



Sentencia 00002 de 2006 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

PROCESO ELECTORAL - Sentencia de mérito no obstante indebida acumulación de pretensiones / ACUMULACION DE PROCESOS - Proceso electoral. Improcedencia cuando objeto final de las demandas solo coincide parcialmente / ACUMULACION DE PRETENSIONES - Proceso electoral. Improcedencia de acumular pretensiones autónomas / INDEBIDA ACUMULACION DE PRETENSIONES - Configuración: procedencia de la sentencia de mérito no obstante esta irregularidad / SENTENCIA INHIBITORIA - Improcedencia aunque en el caso se haya configurado indebida acumulación de pretensiones / NULIDAD ELECCION DE ALCALDE - Improcedencia de acumular esta pretensión con la de nulidad de la elección de concejal

En este caso se acumularon dos procesos. El primero en el cual se formuló la pretensión de nulidad del acto que declaró la elección del alcalde del municipio de San Pedro. El segundo, en el que se formulan dos pretensiones en la demanda: una de nulidad del acto que declaró la elección del alcalde del mismo municipio; y otra, la de nulidad del acto que declaró la elección de los concejales del municipio de San Pedro. La acumulación de los procesos electorales está regulada en el artículo 238 del Código Contencioso Administrativo; de acuerdo con dicha norma, no procedía la acumulación de los procesos, pues el objeto final de las demandas no es el mismo en su totalidad, sino sólo parcialmente. Pero además de lo anterior se presenta la situación de que en el proceso número 4482 se acumularon dos pretensiones y, por tanto, es preciso establecer si procedía o no la acumulación. Por razones de economía procesal, la normatividad permite que se acumulen pretensiones conexas en una demanda para que sean resueltas en una misma sentencia, también lo es que dicha acumulación está sometida a estrictas reglas de procedencia. En efecto, el artículo 138.2 del Código Contencioso Administrativo señala la obligación de individualizar las pretensiones y enunciarlas en forma clara y separada en la demanda cuando se pretendan declaraciones diferentes de la nulidad de un acto. En el mismo sentido, el artículo 145 de la misma normatividad dispone que “en los procesos Contencioso Administrativos procederá la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil”, esto es, en la forma dispuesta en el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil. Se refuerza aún más la tesis de que en el proceso electoral no es admisible la acumulación de pretensiones que tengan por objeto la nulidad de registros o actos declaratorios de elecciones distintas, con lo dicho por el artículo 229 del Código Contencioso Administrativo. En efecto, si la norma anterior está redactada en singular, es porque el legislador quiso ser lo suficientemente claro en que, si bien está permitida la acumulación de pretensiones, esta acumulación alude a las subsidiarias que dependen de una principal, como sucede con el caso de la cancelación de la credencial a consecuencia de la anulación del acto administrativo por medio del cual se declara la elección popular de algún mandatario, sin que esté permitida la acumulación de pretensiones autónomas, en cuanto tengan por objeto la anulación de actos declarativos de elecciones diversas. De consiguiente, en este caso, se presenta la indebida acumulación de pretensiones. La anterior conclusión impondría, en principio, la inhibición de la Sala. Sin embargo, en consideración a que, conforme al artículo 228 de la Carta Política, se debe garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia y evitar, en lo posible, decisiones inhibitorias, la Sala resolverá de fondo la totalidad de las pretensiones de nulidad de los procesos acumulados, en razón a que respecto de todas se sigue el mismo procedimiento y esta Sala resulta competente para conocer de todas ellas.

PROCESO ELECTORAL - Periodo probatorio. Imposibilidad de valorar pruebas aportadas fuera de la oportunidad / PERIODO PROBATORIO - Imposibilidad de valorar pruebas aportadas por fuera de la oportunidad legal. Protección del debido proceso / DOCUMENTOS - Valor probatorio de los aportados por fuera del término para practicar pruebas

A lo largo del proceso, tanto en primera como en segunda instancia, el demandante aportó al expediente diferentes elementos probatorios en oportunidades diferentes a las previstas en la ley para ese fin; tales documentos corresponden a los aportados al alegar de conclusión en la primera instancia y en la segunda instancia y cuando el expediente se encontraba en estado de dictar sentencia en la segunda instancia. Al respecto la Sala debe concluir que tales documentos no pueden tenerse como elementos de prueba en este proceso ni valorarse como tal en esta instancia, pues los mismos no fueron aportados por el demandante en la oportunidad debida, esto es, al presentar la demanda y, por lo tanto, no pudieron ser objeto de contradicción por parte del demandado. Efectivamente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, hace parte integrante del debido proceso judicial la forma y la oportunidad en que son obtenidas las pruebas en un proceso, pues será “nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”. Y, el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, aplicable a este proceso por disposición del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, señala que “toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso”. Ahora, el artículo 234 del Código Contencioso Administrativo es claro en señalar que en los procesos electorales las pruebas deberán practicarse hasta en un término de 20 días que se contarán desde el siguiente al de la expedición del auto que las decreta, aunque ese término podrá prorrogarse por 15 días más. Incluso, antes de que el juez de primera instancia profiera sentencia podrá practicar pruebas para esclarecer puntos dudosos u oscuros de la contienda electoral. Eso muestra, entonces, que, por regla general, las pruebas practicadas fuera del término señalado por la ley para ser aportadas al proceso no podrán valorarse. En consecuencia,

la valoración de las pruebas en un proceso judicial no solamente exige que sean decretadas debidamente sino aportadas en forma oportuna, pues la preclusión de las etapas en los procesos constituye una garantía del debido proceso y del derecho de defensa que se protegen legal y constitucionalmente. Entonces, esos documentos no fueron aportados al proceso regular y oportunamente sino que fueron allegados por el demandante en forma extemporánea, por lo que no pueden valorarse.

NULIDAD ELECCION DE ALCALDE - De los actos de constreñimiento contra los electores y las autoridades electorales / VIOLENCIA CONTRA ELECTORES - Clases. Violencia para obtener participación de electores. Causal de nulidad / ACTA DE ESCRUTINIO - Causal de nulidad: violencia para obtener participación de electores / VIOLENCIA CONTRA ESCRUTADORES - Clases. Causal de nulidad de las actas de escrutinio / CAUSAL DE NULIDAD - Violencia física o psicológica para obtener participación de electores

En anterior oportunidad esta Sala dijo que aunque la hipótesis normativa que se estudia se refiere exclusivamente a la violencia que se ejerce contra los escrutadores, esto es, no involucra a los electores ni a otras autoridades, lo cierto es que existen otras disposiciones que permiten inferir que los votos depositados por personas sometidas a la coacción física o psicológica son nulos y, por lo tanto, son nulas las actas de escrutinio que registran esa votación irregular; esta hipótesis que se estudia supone la existencia de la violencia como situación causante de la nulidad del acta de escrutinio. Así, la violencia a la que alude esa disposición corresponde a los actos de coacción por medio de la fuerza física o psicológica que colocan en situación de inferioridad a una persona. Como violencia física se califica toda conducta que directa o indirectamente esté dirigida a ocasionar un daño o sufrimiento físico sobre las personas, mientras que la violencia psicológica corresponde a aquellos actos que puedan ocasionar un daño emocional, que disminuyan la autoestima, que perturben el libre desarrollo de la personalidad, que puedan producir descrédito, deshonra o menosprecio del valor personal o de la dignidad. Con todo, la Sala entiende que la violencia física o psicológica que se dirige contra los escrutadores o los electores es una conducta reprochable en cuanto atenta contra los derechos políticos a elegir y ser elegido, previstos como fundamentales en el artículo 40 constitucional. Ahora bien, en oportunidades anteriores, la Sala ha entendido que los actos de violencia que se orientan a impedir a los ciudadanos el ejercicio de su derecho al voto conducen a la nulidad de las actas de escrutinio, no sólo por aplicación de la causal de nulidad de que trata el numeral 1° del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo, sino porque "la no participación de los ciudadanos en una contienda electoral por amenazas de grupos al margen de la ley que no fueron evitadas por el Estado, viola los artículos 40, 258 y 260 de la Constitución". En este caso, la situación puesta a consideración es diferente. En efecto, aquí no se plantea la ausencia de participación ciudadana el día de los comicios por cuenta de presiones armadas de grupos al margen de la ley. En esta oportunidad tales presiones no determinaron una ausencia de votación, sino la hipótesis contraria, esto es, la participación de los electores, sólo que en el sentido indicado mediante las acciones de intimidación. Al respecto, la Sala no encuentra razones para considerar que la modalidad de violencia contra los electores que aquí se analiza no permita concluir en la nulidad de las actas de escrutinio.

NULIDAD ELECCION DE ALCALDE - Procedencia. Configuración de violencia contra electores y escrutadores / VIOLENCIA CONTRA ELECTORES - Actos de constreñimiento previos a la jornada electoral dirigidos a orientar el voto / ACTAS DE ESCRUTINIO - Nulidad. Configuración de violencia contra electores / CELEBRACION DE CONTRATO POR INTERPUESTA PERSONA - Supuestos para que se configure. Prueba

Esta Sala encuentra que los medios de prueba relacionados permiten concluir, con total certeza, en la demostración de las afirmaciones allí contenidas, pues analizados en conjunto los documentos allegados y los testimonios recibidos no es posible identificar alguna circunstancia que, de conformidad con las reglas probatorias, le reste mérito probatorio a alguno. Así las cosas, a partir de las conclusiones anotadas, es posible concluir en la demostración de la participación del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia en la contienda electoral acusada, manifestada a través de actos de violencia psicológica contra los electores y algunas autoridades electorales que lograron afectar el resultado electoral obtenido. Ahora bien, la conclusión a la que llega esta Sala llama la atención por el alto grado de reproche que merece la grave arbitrariedad que afectó de manera determinante el proceso de elección del Alcalde del Municipio de Rionegro, en cuanto pone de manifiesto el desconocimiento absoluto de los principios y valores que determinan la estructura fundamental del Estado Colombiano como organización democrática. Estas precisiones imponen concluir que lo demostrado en este caso no es cosa distinta que la constatación de que el método del consenso mayoritario, respetuoso de la diferencia y el disenso y fuente principal de la legitimidad de las decisiones políticas de las organizaciones democráticas, fue sustituido por uno abiertamente arbitrario, autoritario e injusto, como es el de la violencia como medio de participación en la contienda política. Para la Sala es claro que tal método, no sólo desvirtúa la esencia de la actividad política misma, sino, lo que es más grave, logra descomponer los fundamentos democráticos sobre los que se edifican la sociedad y el Estado. Por tanto, es del caso concluir en la nulidad de las actas de escrutinio correspondientes a las mesas de votación que funcionaron en el Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro en los comicios para elegir Alcalde de ese Municipio para el período 2004 a 2007, esto es, las correspondientes a los Corregimientos de San Rafael, Los Chorros, Papayal, La Salina, Caño Siete, La Muzanda y La Corcovada. En esta forma, la Sala encuentra probado este cargo y, por tanto, revocará parcialmente la sentencia impugnada para, en su lugar, declarar la nulidad del acto de declaratoria de elección del Señor Armando Quiñónez Quintero como Alcalde del Municipio de Rionegro para el período 2004 a 2007.

NULIDAD ELECCION DE CONCEJAL - Improcedencia. no se configura inhabilidad con fundamento en doble militancia política / DOBLE MILITANCIA POLITICA - No constituye causal de nulidad para cargos de elección popular / INHABILIDAD DE CONCEJAL - No se configura con fundamento en doble militancia política

Según el demandante, los candidatos al Concejo del Municipio de Rionegro, señores Otoniel Burgos Perdomo, Jorge Humberto Durán Agredo y Nohemí Gutiérrez Alfonso, desconocieron la prohibición constitucional de doble militancia política, pues recibieron el aval del Movimiento Político Convergencia Ciudadana sin renunciar previamente al Partido Liberal Colombiano, en el cual militan, habida cuenta de que este último avaló su candidatura a esa misma Corporación para el período 2001 a 2003 y en su consulta interna participaron a finales del mes de junio de 2003. Examinada la norma que establece la prohibición constitucional dirigida a todos los ciudadanos de pertenecer a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, la Sala considera que el desconocimiento de la misma no es causal de inhabilidad para ser elegido a cargos de elección popular y, consecuentemente, al de concejal. De otro lado, conviene hacer las siguientes precisiones acerca de la posibilidad de que la doble militancia sea considerada como una causal de anulación, por carencia de las condiciones constitucionales o legales para el desempeño del cargo o porque es inelegible o tiene algún impedimento. Cuando el artículo 228 del Código Contencioso Administrativo señala que podrá pedirse la nulidad de la elección hecha a favor de un candidato que no reúna las condiciones constitucionales o legales para el desempeño del respectivo cargo, se está refiriendo a las calidades o requisitos establecidos en la Constitución o en la ley para desempeñar el cargo, a que alude igualmente el numeral 5º del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo. Y esas calidades o requisitos, son las condiciones, cualidades o atributos que debe poseer una persona para entrar a desempeñar un cargo, tales como la edad, profesión, experiencia o nacionalidad. Y es claro que la infracción de la prohibición de la doble militancia política, no es una causal de inhabilidad, y, por tanto, no lo es de nulidad de la elección de quien haya incurrido en ella. No obstante, la improsperidad del cargo por las razones antes anotadas, la Sala comparte la decisión del Tribunal de despachar desfavorablemente este cargo, pues coincide con él a quo en no encontrar probado el supuesto de hecho alegado por el demandante. En efecto, además de que en el expediente no obra prueba alguna sobre la participación de los aludidos candidatos en alguna consulta del Partido Liberal Colombiano, lo evidente es que no fue probada alguna actuación de ellos que permitiera entender demostrada una simultánea militancia política en ese partido y en otro partido o movimiento político diferente.

