a la referida coalición y no a la candidata con el aval únicamente del Partido Cambio Radical, si se tiene en cuenta que el derecho de postulación recae en el consenso de la agrupaciones políticas que otorgaron el aval y no en una sola agrupación política participante.

Es decir, en este caso la modificación de la inscripción la debía hacer la coalición y no la candidata, quien carecía de competencia para el efecto, independientemente de que el Partido Cambio Radical hiciera parte de la referida coalición.

En ese sentido, se advierte que la interpretación categórica decantada en la sentencia de primera instancia, según la cual la configuración de una de las causales de modificación de inscripciones hace que se disuelvan los efectos del acuerdo de coalición y que por ello los partidos políticos antes coaligados queden en libertad de postular candidatos propios, no tiene ningún soporte legal ni jurisprudencial atendible, pues, de ser así, se desconocería flagrantemente el carácter vinculante de tales pactos, máxime en casos como el que se analiza en donde la coalición nada acordó acerca de las consecuencias de la vigencia en caso de renuncia, falta temporal o absoluta, revocatoria de inscripción, pues una postura en tal sentido abriría paso a que se otorgaran tantos avales como candidatos coaligados existan por considerarse extinto el pacto.

Es relevante recordar que la figura jurídica de la modificación de las inscripciones de candidatos está orientada, precisamente, a que cuando se presente una de las excepciones señaladas en el citado artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, la agrupación política, en este caso, el acuerdo de coalición, cambie la inscripción efectuada inicialmente y postule a otro candidato.

En ese contexto, se concluye que ante la revocatoria de la inscripción de la candidatura de Constanza Isabel Ramírez, en aplicación de la facultad consagrada en ese precepto y atendiendo a la lógica, lo procedente legalmente para la coalición “Duitama Florece” era la realización del procedimiento interno correspondiente para otorgar aval a un candidato distinto y de esta manera cumplir con el pacto celebrado y participar





válidamente en el certamen electoral.

En esos términos, se encuentra que la demandada no podía participar en la contienda electoral únicamente con el aval del Partido Cambio Radical, toda vez que la revocatoria de la inscripción de la candidatura por el Consejo Nacional Electoral no generó como efecto, como erróneamente lo afirmó el *a quo*, la desintegración del compromiso adquirido a través de la coalición “Duitama Florece”, el cual, como ya se expuso, resultaba vinculante para todas las organizaciones políticas que lo suscribieron, en tanto no se dispuso expresamente que se desintegraría ante la falta temporal o absoluta de Constanza Isabel Ramírez, por manera que es potestativo de la coalición la escogencia de otro candidato para poder participar en la contienda.

Bajo tales presupuestos, comoquiera que en este caso no hubo, en estricto sentido, una modificación de la candidatura, toda vez que no se reemplazó a la candidata, es posible concluir que se mantenía el acuerdo de coalición que giró en torno no solo a la persona sino al programa de gobierno.

La Sala insiste en que la modificación de las inscripciones de candidatos le corresponde hacerla a la respectiva agrupación política, con fundamento en las causales taxativas previstas en el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, dentro del lapso allí señalado y, obviamente, presupone un cambio de candidato, pues de otra forma el citado postulado no tendría ningún sentido ni efecto jurídico útil.

Es importante recalcar que la revocatoria de la inscripción impedía a la candidata a la Alcaldía de Duitama postularse nuevamente en la contienda electoral del 27 de octubre de 2019, sobre la base de considerar que su inscripción fue retirada del ordenamiento jurídico, lo que de suyo generó como consecuencia la inexistencia de aquella y, en esa medida, no podía modificarse una actuación que nunca produjo efectos jurídicos en torno a la participación de ella en la contienda electoral.

Sobre el particular, se debe indicar que para el 27 de septiembre de 2019, fecha de la inscripción de la nueva candidatura, la señora Ramírez Acevedo desconocía el sentido de la decisión del fallo del 21 de octubre de 2019 proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, por el cual se revocó la sentencia de primera instancia que declaró la improcedencia de la acción de tutela y amparó como mecanismo transitorio el derecho fundamental de elegir y ser elegida de Constanza Isabel Ramírez Acevedo, para lo cual dejó sin valor y efecto de manera transitoria las Resoluciones 4645 del 10 de septiembre de 2019 y 4856 del 18 de septiembre de ese año.





Es decir, el amparo transitorio de dejar sin efectos las citadas resoluciones fue por un término específico, esto es, cuatro meses o hasta que se presentara la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir la legalidad de los actos; empero, lo que es evidente es que a la fecha de modificación de la inscripción de la candidatura no se había proferido el fallo del 21 de octubre de 2021.

En ese orden, la demandada no tenía ningún soporte jurídico atendible para inscribirse nuevamente en la contienda electoral, lo que pone de manifiesto la intención deliberada de desconocer el contenido de un acto administrativo que está amparado por la presunción de legalidad y que es de obligatorio acatamiento.

Lo anterior, por cuanto si bien existió un fallo de tutela, éste tuvo efectos temporales, que cesaron al no interponerse el medio de control principal.

Además, como se dejó dicho ella no era la competente para “modificar la inscripción” por lo que lo correcto era que acudiera a la coalición para que llevara a cabo dicho acto jurídico.

Así las cosas, se encuentra acreditada la vulneración de los artículos 28 y 31 de la Ley 1475 de 2011 invocados como fundamento de las demandas y los recursos de apelación bajo estudio, razón suficiente para revocar la sentencia de primera instancia, por lo que se releva la Sala del estudio de los demás cargos planteados por los recurrentes.

Conforme con lo anterior, esta Sala de Decisión revocará la sentencia de primera instancia del 10 de noviembre de 2020 y en su lugar se declarará, con efectos *ex nunc*, la nulidad del acto acusado que contiene la elección de Constanza Isabel Ramírez Acevedo como alcaldesa del municipio de Duitama para el periodo constitucional 2020-2023, tal como lo establece el numeral 3º del artículo 288 del C.P.A.C.A., se cancelará la credencial correspondiente.

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

FALLA

PRIMERO: Declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.





Radicado: 15001-23-33-000-2019-00596-01
Demandante: Alfredo Dehaquiz Mejía y otro

SEGUNDO: Revócase la sentencia del 10 de noviembre 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá y en su lugar declárase, con efectos *ex nunc*, la nulidad del acto acusado que contiene la elección de Constanza Isabel Ramírez Acevedo como alcaldesa del municipio de Duitama (Boyacá) para el periodo constitucional 2020-2023.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, cáncese la credencial de alcaldesa, la cual se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia.

CUARTO: En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aclara voto
ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

Aclara voto
LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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



Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co