NULIDAD ELECCION DE CONCEJAL - Improcedencia. No se demostró la intervención en la celebración de contratos / INTERVENCION EN LA CELEBRACION DE CONTRATOS - Requisitos para que se configure inhabilidad de concejal / INHABILIDAD DE CONCEJAL - Requisitos para que se configure con fundamento en la intervención en la celebración de contratos

Considera el demandante que el acto de elección de la señora Mayvis Montes Peñaloza como Concejal del Municipio de Rionegro debe anularse porque ella se encontraba inhabilitada para ser elegida como tal, puesto que, en su condición de socia y funcionaria de la Cooperativa de Trabajo Asociado para el Desarrollo de Programas Sociales y Comunitarios, Copesocial, celebró contrato con ese Municipio cuyo objeto fue la prestación de sus servicios como Promotora de Salud. Y, para sustentar su petición, citó como vulnerado el artículo 43, numeral 3º, de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000). La Sala estudiará si, efectivamente, como lo planteó el Tribunal, no fueron demostrados los supuestos de hecho a que se refiere la causal de inhabilidad atribuida a la Señora Mayvis Montes Peñaloza. Con base en el análisis probatorio, es claro que no puede tenerse por demostrada la intervención de la señora Montes Peñaloza en la celebración de contrato alguno con el Municipio de Rionegro, dentro del año anterior a su elección como Concejal de ese Municipio. En ese sentido, esta Sala comparte la conclusión a la que llegó el Tribunal, pues es evidente que, con fundamento en los documentos antes relacionados, no es posible derivar una gestión o actuación que indique una participación personal y activa, directa o indirecta, de la demandada en los actos conducentes a la celebración de algún contrato. Tales documentos sólo permiten concluir en la celebración de contratos con el Municipio de Rionegro por parte de una Cooperativa de la cual hacía parte la demandada -así lo reconoce al contestar la demanda-. Y lo cierto es que tal aseveración se traduce en una situación de hecho distinta de la que, de conformidad con la norma invocada por el actor, hubiera inhabilitado a la demandada, esto es, la de haber intervenido en la celebración de contratos con la administración municipal en su propio interés o en el de terceros, dentro del año anterior a su elección como Concejal, pues no está probado dicho interés. Ciertamente, esta Sala ha dicho que el contrato por interpuesta persona se configura mediante sociedades de personas de las que sea socio quien interviene en la negociación, de tal manera que la interpuesta persona es la propia sociedad. En otras palabras, la celebración de contratos bajo esta modalidad implica que quien aparece como contratista, aunque formalmente, aparentemente, figure como tal, en realidad, no es la persona que lo celebra y ejecuta. Tal figura constituye un medio para obtener beneficios que de otra manera no podrían obtenerse o para eludir las inhabilidades o incompatibilidades en las que pueda estar incurso una persona determinada. Pero ocurre que en tal evento, para verificar si se actuó por interpuesta persona, es preciso probar que la sociedad se utilizó para encubrir la intervención personal del interesado o que quien celebró el contrato lo hizo por encargo y en provecho de otra persona, lo cual no aparece demostrado en este caso. En esta forma, es del caso confirmar la sentencia impugnada en cuanto despachó desfavorablemente este cargo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: DARIO QUIÑONES PINILLA

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de enero de dos mil seis (2006)

Rad. No.: 68001-23-15-000-2004-00002-02(3875)

Actor: TIBERIO VILLARREAL RAMOS

Demandado: ALCALDE Y CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 13 de junio de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual declaró no probadas las excepciones formuladas por el demandado Armando Quiñónez Quintero y negó las pretensiones de la demanda de nulidad del acto de declaratoria de elección de este último como Alcalde del Municipio de Rionegro para el período 2004 a 2007 y del acto de declaratoria de elección de los señores Otoniel Burgos Perdomo y Mayvis Montes Peñaloza como Concejales de ese Municipio para ese mismo período.

/ ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA Y SU CORRECCION

A. LAS PRETENSIONES

El Señor Tiberio Villarreal Ramos, actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción pública de nulidad de carácter electoral, solicitó al Tribunal Administrativo de Santander lo siguiente:

1° La nulidad de la Resolución número 20 del 23 de noviembre de 2003, mediante la cual los Delegados del Consejo Nacional Electoral en el Departamento de Santander ordenaron la expedición de las credenciales para Alcalde y Concejales del Municipio de Rionegro.

2° La nulidad del acto que declaró la elección del Señor Armando Quiñónez Quintero como Alcalde del Municipio de Rionegro.

3° La nulidad del acto que declaró la elección del Señor Otoniel Burgos Perdomo y la Señora Mayvis Montes Peñaloza como Concejales del Municipio de Rionegro.

4° La nulidad de los registros electorales correspondientes a las mesas de votación que funcionaron en el Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro.

Como consecuencia de las declaraciones anteriores, pidió lo siguiente:

1° La realización de un nuevo escrutinio en el que se excluyan los votos depositados a favor de de (sic) los candidatos Otoniel Burgos Perdomo, Mayvis Montes Peñaloza, Jorge Humberto Durán Agredo y Nohemí Gutiérrez Alfonso.

2° La realización de un nuevo escrutinio en el que se excluyan los votos depositados en las mesas de votación que funcionaron en el

Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro.

3° Al cabo de dicho escrutinio se declare la elección, tanto de Alcalde como de Concejales del Municipio de Rionegro, a quienes corresponda.

4° Se compulsen copias de la actuación a la Fiscalía y a la Procuraduría General de la Nación para que se investiguen las responsabilidades que, en materia penal y disciplinaria, puedan derivarse por los hechos ocurridos en el Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro.

B. LOS HECHOS

Como fundamento de las pretensiones, el demandante expuso, en síntesis, los siguientes hechos:

1° El 26 de octubre de 2003 se llevaron a cabo los comicios para elegir Alcalde y Concejales del Municipio de Rionegro para el período 2004 a 2007, al cabo de los cuales, los Delegados del Consejo Nacional Electoral en el Departamento de Santander, mediante la Resolución número 20 del 23 de noviembre, ordenaron expedir las credenciales correspondientes.

2° Dentro de los candidatos al Concejo del Municipio de Rionegro figuraron los Señores Otoniel Burgos Perdomo, Mayvis Montes Peñaloza, Jorge Humberto Durán Agredo y Nohemí Gutiérrez Alfonso, pero sólo los dos primeros obtuvieron una curul en esa Corporación.

3° Como Alcalde del Municipio de Rionegro para el período 2004 a 2007 fue elegido el Señor Armando Quiñónez Quintero.

4° Los candidatos Otoniel Burgos Perdomo, Jorge Humberto Durán Agredo y Nohemí Gutiérrez Alfonso desconocieron la prohibición de doble militancia política prevista en el Acto Legislativo número 01 de 2003 que modificó el artículo 107 de la Constitución Política. En efecto, todos ellos recibieron el aval del Movimiento Político Convergencia Ciudadana para ser candidatos al Concejo del Municipio de Rionegro para el período 2004 a 2007, pero lo hicieron sin renunciar previamente al partido político en el cual militan, esto es, el Partido Liberal Colombiano, el cual avaló sus candidaturas a esa misma Corporación para el período 2001 a 2003 y en cuya consulta participaron a finales del mes de junio de 2003.

5° La Señora Mayvis Montes Peñaloza es socia y funcionaria de la Cooperativa de Trabajo Asociado para el Desarrollo de Programas Sociales y Comunitarios, Copesocial, y, a través de esa organización, presta sus servicios como Promotora de Salud del Municipio de Rionegro, los cuales son cancelados con recursos de esa entidad territorial.

6° En las mesas de votación habilitadas en el Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro tuvieron lugar diferentes hechos irregulares constitutivos de delitos contra el sufragio tales como amenazas, actos de constreñimiento y presiones a los electores por parte del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia. Ese grupo armado, no sólo declaró objetivo militar a la candidata a la Alcaldía de ese Municipio María Antonia Villarreal Higuera, sino que presionó con sus armas a los electores para que apoyara la candidatura del Señor Armando Quiñónez Quintero, lo mismo que la lista al Concejo avalada por el Movimiento Convergencia Ciudadana, el nombre de Hugo Aguilar para la Gobernación del Departamento de Santander y el de Nelson Naranjo para la Asamblea de ese Departamento.

7° Prueba de esos hechos irregulares lo constituye la determinación del Comité Departamental para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales de reubicar algunas mesas que inicialmente habían sido habilitadas para funcionar en el Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro, luego de conocer la denuncia de tales hechos (Actas números 03 del 3 de septiembre de 2003 y 07 del 22 de octubre de 2003). Así mismo, la determinación de los Delegados de la Registradora Nacional del Estado Civil en el Departamento de Santander de trasladar, por amenazas terroristas contra su vida, al Registrador del Municipio de Rionegro (Resolución número 546 del 25 de octubre de 2003).

8° Por cuenta de esos mismos hechos, el demandante formuló no sólo reclamación ante las autoridades escrutadoras, sino denuncia penal por fraude electoral contra el Comandante del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia y otros implicados. Entre otras cosas, puso en conocimiento de las autoridades penales las presiones ejercidas por dicho Comandante contra los Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil en el Puesto de Votación del Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro, las cuales estuvieron dirigidas, entre otros fines, a obtener la victoria del candidato Armando Quiñónez Quintero como Alcalde de ese Municipio, al punto de obligar a que “no podrían aparecer más de cien votos a favor de la candidata María Antonia Villarreal”.

9° Como Registrador Municipal del Estado Civil de Rionegro se nombró en encargo al Señor Eduard Joany Morales Ramírez “para cumplir las funciones inherentes a las elecciones de Gobernador, Diputados, Alcalde, Concejales y Juntas Administradoras Locales hasta nueva orden”. No obstante, quien suscribió como Registrador Municipal todas las certificaciones y resoluciones el 26 de octubre de 2003 fue el Señor Primitivo Manrique Sandoval, quien había sido designado para prestar, simplemente, “labores de apoyo electoral en el Municipio de Rionegro”. Lo anterior, según se desprende de la Resolución número 546 del 25 de octubre de 2003 de los Delegados de la Registradora Nacional del Estado Civil en el Departamento de Santander.

10° Se presentó mora en la entrega de los documentos electorales correspondientes a las mesas de votación que funcionaron en el Corregimiento de San Rafael, la cual obedeció a la retención de los mismos y a disturbios que en ese lugar se presentaron. Así se demuestra con los formularios E-20 correspondientes, los cuales dan cuenta de que la entrega de los documentos electorales de dichas mesas ocurrió entre las

3:00 a.m. (primera mesa) y las 3:14 a.m. (segunda mesa) del 27 de octubre de 2003.

11° Dicho retardo fue advertido por varias autoridades del Municipio, tales como el Registrador, el Personero y el Alcalde. Y también por la candidata María Antonia Villarreal Higuera, quien no sólo formuló denuncia penal por tal demora, sino que, siendo las 9:55 p.m. del 23 de octubre de 2003, solicitó al Alcalde del Municipio de Rionegro que convocara al Comité de Garantías Electorales de esa localidad "puesto que se evidenciaba el fraude que se estaba presentando hasta esa hora en el Corregimiento San Rafael de Rionegro".

12° Prueba del aludido retardo también lo constituye el hecho de que los formularios E-20 correspondientes a las mesas ubicadas en el casco urbano del Municipio de Rionegro dan cuenta de que los documentos electorales respectivos se entregaron en el período comprendido entre las 5:50 p.m. (primera mesa) y las 8:15 p.m. (última mesa) del 23 de octubre de 2003. Igual acontece con las mesas de votación de la zona rural, cuyos documentos electorales, según tales formularios, fueron entregados en el período comprendido entre las 6:57 p.m. (primera mesa) y 7:06 p.m. (última mesa) de ese día. Lo mismo con las mesas de votación del Corregimiento La Ceiba, distante una hora del casco urbano, pues, de acuerdo con tales formularios, los documentos electorales respectivos fueron entregados en el período comprendido entre las 10:05 p.m. (primera mesa) y 10:21 p.m. (última mesa) del día de los comicios.

13° El Comité de Garantías Electorales del Municipio de Rionegro se reunió extraordinariamente a las 10:15 p.m. del 23 de octubre de 2003 y en el acta correspondiente se dejó constancia no sólo de la demora en la entrega de los documentos electorales, sino de otras quejas formuladas por hechos ocurridos ese día, entre ellos, que en el Corregimiento San Rafael de ese Municipio no funcionó la mesa de votación en el sitio denominado Bajo Rionegro.

14° En el Puesto de Votación del Corregimiento San Rafael no hubo presencia de la Policía Nacional que garantizara la transparencia de los comicios y la libre expresión de los electores. Y, si bien hubo presencia del Ejército Nacional en dicho Corregimiento, no lo fue en el lugar donde fueron ubicadas las mesas de votación.

15° La votación registrada como obtenida en el Corregimiento San Rafael es determinante en el resultado electoral final, pues mientras que la candidata a la Alcaldía María Antonia Villarreal Higuera logró apenas 83 votos, su contendor, el Señor Armando Quiñónez Quintero, logró 1.746 votos. Este último registro es sustancialmente superior a la votación que históricamente ha registrado ese Corregimiento e inexplicable en la medida en que el movimiento político de la candidata Villarreal Higuera siempre ha obtenido la mayor votación en ese lugar.

16° Según da cuenta el Acta de Escrutinio Municipal los datos consignados en los formularios E-14 no correspondían, en su mayoría, al dato real de votos.

17° Se entregaron en el Corregimiento San Rafael numerosas dádivas y dinero a varios votantes.

C. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION.-

El demandante invocó como normas violadas aquellas cuyo concepto de violación se expone, en síntesis, a continuación:

1° Artículos 1, 2 y 3 de la Constitución Política. Los comicios electorales que tuvieron lugar el 26 de octubre de 2003 en el Municipio de Rionegro no se desarrollaron de manera democrática y participativa, al punto de que el Estado no pudo asegurar la convivencia pacífica, ni la vigencia de un orden justo en dicha jornada y no fue el pueblo, de manera libre y soberana, quien eligió sus autoridades locales.

2° Artículo 223, numeral 2°, del Código Contencioso Administrativo. Los resultados consignados en los documentos emanados de los Jurados de Votación del Corregimiento de San Rafael son maquillados y no corresponden a la realidad.

3° Artículos 107 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo número 01 de 2003, y 223, numeral 5°, del Código Contencioso Administrativo. Los candidatos Otoniel Burgos Perdomo, Jorge Humberto Durán Agredo y Nohemí Gutiérrez Alfonso incurrieron en la prohibición constitucional de doble militancia política.

4° Artículo 43, inciso 3°, de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000. La Señora Mayvis Montes Peñaloza se encontraba incurso en esta causal de inhabilidad por cuenta de su intervención en la gestión, consecución y ejecución de contratos entre la Cooperativa de Trabajo Asociado para el Desarrollo de Programas Sociales y Comunitarios, Copesocial, y el Municipio de Rionegro. Especialmente, por prestar sus servicios como Promotora de Salud de esa entidad territorial, pagada con recursos del mismo.

5° Artículo 45 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 41, numeral 5°, de la Ley 617 de 2000. La Señora Mayvis Montes Peñaloza se

encuentra incurso en esta incompatibilidad por su condición de socia, empleada o contratista de la Cooperativa de Trabajo Asociado para el Desarrollo de Programas Sociales y Comunitarios, Copesocial.

6° Artículos 386, 387, 388, 390, 393, 394, 468 y 469 del Código Penal, por la configuración, en este caso, de los delitos de perturbación del certamen democrático, constreñimiento al sufragante, fraude al sufragante, corrupción al sufragante, mora en la entrega de documentos relacionados con una votación, alteración de resultados electorales, sedición y asonada.

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA

De la Concejal Mayvis Montes Peñaloza.-

La Señora Mayvis Montes Peñaloza contestó la demanda para señalar, en síntesis, lo siguiente:

1° Si bien es socia de la Cooperativa de Trabajo Asociado para el Desarrollo de Programas Sociales y Comunitarios, Copesocial, no es cierto que actualmente preste sus servicios como Promotora de Salud en el Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro, pues renunció a ese empleo desde el 16 de julio de 2003, mediante carta presentada al Presidente de dicha Cooperativa.

2° Su actual condición de socia de la Cooperativa de Trabajo Asociado para el Desarrollo de Programas Sociales y Comunitarios, Copesocial, obedece a que es socia fundadora de la misma y siempre ha luchado por su crecimiento y fortalecimiento, lo mismo que de otras organizaciones cooperativas del Municipio de Rionegro.

3° El hecho de que se alleguen al proceso los contratos de prestación de servicios celebrados entre el Municipio de Rionegro y la Cooperativa de Trabajo Asociado para el Desarrollo de Programas Sociales y Comunitarios, Copesocial, no permite concluir que ella haya prestado sus servicios como Promotora de Salud adscrita a la nómina de esa Cooperativa en desarrollo de tales contratos, pues ellos no estipulan cláusula en ese sentido.

4° Los documentos aportados con la demanda de fechas febrero, abril y mayo de 2003 corresponden a la época en que ella hizo parte de la nómina de la Cooperativa de Trabajo Asociado para el Desarrollo de Programas Sociales y Comunitarios, Copesocial, como Promotora de Salud. No ocurre lo mismo con los documentos de fechas julio y diciembre de 2003.

5° La demanda formulada por el Señor Tiberio Villarreal Ramos en su contra obedece a que a él le resulta inverosímil que una persona ajena a su simpatía política y de escasos recursos económicos haya contado con el favor popular que siempre estuvo de su lado hasta las últimas elecciones.

Del Candidato Jorge Humberto Durán Agredo.-

El candidato al Concejo del Municipio de Rionegro Jorge Humberto Durán Agredo intervino en el proceso para manifestar, en resumen, lo siguiente:

1° No es cierto que milite en el Partido Liberal Colombiano, pues “mi ancestro en cuanto aspectos políticos corresponden netamente al Partido Conservador y de otra parte a la luz pública formé parte también del Movimiento Alianza Nacional Popular (ANAPO), del cual me sentí orgulloso hasta el momento de la supervivencia de su Director General Gustavo Rojas Pinilla”.

2° El compromiso político adquirido en su momento con el Señor Tiberio Villarreal Ramos se limitó, exclusivamente, a la campaña al Concejo

para el período 2001 a 2003 y durante esa época no jugó cartas políticas diferentes al movimiento que en ese instante representaba el demandante.

3° El Señor Tiberio Villarreal Ramos cree que “en el caso personal yo contraí un matrimonio indisoluble en aspectos de la política (...) no entiendo que si yo acepté convenios políticos con Convergencia Ciudadana lo hice cuando nada tenía que ver el compromiso pactado con él, pues la elección de Gobernador, Diputados y Concejales se hacía fuera de la órbita política del Señor Villarreal”.

4° No es posible que para la campaña al Concejo para el período 2004 a 2007 haya recibido aval o pertenecido al Partido Liberal Colombiano, si se advierte que el Señor Tiberio Villarreal Ramos no podía representar a ese partido, por haber sido expulsado del mismo. Por esa razón, para ese período el demandante tuvo que recurrir al Movimiento Popular Unido para avalar a sus pupilos.

5° Si la prohibición de doble militancia hubiere operado para la campaña de Gobernador, Alcalde, Diputados y Concejales, el demandante sí la habría desconocido con el perjuicio que ello acarrearía para quienes hubieran resultado elegidos. Ciertamente, el Señor Tiberio Villarreal Ramos “no siguió los ritmos habituales de política del Liberalismo, sino que lo hizo al amparo del Movimiento Popular Unido”.

6° Nunca ha participado en procesos de consulta interna al interior del Partido Liberal Colombiano y su desvinculación a dicho partido obedeció a desacuerdos con el Señor Tiberio Villarreal Ramos, que tuvieron lugar tiempo antes de las consultas internas de esa colectividad.

De la Candidata Nohemí Gutiérrez Alfonso.-

La candidata al Concejo del Municipio de Rionegro Nohemí Gutiérrez Alfonso intervino en el proceso para oponerse a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, en especial, las que se sustentan en violaciones a normas penales, en cuanto consideró que las mismas no pueden servir de sustento válido de la nulidad pretendida, dada la especialidad de la jurisdicción escogida.

En relación con lo demás, además de indicar que la mayoría de irregularidades denunciadas no le constan, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

1° Fue elegida Concejala del Municipio de Rionegro para el período 2001 a 2003 por el Partido Liberal Colombiano, dirigido por el Señor Tiberio Villarreal Ramos, en ese entonces.

2° Debido a serios inconvenientes de carácter político frente al gobierno municipal de turno resolvió aspirar al Concejo del Municipio de Rionegro con el aval del Movimiento Convergencia Ciudadana.

3° Si se revisan las votaciones de la consulta popular del Partido Liberal Colombiano a la que se refiere la demanda, en ellas no aparece registrado su nombre como candidata en dicha consulta.

4° La Señora María Antonia Villarreal Higuera, hija del demandante y candidata a la Alcaldía del Municipio de Rionegro, sí desconoció la prohibición de doble militancia política invocada en la demanda, pues, si bien fue avalada por el movimiento político cuyo representante legal es su padre, públicamente apoyó la candidatura del Señor Luis Bohórquez a la Gobernación del Departamento de Santander por el Partido Liberal Colombiano.

5° La demanda del Señor Tiberio Villarreal Ramos no es extraña, si se tiene en cuenta que en épocas anteriores la comunidad apoyó sus orientaciones políticas, pero ahora decidió no hacerlo “cansados de los abusos y los malos manejos de los gobernantes que representaban su Movimiento Popular Unido. La comunidad se cansó de promesas que nunca llegaron (...) La comunidad no aguantó más gamonal ni más engaños, ni promesas de tiempos mejores, cuando la pobreza y el desempleo nos siguen afectando (...) Su derrota se veía venir y la comunidad se lo manifestó cuando en los comicios electorales para el Congreso no apoyó tampoco a su hija que encabezaba la lista para la Cámara de

Representantes”.

6° En ningún momento se tuvo conocimiento de que en la zona de Bajo Rionegro se hubieran presentado disturbios el día de los comicios.

7° No es cierto que las autoridades militares y de policía no hayan vigilado el proceso electoral. De hecho, “gracias a las influencias del Señor Villarreal Ramos tuvimos la presencia de fuerza pública en toda la jornada electoral, tanto así que los documentos electorales fueron llevados hasta Rionegro por el mismo Ejército de Colombia”.

8° De ser cierta la reunión que el demandante dice que se llevó a cabo por el Comité de Garantías Electorales del Municipio de Rionegro a las 10:15 p.m., la misma carecería de validez, en cuanto no fueron convocados los representantes de todos los movimientos políticos participantes.

9° No debe perderse de vista que la distancia que existe entre el casco urbano del Municipio de Rionegro y el Corregimiento de San Rafael es de aproximadamente seis horas.

Del Concejal Otoniel Burgos Perdomo.-

El Concejal Otoniel Burgos Perdomo contestó la demanda en idénticos términos a los expuestos por la candidata al Concejo del Municipio de Rionegro Nohemí Gutiérrez Alfonso.

Del Alcalde Armando Quiñónez Quintero

El Alcalde del Municipio de Rionegro, Señor Armando Quiñónez Quintero, contestó la demanda para señalar que se atiene a lo que resulte demostrado en el expediente, aunque afirmó desconocer los hechos irregulares alegados por el demandante, los cuales, según plantea, no son ciertos, pues de serlo, alguna constancia se hubiera dejado sobre el particular en las actas de escrutinio.

Explicó que el Ejército Nacional escoltó con todas las medidas de seguridad la documentación electoral desde el Corregimiento San Rafael hasta las oficinas de la Registraduría Municipal del Estado Civil de Rionegro, en la cabecera de ese Municipio, sin que se presentara novedad alguna en el trayecto y posterior entrega.

En ese sentido, no hay razón para que el demandante alegue falta de garantías electorales, pues además de lo anterior, el Comité Departamental para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales accedió a su petición de reubicación de mesas, a pesar de la oposición que al respecto manifestó la comunidad y algunas autoridades y de que en la sesión en donde se adoptó esa decisión no contó con representantes del Movimiento Convergencia Ciudadana, rival del movimiento político del Señor Tiberio Villarreal Ramos.

Finalmente, anotó que la falsedad de los registros electorales no fue determinada por el actor, al punto de que no es posible establecer en qué consiste, según él, el maquillaje de los registros o su falta de correspondencia con la realidad.

De otra parte, propuso las siguientes excepciones:

1° Genérica o innominada. Según lo dispuesto en el artículo 306 del Código de Procedimiento Civil, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente.

2° Ineptitud de la demanda. La demanda formulada carece de la explicación del concepto de violación de las normas que el demandante considera infringidas, requisito exigible a la luz de lo señalado en el artículo 137, numeral 4°, del Código Contencioso Administrativo. De otra parte, los hechos irregulares planteados en la demanda no guardan relación directa con la causal de nulidad invocada, esto es, la de falsedad o apocriofidad de los registros electorales

3. SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia del 13 de junio de 2004, declaró no probadas las excepciones formuladas por el demandado Armando Quiñónez Quintero y denegó las súplicas de la demanda.

Respecto de los aspectos procesales del debate, señaló, en síntesis, lo siguiente:

1° En este caso la acumulación de pretensiones se hizo en debida forma, esto es, de la manera como lo exige el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil cuando se dirigen contra varios demandados, pues no se excluyen entre sí, siguen el mismo procedimiento y competencia, versan sobre el mismo objeto (Resolución número 20 del 23 de noviembre de 2003 de los Delegados del Consejo Nacional Electoral en el Departamento de Santander) y en determinados puntos se sirven de las mismas pruebas.

2° La excepción de inepta demanda por ausencia de explicación del concepto de violación no está llamada a prosperar, por cuanto de la lectura del acápite pertinente de la demanda se colige que la misma cumple con ese requisito procesal.

En relación con cada uno de los cargos formulados, consideró, en resumen, lo siguiente:

1° No fue demostrada la violencia que se alegó como ejercida por grupos al margen de la ley contra los electores, pues los testimonios que con esa finalidad probatoria fueron recibidos no permiten concluir en ello, lo mismo que la documentación aportada, en especial, la trasladada del proceso penal que se adelanta por la denuncia de tal violencia.

2° En la demanda se plantea que los resultados consignados en los documentos electorales no corresponden a la realidad y que hubo retardo en la entrega de los mismos, pero ninguna de tales afirmaciones fue demostrada si se advierte que las reclamaciones formuladas en ese sentido no fueron acogidas por las autoridades escrutadoras. Además, la demora en la entrega de los documentos electorales constituye causal de reclamación en sede administrativa y no de nulidad del acto de declaratoria de elección.

3° La inhabilidad que se predica de la Señora Mayvis Montes Peñalosa no se configura, pues no existe prueba de su intervención directa o indirecta en la negociación a la que se refieren los contratos aportados al expediente.

4° La sanción por el desconocimiento de la prohibición de doble militancia política fue deferida por el constituyente a las organizaciones políticas en su régimen disciplinario interno. En todo caso, en este caso no fue demostrado que los demandados en este proceso, para la época de la inscripción de su candidatura, hubieren participado en la consulta interna de un partido o movimiento político distinto de aquel que avaló su aspiración política.

4. EL RECURSO DE APELACION

El demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal y, como motivos de su inconformidad con esa decisión, insistió, en síntesis, en los siguientes planteamientos:

1° Los comicios electorales llevados a cabo en el Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro no se desarrollaron de manera democrática y participativa, pues meses antes de la jornada electoral un grupo al margen de la ley impuso a la población de dicho corregimiento y a la de varias inspecciones que sufragaron allí la candidatura del Señor Armando Quiñónez Quintero para la Alcaldía Municipal, lo mismo que la

de un buen grupo de Concejales.

2° Así se demuestra no sólo con las diferentes declaraciones recibidas -que analiza en detalle- sino por lo resuelto en el trámite de las denuncias penales, por cuenta de las cuales el Alcalde y un Concejal del Municipio de Rionegro se encuentran detenidos y también por lo señalado en el Consejo de Seguridad celebrado el 11 de septiembre de 2003, en el que participaron candidatos avalados por el Movimiento Convergencia Ciudadana. Además, la presencia de la Policía y del Ejército Nacional el día de los comicios no indica, por sí sola, que la situación de orden público haya sido normal.

3° Los resultados electorales de las mesas que funcionaron en el Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro demuestra que todo estuvo simétricamente calculado para elegir un número de Concejales suficiente para obtener la mayoría de ellos, pues “sospechosamente cada mesa aporta un número casi totalitario de votantes por un solo candidato”.

4° Al respecto también aparecen otras pruebas que, aunque aportadas de manera extemporánea, también sirven para demostrar los actos de constreñimiento contra los electores. Tales medios probatorios se relacionan con las amenazas recibidas por el Registrador Municipal del Estado Civil de Rionegro, con la influencia política de las Autodefensas Unidas de Colombia en la zona y con el indebido nombramiento de los Jurados de Votación. Respecto de esta última irregularidad se tiene que ninguno de los Jurados de Votación pertenece a la corriente política de la Señora María Antonia Villarreal Higuera y que algunos fueron nombrados simultáneamente en varias mesas.

5° Los demandados aspirantes al Concejo del Municipio de Rionegro desconocieron la prohibición de doble militancia política de qué trata la Carta Política, pues siendo miembros activos del Partido Liberal Colombiano decidieron, sin renunciar a él, inscribirse como candidatos con el aval de otra organización política. Al respecto, el Tribunal se equivoca al señalar que la consecuencia jurídica de ese desconocimiento corresponde señalarla a los partidos políticos, dado que tal facultad no puede ser inherente a esas organizaciones y, según se desprende del texto constitucional, el desacato de dicho texto es constitutivo de inhabilidad.

6° La inhabilidad de la Concejala Mayvis Montes Peñaloza se configura no por su condición de Promotora de Salud, sino de socia de la Cooperativa que celebró contratos con el Municipio de Rionegro, por el interés que esa calidad le genera en tales contratos.

5. ALEGATOS DE CONCLUSION

En la oportunidad señalada en el artículo 251 del Código Contencioso Administrativo para presentar alegatos de conclusión, el demandante intervino para plantear que el fallo apelado incurre en vías de hecho, en cuanto “se encuentra una disparidad protuberante entre lo probado y lo decidido” y “carece de fundamento legal”, pues “obedece a la voluntad subjetiva de quien tiene la obligación de fallar”.

Al respecto, explicó que diferentes testimonios dan cuenta de una reunión sostenida entre el Comandante del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia y los Delegados de la Registradora Nacional del Estado Civil y no de éstos con la comunidad del Corregimiento San Rafael de Rionegro, como lo entendió el Tribunal en su sentencia.

En ese sentido, adujo que “Tan grave es la situación que se presentó con los delegados de la Registraduría que el mismo Señor Armando Quiñónez Quintero pretendió acallar a los testigos a través de contratación estatal y para demostrarlo allegó copia de la denuncia interpuesta por la celebración irregular de contratos entre los delegados que cumplieron sus funciones en el bajo Rionegro y la Alcaldía Municipal de Rionegro y copia de un memorial que el suscrito allegó al proceso al cual se encuentran vinculados y privados de la libertad los Señores Armando Quiñónez Quintero y Fredy Augusto Alvarez Pinto (Alcalde y Concejal de Rionegro Santander respectivamente)”.

6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado en su concepto de fondo solicita que se declare la nulidad de toda la actuación, con inclusión del auto admisorio de la demanda, con el fin de reordenar el proceso y emitir una sentencia de mérito.

En apoyo de esa petición sostuvo que la demanda incurre en una indebida acumulación de pretensiones, en cuanto se pretende la nulidad de dos actos de declaratoria de elecciones diferentes, que resultan de procesos electorales también diferentes y sin que dichas pretensiones puedan desaccumularse (sic) la una de la otra sin riesgo de suplir la voluntad del demandante.

En ese sentido agrega que, si bien lo que se impone en casos como estos es la inhibición, es posible, con el ánimo de garantizar el derecho del demandante de acceder a la administración de justicia, declarar “una nulidad de contenido supralegal por violación de la garantía fundamental del debido proceso que comprende la garantía de obtener una definición sobre el asunto sometido a examen de los jueces (...) máxime cuando dicha irregularidad se produjo por acción u omisión de la propia jurisdicción, en su decisión admisorio de primera instancia”.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo establecido en los artículos 129 y 231 del Código Contencioso Administrativo, esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Santander.

El recurso de apelación se interpuso dentro del término que para el efecto señala el artículo 250, inciso primero, del Código Contencioso Administrativo.

En este caso se pretende la nulidad de dos actos declaratorios de elección, así:

1° Del Señor Armando Quiñónez Quintero como Alcalde del Municipio de Rionegro para el período 2004 a 2007, contenido en el Acta Parcial del Escrutinio de Votos para Alcalde, formulario E-26 municipal, expedido el 2 de noviembre de 2003 por la Comisión Escrutadora Municipal.

2° De la Señora Mayvis Montes Peñaloza y del Señor Otoniel Burgos Perdomo como Concejales del Municipio de Rionegro para el período 2004 a 2007, contenido en el Acta Parcial del Escrutinio de Votos para Concejo, formulario E-26 municipal, expedido el 2 de noviembre de 2003 por la Comisión Escrutadora Municipal.

Se aclara que, mediante auto del 15 de junio de 2004, el Tribunal admitió la demanda bajo el entendido de que la misma se dirigía exclusivamente contra el primero de los actos citados. No obstante, mediante auto del 25 de junio siguiente, resolvió admitir la adición de la demanda con la que se acusó la elección de la Señora Mayvis Montes Peñaloza y del Señor Otoniel Burgos Perdomo como Concejales del Municipio de Rionegro, lo mismo que la aspiración de los entonces candidatos al Concejo de ese Municipio Jorge Humberto Durán Agredo y Nohemí Gutiérrez Alfonso.

El demandante considera que los mencionados actos de declaratoria de elección deben anularse, por cuanto, según plantea, (i) los entonces candidatos al Concejo del Municipio de Rionegro, Señores Otoniel Burgos Perdomo, Jorge Humberto Durán Agredo y Señora Nohemí Gutiérrez Alfonso, desconocieron la prohibición constitucional de doble militancia política; (ii) la Concejala Mayvis Montes Peñaloza se encontraba inhabilitada para ser elegida como tal en razón de su intervención en la celebración de determinados contratos con el Municipio de Rionegro; (iii) quien aparece actuando como Registrador Municipal del Estado Civil de Rionegro (E) en las certificaciones y resoluciones del día de los comicios no estaba investido como tal; y (iv) los datos consignados en los formularios E-14 no corresponden, en su mayoría, al dato real de votos.

Así mismo, por diferentes hechos irregulares que, según su afirmación, tuvieron lugar en el Puesto de Votación que funcionó en el Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro, tales como (v) amenazas, actos de constreñimiento y presiones a los electores y a las autoridades electorales para favorecer la aspiración política de determinados candidatos a la Alcaldía y al Concejo del Municipio de Rionegro; (vi) demora en la entrega de los documentos electorales; (vii) no funcionamiento de la mesa de votación habilitada para ello en el sitio denominado Bajo Rionegro; y (viii) la ausencia de fuerza pública que garantizara la transparencia de los comicios y la libre expresión de los electores.

El Tribunal no accedió a las pretensiones, luego de constatar la falta de prueba de las afirmaciones en que fueron sustentadas.

El demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión para discutir la valoración probatoria del a quo que le permitió concluir en la falta de demostración de los cargos de (i) constreñimiento a los electores y a las autoridades electorales, (ii) doble militancia política e (iii) inhabilidad por intervención en la celebración de contratos.

Precisado lo anterior, la Sala se ocupará de algunas cuestiones procesales previas al estudio de fondo del asunto.

Primera cuestión procesal previa. De la acumulación de pretensiones en los procesos electorales y la procedencia de fallo de mérito en este caso.

La acumulación de pretensiones, en los eventos en que la demanda contenga una pluralidad de súplicas, constituye uno de los requisitos indispensables para la formación y válido desarrollo de la relación jurídico procesal y obedece a una consecuente aplicación del principio de la economía procesal, que persigue la obtención del mayor resultado con el mínimo de ejercicio jurisdiccional

Pero ocurre que si bien es cierto que por razones de economía procesal, la normatividad permite que se acumulen pretensiones conexas en una demanda para que sean resueltas en una misma sentencia, también lo es que dicha acumulación está sometida a estrictas reglas de procedencia.

En efecto, el artículo 138, inciso segundo, del Código Contencioso Administrativo señala la obligación de individualizar las pretensiones y enunciarlas en forma clara y separada en la demanda cuando se pretendan declaraciones diferentes de la nulidad de un acto. En el mismo sentido, el artículo 145 de la misma normatividad dispone que “en los procesos Contencioso Administrativos procederá la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil”, esto es, en la forma dispuesta en el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil, el cual autoriza la acumulación de pretensiones en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 82.- *Acumulación de pretensiones.* El demandante podrá acumular en una misma demanda varias pretensiones contra el demandado, aunque no sean conexas, siempre que concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas; sin embargo, podrán acumularse pretensiones de menor cuantía a otras de mayor cuantía.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento.

En la demanda sobre prestaciones periódicas, podrá pedirse que se condene al demandado a las que se llegaren a causar entre la presentación de aquélla y la sentencia de cada una de las instancias.

También podrán formularse en una demanda pretensiones de varios demandantes o contra varios demandados, siempre que aquéllas provengan de la misma causa, o versen sobre el mismo objeto, o se hallen entre sí en relación de dependencia, o deban servirse específicamente de unas mismas pruebas, aunque sea diferente el interés de unos y otros.

En las demandas ejecutivas podrán acumularse las pretensiones de varias personas que persigan, total o parcialmente, unos mismos bienes del demandado, con la limitación del numeral 1. del artículo 157.

Cuando se presente una indebida acumulación que no cumpla con los requisitos previstos en los dos incisos anteriores, pero sí con los tres numerales del inciso primero, se considerará subsanado el defecto cuando no se proponga oportunamente la respectiva excepción previa.”

No obstante, esta Sala ha considerado que las reglas sobre acumulación de pretensiones contenidas en el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil tienen una aplicación limitada en el proceso electoral, en atención a la regla que sobre acumulación de procesos contiene la norma del artículo 238 del Código Contencioso Administrativo, que es norma especial en materia de procesos electorales. En efecto, la Sección Quinta confirmó una providencia que rechazó la demanda con el argumento de que no se había corregido conforme a lo indicado, al advertir una indebida acumulación de pretensiones en cuanto se demandaron dos actos con distinto objeto, así¹:

“Para la Sala es evidente que las pretensiones de nulidad de las elecciones de Senado de la República y Cámara de Representantes por las circunscripciones departamental de Bolívar y especiales para el periodo 2002 - 2006, la revocatoria de la resolución 4506 y el acuerdo 004 de 2002 y la modificación de la resolución 4476 de 2002, no son acumulables en una sola demanda. En efecto, en el evento de que dichas pretensiones se hubiesen formulado en demandas separadas, las mismas se referirían a distintos registros, distintas elecciones y su objeto final sería diferente y ello habría impedido que pudieran decidirse en una misma sentencia, es decir, habría impedido la acumulación de procesos prevista en el artículo 238 del C.C.A. y daría lugar a sendos procesos contencioso electorales que deberían fallarse separadamente. Sin embargo, el hecho de que en una misma demanda se hayan acumulado diversas pretensiones que no permiten la acumulación de procesos prescrita en el artículo 238 del C.C.A. determina consecuentemente que tampoco se puedan fallar en forma separada, vale decir, configura una indebida acumulación de pretensiones en el proceso electoral pese a que se puede argumentar que se cumplen los requerimientos legales que autorizan la acumulación de pretensiones prevista en el artículo 82 del C.de P.C.

Y no se pueden fallar separadamente porque no existe la posibilidad legal de modificar al demandante sus pretensiones y ello impondría la necesidad de adelantar, a partir de una misma demanda distintos procesos, uno a continuación de otro ya que sería imposible físicamente adelantarlos en forma simultánea (los documentos electorales y demás pruebas de que habrán de servirse deben hacer parte de otros procesos acumulados) y determinarán la necesidad de dictar sendas sentencias también una a continuación de la otra, y ello, obviamente, es contrario a los imperativos axiológicos y los valores que está llamado a salvaguardar el proceso especial contencioso electoral.

Lo que se indicó en el auto que dispuso la inadmisión de la demanda para que fuera corregida tenía el propósito de obtener que el demandante desagregara pretensiones cuya acumulación no es procedente en el proceso electoral a fin de que, formuladas separadamente con arreglo al artículo 238 referido, permitieran el adelantamiento de un proceso susceptible de ser acumulado posteriormente con otros que versaran sobre el mismo objeto. Como el demandante no procedió así y no se pueden adelantar al mismo tiempo varios procesos en forma que contraríe lo establecido en el artículo 238 del C.C.A. se decidió el rechazo de la demanda en cumplimiento del inciso segundo del artículo 143 del C.C.A.

La anterior conclusión significa que la norma del artículo 82 del Código de Procedimiento Civil relativa a la acumulación de pretensiones tiene una aplicación limitada en el proceso electoral por razón de la imperatividad de la acumulación de procesos fundada en la unidad de pretensiones. (nulidad contra unas mismas elecciones, un mismo registro de escrutinio o un mismo nombramiento; cuando el objeto final de las demandas sea el mismo, aunque se refieran a actos distintos cumplidos por corporaciones o funcionarios de distinta jerarquía), cuyo fundamento jurídico y de razonabilidad es la necesidad de aplicar un procedimiento que permita acceder ágilmente a la sentencia”.

Se refuerza aún más la tesis de que en el proceso electoral no es admisible la acumulación de pretensiones que tengan por objeto la nulidad de registros o actos declaratorios de elecciones distintas, con lo dicho por el artículo 229 del Código Contencioso Administrativo, según el cual “Para obtener la nulidad de una elección o de un registro electoral o acta de escrutinio deberá demandarse precisamente el acto por medio del cual la elección se declara, y no los cómputos o escrutinios intermedios, aunque el vicio de nulidad afecte a éstos”. En efecto, como se dijo en reciente oportunidad², si la norma anterior está redactada en singular, es porque el legislador quiso ser lo suficientemente claro en que, si bien está permitida la acumulación de pretensiones, esta acumulación alude a las subsidiarias que dependen de una principal, como sucede con el caso de la cancelación de la credencial a consecuencia de la anulación del acto administrativo por medio del cual se declara la elección popular de alguna autoridad local o miembro de corporación pública, sin que esté permitida la acumulación de pretensiones autónomas, en cuanto tengan por objeto la anulación de actos declarativos de elecciones diversas.

De consiguiente, en este caso, aplicando la tesis expuesta por la Sala, se presenta la indebida acumulación de pretensiones, pues las pretensiones de nulidad de los dos actos demandados tienen distinto objeto dado que se persigue la nulidad de la elección (i) del Alcalde del Municipio de Rionegro y de (ii) dos Concejales de ese Municipio.

Esto significa que el Tribunal no utilizó adecuadamente los mecanismos procesales establecidos para evitar la admisión de la demanda cuando ésta contenga una indebida acumulación de pretensiones y permitió, entonces, que, a pesar de ese defecto de la demanda, el proceso se adelantara hasta llegar a sentencia para luego proceder a dictar esa providencia, en la cual, incluso, adoptando una interpretación que desconoce la regulación especial de los procesos electorales, afirmó que en este caso no se presente ese fenómeno.

La anterior conclusión impondría, en principio, la inhibición de la Sala en el asunto puesto a su consideración, pues en lo relativo a providencias judiciales, la doctrina procesal nacional y extranjera ha denominado inhibitorias aquellas mediante las cuales el juez pone fin a una determinada etapa del proceso sin penetrar en la materia del asunto que se le plantea, es decir, dejando de adoptar resolución de mérito, como consecuencia de la falta de determinados presupuestos procesales.

En ese sentido, es claro que existen circunstancias excepcionales en las que resulta imposible adoptar fallo de esa naturaleza, siendo una de tales, la que se relaciona con la indebida acumulación de pretensiones. Ciertamente, uno de los presupuestos procesales es la demanda en forma, esto es, la que satisface plenamente los requisitos formales exigidos por la ley procesal y la que no contenga indebida acumulación de pretensiones.

Sin embargo, en consideración a que, conforme al artículo 228 de la Carta Política, se debe garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia y evitar, en lo posible, decisiones inhibitorias, la Sala, en este caso, resolverá de fondo la totalidad de las pretensiones de nulidad de la demanda, en razón a que respecto de todas se sigue el mismo procedimiento y esta tiene competencia para conocer de todas ellas.

Para optar por esta alternativa la Sala tiene en cuenta la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Suprema de Justicia según la cual si en el momento de dictar sentencia se advierte la indebida acumulación de pretensiones, el juez debe fallar de fondo respecto de las pretensiones sobre las cuales tenga competencia e inhibirse en relación con aquellas en las que no la tenga³. Ahora, como la Sala tiene competencia para conocer en segunda instancia de las tres pretensiones de nulidad formuladas, procederá a dictar sentencia de fondo respecto de todas ellas.

De este modo la Sala reitera la tesis adoptada recientemente⁴ que rectificó la acogida en otros sentidos en anteriores oportunidades.

Segunda cuestión procesal previa. De la imposibilidad de valorar pruebas aportadas fuera de la oportunidad.

A lo largo del proceso, tanto en primera como en segunda instancia, el demandante aportó al expediente diferentes elementos probatorios en oportunidades diferentes a las previstas en la ley para ese fin.

Tales documentos corresponden a los aportados al alegar de conclusión en la primera instancia (folios 697 a 778 y 793 a 903) y en la segunda instancia (folios 998 a 1.234) y cuando el expediente se encontraba en estado de dictar sentencia en la segunda instancia (folios 1.264 a 1.266).

Al respecto la Sala debe concluir que tales documentos no pueden tenerse como elementos de prueba en este proceso ni valorarse como tal en esta instancia, pues los mismos no fueron aportados por el demandante en la oportunidad debida, esto es, al presentar la demanda (artículo 137, numeral 5°, del Código Contencioso Administrativo) y, por lo tanto, no pudieron ser objeto de contradicción por parte del demandado.

Efectivamente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, hace parte integrante del debido proceso judicial la forma y la oportunidad en que son obtenidas las pruebas en un proceso, pues será “nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”. Y, el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, aplicable a este proceso por disposición del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, señala que “toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso”.

Ahora, el artículo 234 del Código Contencioso Administrativo es claro en señalar que en los procesos electorales las pruebas deberán practicarse hasta en un término de 20 días que se contarán desde el siguiente al de la expedición del auto que las decreta, aunque ese término podrá

prorrogarse por 15 días más. Incluso, antes de que el juez de primera instancia profiera sentencia podrá practicar pruebas para esclarecer puntos dudosos u oscuros de la contienda electoral. Eso muestra, entonces, que, por regla general, las pruebas practicadas fuera del término señalado por la ley para ser aportadas al proceso no podrán valorarse.

En este asunto el demandante aportó documentos en la oportunidad procesal para alegar de conclusión, tanto en la primera como en la segunda instancia, lo cual evidencia que en caso de valorarse esa prueba se afectaría el derecho de defensa de los demandados, quienes no tuvieron la oportunidad suficiente para controvertir esas pruebas.

En consecuencia, la valoración de las pruebas en un proceso judicial no solamente exige que sean decretadas debidamente sino aportadas en forma oportuna, pues la preclusión de las etapas en los procesos constituye una garantía del debido proceso y del derecho de defensa que se protegen legal y constitucionalmente.

Entonces, esos documentos no fueron aportados al proceso regular y oportunamente sino que fueron allegados por el demandante en forma extemporánea, por lo que no pueden valorarse.

Determinado lo anterior, la Sala procede al estudio de fondo de la impugnación formulada contra la sentencia de primera instancia.

Primer cargo. De los actos de constreñimiento contra los electores y las autoridades electorales.

Señaló el demandante que en la jornada electoral que tuvo lugar en el Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro para elegir Alcalde y Concejales de ese Municipio, el denominado Bloque Central Bolívar de la organización armada al margen de la ley conocida como Autodefensas Unidas de Colombia ejerció diferentes actos de constreñimiento contra los electores y los Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil en ese Corregimiento. Agregó que tales actos de constreñimiento, que calificó de proselitismo armado, estuvieron dirigidos a favorecer la aspiración política del Señor Armando Quiñónez Quintero a la Alcaldía y de la lista al Concejo avalada por el Movimiento Convergencia Ciudadana.

El Tribunal encontró no probados los actos de constreñimiento aludidos y contra esa decisión, el demandante manifestó su desacuerdo, sosteniendo que la demostración de las coacciones indebidas se desprende de las declaraciones que obran en el proceso.

Sea lo primero precisar que el cargo así planteado sólo puede abordarse como censura contra el acto de elección del Señor Armando Quiñónez Quintero como Alcalde del Municipio de Rionegro y no contra el acto de elección como Concejales de ese Municipio de los candidatos avalados por el Movimiento Convergencia Ciudadana, pues además de que no se formuló pretensión alguna en ese sentido, ocurre que la que se dirigió contra el acto de elección de los Señores Otoniel Burgos Perdomo y Mayvis Montes Peñalosa como Concejales, se sustentó en los cargos de doble militancia política y de inhabilidad por intervención en la celebración de contratos.

La causal de nulidad de las actas de escrutinio por ejercicio de violencia está prevista en el artículo 223, numeral 1º, del Código Contencioso Administrativo, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 223.- *Causales de nulidad.* Las actas de escrutinio de los jurados de votación y de toda corporación electoral son nulas en los siguientes casos:

1º) Cuando se haya ejercido violencia contra los escrutadores o destruido o mezclado con otras las papeletas de votación, o éstas se hayan destruido por causa de violencia”

De manera que la nulidad de las actas de escrutinio por la primera causal prospera siempre y cuando se demuestre que: i) se ejerció violencia contra los escrutadores, o ii) se destruyeron las tarjetas electorales por causa de la violencia o iii) se destruyeron o mezclaron las tarjetas electorales.

La hipótesis normativa que resulta aplicable al caso sometido a examen, esto es, la del ejercicio de violencia contra los escrutadores, busca impedir que la atribución de que están investidos esos funcionarios transitorios la desarrollen bajo influencia de la violencia que contra ellos se pueda ejercer y, con ello, garantizar la transparencia e imparcialidad que debe orientar la función electoral (artículo 1° del Código Electoral).

La Corte Constitucional, al ocuparse de la causal en estudio, señaló lo siguiente⁵:

“En cuanto a la violencia contra los escrutadores, la Corte considera que la restricción al derecho no resulta desproporcionada por cuanto se ha alterado en forma grave la libertad de la elección. Elecciones libres no suponen solamente que no existan injerencias al momento de depositar el voto, sino que la jornada debe transcurrir en paz. La labor escrutadora, en cuanto momento de identificación de la voluntad popular, debe ser independiente y ajena a toda fuerza extraña. La violencia, sea directa o indirecta, constituye un hecho reprobable que, si bien no necesariamente es causada por los electores, afecta la transparencia del proceso de manera, pues resulta razonable suponer que ella se ejerce con el objeto de alterar la voluntad popular. Ello implica, de otra parte, que no puede entenderse que toda violencia tenga el efecto anotado. Únicamente debe considerarse aquella que tenga una capacidad real para desvirtuar la transparencia del proceso electoral. En suma, el legislador ha optado por adoptar una medida cautelar, ante la imposibilidad de verificar la decisión real del pueblo.”

Ciertamente, si “la función administrativa está al servicio de los intereses generales” (artículo 209 de la Constitución Política), ocurre que todo acto administrativo, en cuanto desarrollo de una actuación administrativa, debe tener por objeto “el cumplimiento de los cometidos estatales (...) y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos en la ley” (artículo 2° del Código Contencioso Administrativo). En ese sentido, se tiene que “las autoridades protegerán el ejercicio del derecho al sufragio, otorgarán plenas garantías a los ciudadanos en el proceso electoral y actuarán con imparcialidad, de tal manera que ningún partido o grupo político pueda derivar ventaja sobre los demás” (artículo 1° del Código Electoral). Tales imperativos de orden constitucional y legal proscriben, sin duda, todo acto de declaratoria de elección en cuya expedición haya mediado un acto de violencia contra la autoridad que interviene en su expedición.

Al respecto, la Sala considera que en ese evento no sólo se corrompe la actividad administrativa por razón de la presión que le sirve de causa, sino, además, por cuenta del indebido favorecimiento que a través de ella se persiga.

En anterior oportunidad esta Sala dijo que aunque la hipótesis normativa que se estudia se refiere exclusivamente a la violencia que se ejerce contra los escrutadores, esto es, no involucra a los electores ni a otras autoridades, lo cierto es que existen otras disposiciones que permiten inferir que los votos depositados por personas sometidas a la coacción física o psicológica son nulos y, por lo tanto, son nulas las actas de escrutinio que registran esa votación irregular. En esa oportunidad esta Sala sostuvo lo siguiente:⁶

“Sin embargo, nótese que la causal primera del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo se refiere solamente a la violencia que se ejerce sobre los escrutadores -jurados de votación o miembros de las Corporaciones Escrutadoras-, pero no hace referencia a otras autoridades o a sufragantes. Ello significa, entonces, que ¿en caso de demostrarse la violencia sobre electores no procede la nulidad del acta de escrutinio que registra los votos coaccionados? La respuesta a ese cuestionamiento es negativa, puesto que si bien es cierto el numeral 1° del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo sólo se refiere a la violencia que se ejerce sobre los escrutadores, no lo es menos que existen otras disposiciones que permiten inferir que los votos depositados por personas sometidas a la coacción física o psicológica son nulos y, por lo tanto, son nulas las actas de escrutinio que registran esa votación irregular. En efecto, el artículo 40 de la Constitución consagra el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y para hacer efectivo ese derecho, la misma norma, preceptúa que aquellos, entre otras garantías, pueden elegir y ser elegidos y tomar parte en las elecciones. Evidentemente, y como manifestación de un derecho de libertad, esa garantía constitucional parte de una premisa fundamental: la expresión de la voluntad libre de los ciudadanos. De consiguiente, toda actuación u omisión que afecte la libertad individual para decidir el sentido del voto infringe el núcleo esencial de este derecho constitucional, por lo que su violación origina la nulidad del voto.

Además de lo anterior, es claro que la violencia que se ejerce contra los sufragantes para modificar el sentido del voto desconoce el artículo 258 de la Constitución, según el cual “en todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente”. Incluso, el derecho al voto secreto no solamente es una garantía individual que la Constitución consagra, sino también es un principio de obligatorio cumplimiento para los ciudadanos y todas las autoridades, pues el artículo 1° del Código Electoral consagra el principio del secreto del voto y, a su turno, el artículo 2° de esa misma normativa dispone el deber de las autoridades de proteger el ejercicio libre del derecho al sufragio. En consecuencia, no solamente son nulos los votos depositados por los ciudadanos en virtud de la violencia ejercida por terceros, sino también son nulas las actas de escrutinio de aquellos lugares donde el ejercicio de la violencia impide la expresión libre de la voluntad popular.”

La hipótesis normativa que se estudia supone la existencia de la violencia como situación causante de la nulidad del acta de escrutinio. Y, violencia, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua Española, es la “acción y efecto de violentar o violentarse” o acción “contra el natural modo de proceder”⁷. A su turno, según el mismo Diccionario, violentar es “aplicar medios violentos a cosas o personas para vencer su resistencia”. Así, la violencia a la que alude esa disposición corresponde a los actos de coacción por medio de la fuerza física o psicológica que colocan en situación de inferioridad a una persona.

Como violencia física se califica toda conducta que directa o indirectamente esté dirigida a ocasionar un daño o sufrimiento físico sobre las personas, mientras que la violencia psicológica corresponde a aquellos actos que puedan ocasionar un daño emocional, que disminuyan la autoestima, que perturben el libre desarrollo de la personalidad, que puedan producir descrédito, deshonra o menosprecio del valor personal o de la dignidad.

Con todo, la Sala entiende que la violencia física o psicológica que se dirige contra los escrutadores o los electores es una conducta reprochable en cuanto atenta contra los derechos políticos a elegir y ser elegido, previstos como fundamentales en el artículo 40 constitucional.

El primero porque, siendo el voto la fuente de legitimidad de la democracia moderna, es evidente que ese derecho debe ejercerse en condiciones de libertad, esto es, debe traducirse en una genuina manifestación de la voluntad ciudadana acerca de sus preferencias políticas y, de ninguna forma, puede ser producto del ejercicio de coacciones sobre el sufragante o el escrutador.

Acerca del derecho a ser elegido, es claro que el mismo garantiza a la generalidad de los ciudadanos la posibilidad de ser admitidos, en condiciones de libertad, a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, sin más restricciones que las taxativamente señaladas por la ley en consideración a los principios constitucionales que orientan el acceso a la función pública. De manera que cuando los candidatos a un cargo de elección popular ven sometida su aspiración a las presiones armadas que sobre los electores y escrutadores ejercen grupos al margen de la ley, es evidente que su derecho a ser elegido no se ejerce en condiciones que garanticen la libertad del debate, pues se impide el logro del favor popular por medios legítimos, esto es, a través de los canales institucionalmente reconocidos.

Esa especial manifestación de libertad en el ejercicio de los derechos a elegir y ser elegido ha sido entendida por la Corte Constitucional en los siguientes términos⁸:

“8. En los regímenes democráticos contemporáneos, salvo cuando se implementan mecanismos de participación directa, las decisiones políticas legislativas son tomadas por representantes, es decir por sujetos que han sido elegidos por la voluntad popular. Las elecciones periódicas y libres de los representantes legisladores constituyen una condición de existencia del referido régimen político democrático, y los ciudadanos participan en ellas mediante el ejercicio del derecho fundamental al voto.

El que las elecciones sean libres quiere decir varias cosas: (i) que en ellas se dé participación en igualdad de condiciones a todas las corrientes de opinión interesadas en postular candidatos, es decir que se produzcan dentro de un espacio de pluralismo político institucionalmente garantizado; (ii) que la regla general sea la posibilidad de participación de todos los ciudadanos en calidad de electores, es decir que opere el llamado sufragio universal; (iii) que dichas elecciones no estén afectadas de fraude; y, (iv) que no se vean manipuladas ni coartadas por ninguna razón política o social.

Ahora bien, para garantizar que las elecciones como acto colectivo crucial para la legitimidad de la democracia sean verdaderamente plurales, libres y transparentes, y que el ejercicio del derecho individual al voto esté exento de coacción, en el Estado de Derecho existen sistemas de control de la validez del voto y de las elecciones. Para ese propósito la ley señala las condiciones en las cuales deben adelantarse los comicios y los escrutinios, de manera tal que la voluntad popular debe expresarse conforme a ese señalamiento, so pena de resultar nula.

(...)

Para lo que interesa a la definición del presente proceso de constitucionalidad, debe destacarse que entre las causales por las cuales procede la

declaración de nulidad del acta de una elección se encuentra la prevista en el artículo 223 numeral 1º del Código Contencioso Administrativo (...); causal ésta que ha sido interpretada por el h. Consejo de Estado, como referida también al caso en que la violencia se ejerce sobre los electores.

Así pues, esta es la manera concreta en la cual el régimen jurídico protege la condición libre del voto de los ciudadanos y de las elecciones en sí mismas; concretamente dicha libertad en su aspecto de inmunidad de coacción física.

(...)

La soberanía popular que proclama la Constitución exige que los escrutinios reflejen de manera fidedigna la voluntad popular expresada en las urnas, pues cualquier circunstancia que desdibuje el resultado electoral corroe el reducto esencial del régimen democrático. Y cuando esa circunstancia es, como en el caso presente, la violencia física, hacer caso omiso de la invalidez de la elección que ello origina (...) significaría permitir el acceso al poder por mecanismos de hecho y no de derecho.”

En ese sentido, en reciente pronunciamiento, esta Sala tuvo oportunidad de pronunciarse acerca de la finalidad de la causal de nulidad que se analiza. Al respecto, sostuvo⁹:

“Dado que uno de los fines esenciales del Estado Colombiano es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (C.P. Art. 2), el cual se halla caracterizado, además, por ser democrático y participativo (Art. 1 ib), es claro que el derecho fundamental que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, en particular a través del sufragio, debe ejercerse en forma libre, inspirado únicamente en las propias convicciones del elector, sin que se admitan interferencias externas acompañadas de manifestaciones violentas que puedan alterar el verdadero querer del electorado.

Con fortuna dice el artículo 1º del Código Electoral que el objeto de este código es perfeccionar el proceso y la organización electorales para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la voluntad del elector expresado en las urnas. A salvaguardar ese objeto apunta la causal de nulidad invocada en la demanda, a través de la cual se puede obtener la nulidad de un acto de elección, cuando quiera que se presente cualquiera de las tres situaciones previstas en el numeral 1º del artículo 223 del C.C.A., que la consagra, ya que toda ellas, de una u otra forma, apuntan a tergiversar la auténtica voluntad del electorado, ora constriñéndolo o ya ejerciendo ese tipo de presión indebida sobre los escrutadores o violentando las tarjetas electorales.

(...)

En cualquiera de los eventos precedidos de la violencia, es necesario que esta se ejerza con la finalidad de alterar o manipular el resultado electoral; pues si de violencia sobre los escrutadores se trata, ella además de ser física o psicológica, debe dirigirse a doblegar la voluntad de la comisión de escrutadores, mutando el auténtico resultado electoral, afectando, sin duda, el principio de la transparencia que debe preceder todo certamen electoral.”

Ahora bien, en oportunidades anteriores, la Sala ha entendido que los actos de violencia que se orienten a impedir a los ciudadanos el ejercicio de su derecho al voto conducen a la nulidad de las actas de escrutinio, no sólo por aplicación de la causal de nulidad de que trata el numeral 1º del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo, sino porque “la no participación de los ciudadanos en una contienda electoral por amenazas de grupos al margen de la ley que no fueron evitadas por el Estado, viola los artículos 40, 258 y 260 de la Constitución”¹⁰.

En este caso, la situación puesta a consideración es diferente. En efecto, aquí no se plantea la ausencia de participación ciudadana el día de los comicios por cuenta de presiones armadas de grupos al margen de la ley. En esta oportunidad tales presiones no determinaron una ausencia de votación, sino la hipótesis contraria, esto es, la participación de los electores, sólo que en el sentido indicado mediante las acciones de intimidación.

Al respecto, la Sala no encuentra razones para considerar que la modalidad de violencia contra los electores que aquí se analiza no permita concluir en la nulidad de las actas de escrutinio.

Ciertamente, a partir de lo anotado, es posible entender que esa conducta implica igualmente el desconocimiento del derecho a elegir y ser elegido establecido en el artículo 40 de la Carta Política y de los artículos 258 y 260 ibídem que, de un lado, le dan al voto el carácter de derecho y deber de los ciudadanos, y, de otro, le otorgan a los ciudadanos el derecho de elegir en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales, Miembros de Juntas Administradoras Locales y, en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

Afecta el derecho a elegir, en cuanto el ejercicio de la violencia contra los electores impide que estos expresen de manera libre, espontánea y auténtica el sentido del voto para elegir a sus representantes, como lo indica el artículo 1° del Código Electoral; y el derecho a ser elegido, en cuanto al impedir que los ciudadanos expresen libremente su voto, los candidatos a cargos de elección popular ven afectadas sus posibilidades de que puedan ser elegidos con base en sus programas, propuestas, ideas y por simpatías que despierten entre los electores, dado que el favor popular se logra como respuesta a la imposición de que son víctimas los electores.

También afecta la garantía de la vigencia de los principios fundamentales establecidos en el Título I de la Carta Política, tales como el de la democracia participativa (artículo 1°), el fin esencial del Estado de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación, el de la protección por parte de las autoridades de la República a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (artículo 2°), el de la soberanía del pueblo, del cual emana el poder público (artículo 3°).

Precisado lo anterior, corresponde ahora a la Sala verificar si en este caso aparece demostrada la coacción de que, según el demandante, fueron víctimas los electores del Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro y los Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil que ejercieron como tales en ese Corregimiento.

Al respecto, se tiene lo siguiente:

1°. En reunión de la Comisión Departamental para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales llevada a cabo el 24 de septiembre de 2003, el Señor Tiberio Villarreal Ramos, en su calidad de invitado a la misma, informó sobre las presiones ejercidas por las Autodefensas Unidas de Colombia contra los electores del Municipio de Rionegro, concretamente en los Corregimientos de San Rafael, Caño Siete, Papayal, La Muzanda y San José de Los Chorros y, en ese sentido, solicitó que se adoptaran las medidas del caso (folios 141 a 144).

2°. En reunión del Comité Departamental para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales llevada a cabo el 22 de octubre de 2003, el Señor Tiberio Villarreal Ramos, en su calidad de invitado a la misma, amplió la denuncia formulada en la anterior oportunidad, señalando “el regreso a la región de Rionegro del Señor Tarazá a imponer el terror (...) sigue coaccionando e intimidando a la gente de Papayal, dando instructivos de cómo debían votar cogiendo la firma y huella de la gente para pasar oficios en los que se solicitan que no se reubiquen las mesas de votación (...) por allá la gente vota sin cédula, que ellos andan por esos lados como reyes a pesar de que existen dos batallones cerca, por esa razón es que ha solicitado el traslado de las mesas de votación de Los Chorros, La Muzanda y Papayal, para que se preste vigilancia por la fuerza pública al momento de contar los votos y no permitan que se rompan las tarjetas”. Escuchado lo anterior, ese Comité resolvió solicitar a la Registraduría Municipal del Estado Civil de Rionegro el traslado al Corregimiento San Rafael de las mesas de votación de los Corregimientos de Caño 7, La Muzanda, Los Chorros, Papayal y La Corcovada (folios 145 a 159 y 506 a 516).

3°. El Registrador Municipal del Estado Civil de Rionegro, en escrito del 25 de octubre de 2003, solicitó a los Delegados de la Registradora Nacional del Estado Civil para el Departamento de Santander que lo relevaran de su cargo, aduciendo la imposibilidad de realizar el proceso electoral del 26 de octubre de 2003 por amenazas a su integridad personal y para evitar “poner en juego mi honestidad e imparcialidad” (folio 47). Como consecuencia de esa manifestación, tales Delegados resolvieron, mediante la Resolución número 546 del 25 de octubre de 2003, encargar de las funciones propias de ese cargo a un servidor de la planta global de la Delegación de Santander (folios 45 y 46).

4°. El 25 de octubre de 2003 el Señor Tiberio Villarreal Ramos formuló denuncia penal contra el Señor Jairo Tarazá, a quien identificó como Comandante del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia, por actos de constreñimiento emprendidos por esa organización armada contra los electores y las autoridades electorales del Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro, en detrimento de las aspiraciones políticas de los candidatos avalados por el Movimiento Popular Unido, representado legalmente por el denunciante (folios 50 a 52).

5°. Ese mismo día la candidata María Antonia Villarreal Higuera formuló denuncia similar ante el Alcalde del Municipio de Rionegro (folio 74) y, al día siguiente, ante las autoridades penales (folio 53).

6°. El entonces Alcalde del Municipio de Rionegro, Señor Orlando Celis Aldana, en comunicación dirigida a las 8:30 p.m. del 26 de octubre de 2003 a la Directora del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, sede de Bucaramanga, manifestó, refiriéndose a la jornada electoral de ese día en el Corregimiento San Rafael, que “Tengo información fidedigna que estos grupos armados, valiéndose de las armas, en el debate electoral de hoy presionaron a los ciudadanos para obligarlos a votar por determinado candidato. Hubo ejército pero este permaneció retirado del lugar donde estaban ubicadas las urnas y no se protegió la libre expresión de los ciudadanos”. Igualmente informó que “San Rafael es un corregimiento de nuestro Municipio, conocido en este momento histórico del país por ser zona donde habitan grupos armados al margen de la ley, que haciendo uso del poder de las armas han ultrajado, violentado, perseguido, desplazado, y aún llegado a cegar la vida de ciudadanos que no comparten las imposiciones de estos grupos armados. Amplias y conocidas denuncias obran en la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Ejército Nacional y Procuraduría General de la Nación”. También dijo que “Hoy en nuestro Municipio se ha celebrado el debate electoral; a esta hora de la noche todas las mesas de votación instaladas en nuestro Municipio han suministrado la información a la Registraduría Nacional, con excepción del Corregimiento de San Rafael, que tiene total servicio de comunicación telefónica con Telecom, como se puede comprobar por su despacho” (folio 33).

7°. Por convocatoria extraordinaria del entonces Alcalde Municipal de Rionegro, el 26 de octubre de 2003 a las 10:15 p.m. se reunió el Comité de Garantías Electorales, el cual contó con la participación del Alcalde, el Personero, la Inspectora de Policía, el Comandante de la Estación de Policía y la candidata María Antonia Villarreal Higuera. Dicha reunión tuvo como objeto informar a los miembros de ese Comité, entre otras irregularidades, los actos de constreñimiento denunciados por los ciudadanos sufragantes en el Corregimiento San Rafael. Según se desprende del acta correspondiente, en esa sesión el Alcalde manifestó lo siguiente (folios 54 a 60):

“1. Teniendo en cuenta que siendo las 9:00 p.m. pasadas y existiendo comunicación por vía celular, y por medio de Telecom, no hay hasta el momento dato alguno ni oficial ni extraoficial donde se informe el resultado del escrutinio de las mesas ubicadas en el Corregimiento San Rafael, lo anterior se deduce de la certificación emitida por el señor Registrador encargado (...). Igualmente se deja constancia de que el señor Personero (...) eleva petición al señor Registrador Municipal y en donde también se le informó que siendo las 9:15 p.m. no habían llegado datos relacionados con el escrutinio en el Corregimiento San Rafael.

2. Por algunas manifestaciones puestas en conocimiento por parte de miembros de la ciudadanía, que han presentado los respectivos denuncios ante la Fiscalía y demás entidades competentes del orden municipal como departamental, e igualmente por múltiples quejas recibidas por el Alcalde el día 26 de octubre de 2003 sobre la existencia de acoso frecuente y constreñimiento de grupos al margen de la ley para con los ciudadanos sufragantes del Corregimiento San Rafael.

3. Se me ha informado por personas residentes en el Corregimiento San Rafael que el Ejército Nacional no hizo presencia en el sitio en donde se efectuó la votación, lo anterior a pesar de que se había efectuado el compromiso público a nivel departamental ante el Comité de Seguimiento Electoral del Departamento.

(...)

El señor Alcalde manifiesta que se tiene conocimiento de que los delegados de la Registraduría están siendo retenidos con los sufragios en San Rafael.

(...)

El señor Alcalde se permite anexar a la presente acta copia del Acta No.007 del 22 de octubre de dos mil tres, en donde el Comandante del Ejército V Brigada, manifestó que existían perturbaciones a la seguridad y orden público en la zona del Bajo Rionegro, y por tal motivo el Comité Departamental de Garantías adoptó las sugerencias emitidas.”

8°. En desarrollo de los escrutinios se presentaron diferentes reclamaciones electorales. En relación con el punto que se analiza, se presentaron las siguientes:

8.1. El candidato al Concejo por el Movimiento Popular Unido, Señor Gerardo Duarte Montañez, en la cual pidió el recuento de votos. Sostuvo que en las mesas de votación de los Corregimientos San Rafael, La Muzanda, San José de los Chorros, Papayal y La Corcovada no hubo jurados de votación diferentes a los del Movimiento Convergencia Ciudadana.

La solicitud fue resuelta desfavorablemente mediante las Resoluciones números 5 del 30 de octubre de 2003 de la Comisión Escrutadora Municipal y 18 del 23 de noviembre de 2003 de los Delegados del Consejo Nacional Electoral en el Departamento de Santander (folios 121 a 123, 139 y 140).

8.2. La interpuesta por el representante legal del Movimiento Popular Unido, Señor Tiberio Villarreal Ramos, en la que solicitó la nulidad de la votación obtenida en el Corregimiento San Rafael, incluida la correspondiente a las mesas allí trasladadas. Apoyó su petición en el hecho que denominó “terrorismo criminal que ejercieron los mal llamados paramilitares y/o autodefensas del Bloque Central Bolívar Sur, bajo la dirección, orientación y coordinación del individuo que se hace llamar Comandante Político y Militar Jairo Tarazá”. Explicó que el mencionado jefe paramilitar “ejerció proselitismo político armado con intimidaciones, amenazas de muerte y amedrantamiento general, imponiendo la obligación que las personas de los sectores antes mencionados tenían que sufragar el día de las elecciones por los candidatos de Convergencia Ciudadana a la Gobernación, Alcaldía, Asamblea y Concejo Municipal; prohibiéndoles a las personas que votaran por las listas del Movimiento Popular Unido, del cual es Director en Santander Tiberio Villarreal Ramos” . Así mismo, puso en conocimiento que en la noche del viernes 24 de octubre anterior a los comicios los Delegados del Registrador Municipal del Estado Civil de Rionegro para el Corregimiento San Rafael fueron conducidos a la Sede del Directorio del Movimiento Convergencia Ciudadana, en donde el Señor Jairo Tarazá “les notificó que Convergencia tenía que sacar más de tres mil votos y María Antonia no podría poner más de cien votos, suponemos que con la acostumbrada intimidación y amenaza si no les cumplían sus órdenes”. Por último, denunció la exagerada demora que, en comparación con otras jornadas electorales, se presentó en la entrega de los resultados obtenidos en las mesas de votación que funcionaron en el Corregimiento San Rafael y que, en su concepto, sólo encuentra explicación en que “lo que estaban esperando en San Rafael las Autodefensas y necesariamente los candidatos de Convergencia era que se conocieran los resultados electorales de la parte alta de Rionegro para ellos muy seguramente acomodar, adulterando y ajustando la votación que les diera la victoria en el municipio”.

Esa solicitud fue resuelta desfavorablemente mediante las Resoluciones números 001 del 28 de octubre de 2003 de la Comisión Escrutadora Municipal y 15 del 23 de noviembre de 2003 de los Delegados del Consejo Nacional Electoral en el Departamento de Santander. En esta oportunidad se consideró que los hechos denunciados constituían conductas punibles cuyo conocimiento no correspondía a las autoridades electorales (folios 75 a 83 y 105 a 107).

9°. El Comando de Policía del Municipio de Rionegro no desplazó unidades policiales al Corregimiento San Rafael, con motivo de los comicios electorales del 26 de octubre de 2003. Así lo hizo constar el Comandante de esa Estación de Policía, Capitán Edgar Efrén Pérez Lizcano, en certificación del 19 de diciembre de 2003 (folio 24). No obstante, en respuesta al informe solicitado por la Secretaria General y de Gobierno del Municipio de Rionegro, el nuevo Comandante Edwin Mauricio Santamaría Santamaría, mediante oficio número 180 del 15 de julio de 2004, comunicó que “no se encontraron antecedentes en cuanto a problemas de orden público para tal fecha [26 de octubre de 2003] (...) el desarrollo del proceso electoral se llevó a cabo sin ningún inconveniente tanto dentro del casco urbano como en el área rural”. Copia simple de ese documento fue aportado por el Alcalde del Municipio de Rionegro, demandado en este proceso (folio 420).

10. El Comandante del Batallón de Infantería número 14 del Ejército Nacional, en respuesta al informe solicitado por la Secretaria General y de Gobierno del Municipio de Rionegro, mediante oficio número 2427 del 15 de julio de 2004, comunicó que “Durante la realización de los comicios electorales el día 26 de octubre de 2003 en la jurisdicción del Municipio de Rionegro no se presentaron alteraciones de orden público, el único inconveniente en la jurisdicción de la Unidad Táctica fue el presentado a la entrada del corregimiento de Uribe Uribe del Municipio de Lebrija”. Copia simple de ese documento fue aportado por el Alcalde del Municipio de Rionegro, demandado en este proceso (folios 418 y 419).

11° Dentro del proceso se recibieron las siguientes declaraciones:

11.1. Del Señor Olbany Arenas Rubio, quien manifestó haber presenciado reuniones en las que los altos mandos del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia intimidaban a determinados líderes políticos para que no apoyaran las aspiraciones políticas de los candidatos avalados por el Movimiento Popular Unido y, en su lugar, apoyaran las listas avaladas por el Movimiento Convergencia Ciudadana. También afirmó haber recibido amenazas contra su vida y la de su familia, lo mismo que haber tenido conocimiento de que ninguna actividad de campaña política le fue permitida al Movimiento Popular Unido, todo ello por cuenta de tales presiones. De otra parte, señaló que fue tal el constreñimiento que el día de las elecciones se presentó un accidente de tránsito por cuenta de la enorme cantidad de personas que fueron obligadas “a pura punta de cañón” a trasladarse en condiciones inhumanas para que sufragaran en el sentido indicado por los grupos alzados en armas. Finalmente, indicó que el citado Comandante paramilitar estuvo reunido con los Comandantes del Ejército “cuadrando todo lo de las elecciones y a la vez recibiendo plata de los grupos de autodefensa” (folios 464 a 468).

11.2. Del Señor Fredy Ardila Briceño, quien manifestó haber estado presente en una reunión que, con la audiencia de más de 300 personas, tuvo lugar tres meses antes de las elecciones, convocada por el Comandante del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia en la que se concluyó que esa organización apoyaría la candidatura del Señor Armando Quiñónez Quintero a la Alcaldía del Municipio de Rionegro. También indicó haber sido víctima de amenazas contra su vida por parte de ese Comandante paramilitar, por ser él simpatizante político de la Señora María Antonia Villarreal y de su padre Tiberio Villarreal Ramos, todo lo cual lo llevó a abandonar el Municipio de Rionegro días antes de los comicios (folios 502 a 504).

11.3. Del Señor Víctor Miguel Duarte Pereira, Inspector de Policía del Corregimiento San Rafael para la época de los comicios, quien sostuvo haber tenido conocimiento de varias reuniones convocadas por el Comandante del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia, Señor Jairo Tarazá, “fomentando la política con algunos Concejales” y fraguando fraudes que le garantizaran “apoderarse políticamente de la región porque militarmente ya la poseían”. Agregó que, precisamente, en una oficina contigua a la suya funcionaba una organización gubernamental en donde se llevaban a cabo tales reuniones. También indicó que tuvo que dejar el Municipio de Rionegro por amenazas contra su vida, derivadas de las denuncias que formuló por esos hechos irregulares. Por último, señaló que “el día de las elecciones la falta de autoridad dio para hacer lo que ellos pretendían en sus reuniones clandestinas, ganarse la alcaldía de Rionegro, así fuese a punta de pistola y con la relación que tenían en las cédulas y la manipulación del personal que fue de la Registraduría, les fue muy fácil” (folios 596 a 598).

11.4. Del Señor Gilberto Sánchez Navarro, quien dijo no tener conocimiento directo sobre algún acto de presión sobre el electorado, aunque aclaró que, por rumores, se enteró que actos de esa naturaleza tuvieron lugar en la zona conocida como Bajo Rionegro (folios 601 y 602)

11.5. Del Señor Rubén Darío Correa Sierra, Delegado de la Registraduría Municipal del Estado Civil para el Corregimiento Los Chorros, quien indicó que no le consta ningún acto de constreñimiento contra el electorado, aunque afirmó que el día que los Delegados llegaron al Corregimiento San Rafael -a donde fueron trasladadas las mesas habilitadas del Corregimiento Los Chorros- se les presentó una persona que se identificó como Comandante paramilitar, el Señor Tarazá, para decirles que “ellos querían toda la transparencia posible para las elecciones, por eso ellos se iban del corregimiento mientras pasaban las elecciones, la reunión duró como diez minutos y luego llegó el ejército” (folio 610).

11.6. Del Señor Juan Pablo Rodríguez Esparza, Delegado de la Registraduría Municipal del Estado Civil para la jornada electoral del 26 de octubre de 2003 en el Corregimiento Papayal -cuyas mesas fueron trasladadas al Corregimiento San Rafael-, quien manifestó que, junto con los Delegados para los Corregimientos de Los Chorros, Salinas, La Corcovada, Caño Siete, La Muzanda y San Rafael, sostuvo una reunión con el Comandante Tarazá en la sede de campaña del Movimiento Convergencia Ciudadana, a la que fueron conducidos por un Señor de apellido Hincapié, quien, además, fue el encargado de su alimentación y alojamiento durante ese fin de semana, por órdenes de ese Comandante. Indicó que en dicha reunión “nos preguntaron qué cuánto nos iban a pagar, lo cual nosotros tampoco sabíamos, nos dijeron que no fuéramos a meternos en problemas con la gente, él [Comandante Tarazá] mandó a traer una caja de cerveza y nos tomamos algunas cervezas, que no nos preocupáramos que íbamos a tener la comida, que no nos iba a pasar nada, que no tuviéramos miedo de nada”. También señaló que en la jornada electoral “Todos los testigos electorales eran de Convergencia Ciudadana. No hubo testigos de otra corriente política”. (folios 611 a 614).

11.7. Del Señor Sergio Giovanni Téllez Pérez, Delegado de la Registraduría Municipal del Estado Civil para el Corregimiento La Salina, quien

explicó que la demora en el reporte de los resultados obtenidos en las mesas de ese Corregimiento -las cuales funcionaron en el Corregimiento San Rafael- obedeció a las dificultades que se presentaron en las líneas telefónicas y que la demora en la entrega de los documentos electorales se presentó porque sólo hasta la media noche del domingo de elecciones el Ejército de la zona completó el personal para la escolta requerida para el traslado de esa comunicación hasta la cabecera municipal. También dio cuenta de la reunión aludida por el anterior declarante al señalar que en ella “el Señor que dijo ser Tarazá nos dijo que no nos metiéramos en problemas, que hiciéramos las cosas bien, que dejara trabajar a la gente (...) que María Antonia no iba a sacar más de cien votos, que como la gente ya sabía ella no iba a sacar más de cien votos” (folios 615 a 617).

11.8. Del Señor Julián Alberto Carvajal Niño, Delegado de la Registraduría Municipal del Estado Civil para la Inspección de Policía Caño Siete -cuyas mesas fueron trasladadas al Corregimiento San Rafael-, quien, en relación con la mencionada reunión, aclaró que en ella los representantes de las autodefensas “dijeron que tenían presupuestado que la Dra. María Antonia no tuviera más de cien votos, dijeron que gracias al proceso que estaban desarrollando”. Así mismo, precisó que el Señor Carlos Hincapié fue el encargado de coordinar todo lo relacionado con el alojamiento y alimentación para los Delegados durante los tres días en que deberían permanecer en la zona. Por último, indicó que “Yo sí vi propaganda política, no en la zona electoral pero sí en el caserío, recuerdo el logotipo de Convergencia Ciudadana, no recuerdo nombres, no vi de otra campaña política” (folios 618 a 620).

11.9. De la Señora Inés Marcela Fonseca Araque, profesora de preescolar de una institución educativa del Corregimiento San Rafael, quien afirmó haber sido objeto de amenazas por parte de los paramilitares en razón de haber recibido del Señor Tiberio Villarreal Ramos unos uniformes deportivos para sus alumnos, los cuales tenían impresa propaganda política a favor de la Señora María Antonia Villarreal Higuera. Así mismo, que fue objeto de presiones para no apoyar la candidatura de esta última y, en su lugar, apoyar la de otros candidatos tanto a la Alcaldía como al Concejo, al punto de que fue obligada a entregar los citados uniformes y recibir otros con propaganda política a favor del Señor Armando Quiñónez Quintero a la Alcaldía y de la Señora Maivys Montes Peñaloza al Concejo. Finalmente, señaló que se vio obligada a dejar su empleo por temor a las represalias, pero que se enteró, por comentarios de una amiga suya, que el día de los comicios los paramilitares exigieron a los electores votar por los candidatos de su predilección (folios 624 a 636).

11.10. Del Señor Raúl Amaya Arciniegas, quien manifestó haber recibido amenazas por parte del Comandante del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia, por ser él simpatizante político del Señor Tiberio Villarreal Ramos y de la Señora María Antonia Villarreal Higuera. Agregó que “el resultado electoral fue desfavorable para el grupo político que apoyaba la candidatura a la Alcaldía de la Doctora María Antonia Villarreal y esto debido a la influencia que hicieron las autodefensas en todo el Bajo Rionegro” (folios 660 a 662).

11.11. De la Señora Luz Miriam Bautista Pinto, profesora de preescolar de una institución educativa del Corregimiento San Rafael y Jurado de Votación de la mesa número 1 que funcionó en ese Corregimiento, quien manifestó que no le consta ningún acto de constreñimiento hacia los electores (folios 664 a 670).

11.12. De la Señora Elena Rangel, quien manifestó haber votado en el Corregimiento San Rafael pero sin notar ningún hecho anormal en la jornada electoral llevada a cabo el 26 de octubre de 2003 en ese lugar (folios 672 a 675).

11.13. De la Señora Liliana Patricia Herrera Sanjuán, testigo electoral del Movimiento Convergencia Ciudadana en una mesa de votación que funcionó en el Corregimiento La Ceiba, quien afirmó que la jornada electoral llevada a cabo el 26 de octubre de 2003 en ese lugar se desarrolló en condiciones de normalidad (folios 676 a 678).

12..Por los hechos denunciados por el Señor Tiberio Villarreal se adelantó investigación penal que culminó en auto inhibitorio dictado el 9 de junio de 2004 por la Fiscal Quince de la Unidad Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Bucaramanga. Esa decisión se apoyó en lo dispuesto en el artículo 323 del Código de Procedimiento Penal, según el cual “La investigación previa se realizará en el término máximo de seis (6) meses, vencidos los cuales se dictará resolución de apertura de instrucción o resolución inhibitoria”, pues advirtió esa Fiscal que del análisis de las pruebas obtenidas y practicadas en dicho término legal no era posible derivar mérito para abrir instrucción contra persona alguna (folio 594).

13. Las pruebas a las que se refiere esa providencia, cuyo traslado a este proceso fue dispuesto mediante auto del 30 de agosto de 2004, son las siguientes:

13.1. En el Municipio de Rionegro se llevó a cabo un Consejo de Seguridad el 11 de septiembre de 2003, convocado por el Alcalde de ese Municipio y con presencia de diferentes autoridades. En esa oportunidad se expusieron, entre otros temas, la existencia de amenazas contra la vida y la integridad personal de algunos candidatos a cargos de elección popular en los comicios del 26 de octubre siguiente. De las conclusiones allí obtenidas se destaca la expuesta por el Comandante de la Estación de Policía Local en el sentido de reconocer la existencia, de tiempo atrás, de grupos al margen de la ley en las zonas rurales del Bajo Rionegro, lo mismo que la de plantear la necesidad de solicitar apoyo de la fuerza pública que permita el libre sufragio, en caso de no lograrse la reubicación de las mesas de votación correspondientes (folios 553 a 562).

13.2. Declaración de la Señora María Aydee Nardes, Delegada de la Registraduría Municipal del Estado Civil para el Corregimiento San Rafael, quien indicó no haber presenciado ningún acto de constreñimiento con fines electorales por parte de grupos alzados en armas. Sin embargo, aclaró que el viernes 24 de octubre anterior a la jornada electoral, mientras se desarrollaba una reunión con representantes de la comunidad, se presentó un señor que se identificó como paramilitar, afirmando que “ellos no iban a intervenir en nada, que el proceso electoral debería ser a conciencia, que nosotros (sic) como representantes de la Registraduría teníamos que hacer las cosas transparentes y que ellos ni siquiera iban a estar por la zona”. También explicó que la demora en la entrega de los resultados y documentos electorales obedeció a las deficiencias del servicio telefónico de ese día y a las dificultades que se presentaron para conseguir la escolta militar que conduciría la documentación hasta la cabecera municipal (folio 574).

13.3. Declaración del Señor Jimmy Ferreira Almeida, Delegado de la Registraduría Municipal del Estado Civil para el Corregimiento de La Muzanda -cuyas mesas fueron trasladadas al Corregimiento San Rafael- quien señaló no haber sido objeto de ninguna intimidación. No obstante, se pronunció en similares términos a los de la anterior declarante, respecto de lo manifestado por una persona que se les presentó a los Delegados de la Registraduría Municipal del Estado Civil como representante de los paramilitares. En ese sentido sostuvo que dicho sujeto “llegó de civil, solo, no se le veía arma, estábamos en una calle y llegó y se presentó no dio nombre y dijo que ellos querían que todo pasara bajo la ley que a ellos no le interesaba ganara quien ganara, él dijo solamente eso y luego se desapareció, todo ocurrió en calma, inclusive hubo ejército desde el sábado hasta el domingo” (folio 575).

13.4. Del Señor Sergio Giovanni Téllez Pérez, Delegado de la Registraduría Municipal del Estado Civil para el Corregimiento de La Salina -cuyas mesas fueron trasladadas al Corregimiento San Rafael-, quien, si bien dijo haber escuchado a una persona que se les presentó a todos los Delegados como representante de los paramilitares, aclaró que de lo dicho por esa persona no se infiere intimidación alguna, pues se limitó a pedirles “que cumpliéramos el trabajo como era que no nos metiéramos en problemas y salió, estaba de civil, no estaba armado” (folio 577).

Esta Sala encuentra que los medios de prueba antes relacionados permiten concluir, con total certeza, en la demostración de las afirmaciones allí contenidas, pues analizados en conjunto los documentos allegados y los testimonios recibidos no es posible identificar alguna circunstancia que, de conformidad con las reglas probatorias, le reste mérito probatorio a alguno, según se explica a continuación.

Pleno mérito probatorio merecen las declaraciones de determinadas autoridades que, en ejercicio de sus competencias, aparecen contenidas en los documentos públicos aportados, por así disponerlo el artículo 264 del Código de Procedimiento Civil al señalar que “Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que las autoriza”. Por tanto, ese mérito probatorio se asigna a lo sostenido por el Registrador Municipal del Estado Civil de Rionegro en escrito del 25 de octubre de 2003; los Delegados de la Registradora Nacional del Estado Civil para el Departamento de Santander en la Resolución número 546 del 25 de octubre de 2003; el Alcalde del Municipio de Rionegro en comunicación del 26 de octubre de 2003 y en reunión del Comité de Garantías Electorales de ese mismo día; el Comandante de Policía del Municipio de Rionegro en certificaciones del 19 de diciembre de 2003 y del 15 de julio de 2004; el Comandante del Batallón de Infantería número 14 del Ejército Nacional en oficio número 2427 del 15 de julio de 2004; y el Comandante de la Estación de Policía Local en Consejo de Seguridad que tuvo lugar el 11 de septiembre de 2003.

De otra parte, aparecen que fueron recibidas muchas declaraciones, provenientes todas de particulares. Sin embargo, debe destacarse que algunas de ellas corresponden a testimonios rendidos por personas que se pronunciaron sobre hechos de los cuales tuvieron conocimiento directo mientras se encontraban en ejercicio de funciones públicas y por razón del desempeño de las mismas. Esta circunstancia otorga, a juicio de la Sala, un mayor grado de credibilidad que el que pudiera otorgarse a la declaración que rinde un particular sobre hechos que le constan como tal, pues se trata de actuaciones ligadas al ejercicio de una función pública. Ese especial mérito probatorio se asigna, entonces, a lo sostenido en las declaraciones rendidas por los Señores Víctor Miguel Duarte Pereira (ex Inspector de Policía del Corregimiento San Rafael), Rubén Darío Correa Silva (ex Delegado de la Registraduría Municipal del Estado Civil para el Corregimiento Los Chorros), Juan Pablo Rodríguez

Esparza (ex Delegado de la Registraduría Municipal del Estado Civil para el Corregimiento Papayal), Sergio Giovanni Téllez Pérez (ex Delegado de la Registraduría Municipal del Estado Civil para el Corregimiento La Salina), Julián Alberto Carvajal Niño (ex Delegado de la Registraduría Municipal del Estado Civil para el Corregimiento Caño Siete), Jimmy Ferreira Almeida (ex Delegado de la Registraduría Municipal del Estado Civil para el Corregimiento La Muzanda) y la Señora María Aydee Nardes (ex Delegada de la Registraduría Municipal del Estado Civil para el Corregimiento San Rafael).

Acerca de las declaraciones de los demás particulares, se advierte que los hechos afirmados por los testigos como conocidos directamente por ellos fueron planteados de manera coherente en sus circunstancias de tiempo, modo y lugar, al tiempo que son claras y lógicas las razones por las cuales manifestaron haber adquirido el conocimiento directo de tales hechos. Además, observa la Sala que no aparece demostrada causal legal que permita tener a alguno de tales testigos como inhábil (artículos 215 y 216 del Código de Procedimiento Civil) o sospechoso (artículo 217, ibídem). Es lo que ocurre con las declaraciones de los Señores Olbany Arenas Rubio, Fredy Ardila Briceño, Gilberto Sánchez Navarro, Raúl Amaya Arciniegas y las Señoras Inés Marcela Fonseca Araque, Luz Miriam Bautista Pinto, Elena Rancel y Liliana Patricia Herrera Sanjuán.

En este punto conviene precisar que, aunque podría afirmarse la existencia de simpatía política de algunos declarantes respecto de una de las partes del proceso, ocurre que en este caso tal circunstancia no convierte en sospechosos a tales testigos, pues no se advierte contradicción alguna entre el contenido de sus declaraciones y las de los demás, especialmente las de los testigos traídos por la contraparte. En efecto, a pesar de que diferentes personas que, interrogadas acerca de lo ocurrido el día de los comicios, manifestaron no haber advertido ningún hecho anómalo (testigos Gilberto Sánchez Navarro, Luz Miriam Bautista Pinto, Elena Rancel y Liliana Patricia Herrera Sanjuán), ocurre que tales declaraciones no resultan contradictorias con las de quienes dan cuenta de haber presenciado o haber sido víctimas de actos de intimidación armada orientados a incidir el resultado electoral. Ello es así porque, mientras que los primeros circunscriben su testimonio a lo presenciado por ellos el día de la elección -en el que bien pudo no suceder un acto público de naturaleza violenta-, los segundos se refieren a hechos que presenciaron con mucha antelación a esa fecha, al punto de que sobre lo sucedido el día de los comicios nada les consta directamente.

Por último aparecen las denuncias que, por los mismos hechos planteados en la demanda, formularon los Señores Tiberio Villarreal Ramos y Gerardo Duarte Montañez y la Señora María Antonia Villarreal Higuera, ante autoridades administrativas los tres y ante la jurisdicción penal el primero y la última. Al respecto, baste señalar que dichas manifestaciones, en cuanto coinciden con lo que se deduce del contenido de los documentos públicos aportados y de las declaraciones recibidas, merecen credibilidad.

Precisado, del análisis de las pruebas obrantes en el proceso es posible extraer las siguientes conclusiones:

En primer término, es un hecho demostrado la presencia e influencia de personas armadas al margen de la ley en la zona denominado Bajo Rionegro, que, según se desprende del contenido de las denuncias que por ese hecho se formularon, comprende la zona rural del Municipio de Rionegro y de otros. Así mismo, que ese hecho irregular tiene ocurrencia desde épocas anteriores al de la fecha de la jornada electoral en cuestión.

En efecto, de ese hecho dan cuenta las denuncias formuladas por el demandante en diferentes oportunidades y ante autoridades diversas, lo mismo que las provenientes de autoridades municipales que aparecen probadas en el expediente, concretamente, las hechas por el Alcalde saliente, el entonces Comandante de la Estación de Policía, el Registrador Municipal del Estado Civil y el Inspector de Policía del Corregimiento San Rafael -estos dos últimos tuvieron que dejar sus cargos por amenazas contra su integridad personal-, al igual que de las declaraciones recibidas de los Delegados de la Registraduría Municipal del Estado Civil que actuaron como tales en el Corregimiento de Rionegro y de testigos como Olbany Arenas Rubio, Fredy Ardila Briceño, Inés Marcela Fonseca Araque y Raúl Amaya Arciniegas.

Para la Sala es claro que del contenido de esas denuncias y declaraciones es posible concluir en la constatación de la presencia e influencia del denominado Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia, pues en lo afirmado en todas ellas es posible encontrar una o varias referencias directas, bien a la presencia de dicha organización, o bien al influjo o autoridad de su líder en la zona denominada como Bajo Rionegro.

Incluso, puede sostenerse que determinadas autoridades electorales y de policía, departamentales y municipales, expresaron de manera manifiesta y reiterada su preocupación por el interés de ese grupo al margen de la ley de entorpecer la buena marcha de la jornada electoral de 26 de octubre de 2003 en la zona del Bajo Rionegro. Al respecto, la Sala destaca las denuncias, recomendaciones y conclusiones expuestas por

diferentes autoridades en las reuniones de la Comisión Departamental para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales llevadas a cabo en los meses de septiembre y octubre de 2003, del Consejo de Seguridad convocado por el Alcalde del Municipio de Rionegro en el mes de septiembre de 2003 y del Comité Municipal de Garantías Electorales que tuvo lugar en la noche del 26 de octubre de 2003; todo ello, según se tuvo oportunidad de precisar en cada caso.

En ese orden de ideas y como segunda conclusión probatoria, advierte la Sala el claro interés de ese grupo violento en determinar el resultado de la elección del Alcalde del Municipio de Rionegro, como se desprende del hecho de hacer pública su simpatía hacia el candidato Armando Quiñónez Quintero, lo mismo que su rechazo hacia la candidatura de la Señora María Antonia Villarreal Higuera.

Tales manifestaciones, denunciadas por el Señor Tiberio Villarreal Ramos y por la candidata afectada con ellas, aparecen corroboradas con lo dicho por los testigos Albany Arenas Rubio, Fredy Ardila Briceño, Inés Marcela Fonseca Araque, Raúl Amaya Arciniegas, por el entonces Inspector de Policía del Corregimiento San Rafael y por los Delegados del Registrador Municipal del Estado Civil para los Corregimientos de La Salina y Caño Siete. A todos ellos les consta la clara intención del grupo paramilitar de hacer pública la preferencia política anotada, bien porque algunos de ellos fueron víctimas directas de amenazas o actos de intimidación en ese sentido, o bien por pertenecer a la comunidad que ese grupo convocaba en forma masiva y recurrente con esa finalidad.

Pero ocurre que la estrategia de intimidación del grupo alzado en armas no se limitó a la mera manifestación pública de su preferencia política, que en ocasiones se acompañó de amenazas directas contra la vida e integridad de algunos líderes de la región, sino que comprendió, además, acciones dirigidas a controlar y orientar el proceso de las elecciones mediante maniobras dirigidas contra las autoridades electorales que se desempeñaron como tales en el lugar para, de esa forma, determinar la actuación de éstas en el sentido del resultado pretendido por ese grupo ilegal. En este sentido apunta la tercera conclusión probatoria de este análisis.

En efecto, varias declaraciones permiten tener por demostrado que determinadas autoridades electorales participaron en una reunión que tuvo lugar el viernes previo a la jornada electoral en cuestión, en la que el Comandante del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia no sólo señaló el resultado electoral deseado por esa organización, sino que fue más explícito en su indicación, al señalarles el número máximo de votos que, según ellos, obtendría la candidata cuya aspiración era contraria a la de su preferencia.

De tal reunión dan cuenta las propias autoridades electorales que participaron en ella, esto es, los Delegados del Registrador Municipal del Estado Civil para los Corregimientos Los Chorros, Papayal, La Salina, Caño Siete, San Rafael y La Muzanda. Todos ellos, que actuaron como tales en la jornada electoral del 26 de octubre de 2003 en el Corregimiento San Rafael, afirmaron que el viernes anterior a esa fecha fueron convocados por una persona que se identificó como jefe paramilitar y que de él recibieron algunas advertencias acerca de cómo deberían adelantar su función. Los Delegados para los Corregimientos Papayal y Caño Siete señalaron, además, que en esa misma reunión el citado interlocutor les ofreció la alimentación y el alojamiento necesario durante los días que permanecerían en el lugar y que, en efecto, así ocurrió. Finalmente, el Delegado para el Corregimiento La Salina señaló, de modo expreso, que en la mencionada reunión se les dijo que la candidata María Antonia Villarreal Higuera no obtendría más de cien votos en las mesas que funcionarían en el Corregimiento San Rafael.

La cuarta conclusión probatoria de este análisis apunta a calificar como psicológica la violencia ejercida por el Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia en el Corregimiento San Rafael.

Se califica como psicológica esa violencia, pues, en términos generales, de esa naturaleza es el efecto causado por la mayoría de las actuaciones adelantadas por quienes acuden al terrorismo armado como estrategia de dominación. En ese sentido, para nadie es desconocida la intimidación que se logra por cuenta del permanente y generalizado estado de intranquilidad y angustia al que se ve sometida la población civil por la sucesión de actos de violencia que suelen ejecutar los alzados en armas con el ánimo de infundir temor.

La anterior precisión es pertinente en cuanto permite sostener que, en presencia de actos de violencia psicológica como los demostrados en este caso, es posible que sin necesidad de llegar a dañar físicamente a alguien y aún sin plantear una amenaza directa contra la integridad personal de algún individuo, el conocimiento de cualquier objetivo de los violentos logre colocar en situación de inferioridad emocional a las personas que conocen de ese propósito y, con mayor razón, a quienes se relacionan directamente con la materialización del mismo, pues la intimidación de que son víctimas les obliga a temer por las consecuencias que les sobrevendrían si trataran de impedir esa aspiración. Por tanto, cualquier noticia que se tenga acerca de las intenciones de esos grupos, en contextos como el analizado, resulta suficiente para anular la libertad de los

ciudadanos en la toma de decisiones que, directa o indirectamente, les competen al respecto.

La quinta conclusión del análisis probatorio efectuado por esta Sala es la que permite sostener que la violencia desplegada tuvo la gravedad suficiente para alterar el resultado electoral cuestionado.

Ciertamente, los medios probatorios atrás analizados dan cuenta de la notable influencia política que, por la vía de la intimidación armada, había obtenido de tiempo atrás el Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia sobre la comunidad del Bajo Rionegro. Ello se desprende de la preocupación que causaba en las autoridades de la región las constantes denuncias sobre ese hecho irregular, lo mismo que de las medidas que se adoptaron para contrarrestarlo y, de manera más contundente, de la incuestionable muestra de autoridad ejercida por quien afirmó ser líder de esa organización paramilitar.

En relación con esto último la Sala destaca que ningún impedimento tuvo ese jefe paramilitar para convocar y llamar la atención de quienes actuaron como Delegados del Registrador Municipal del Estado Civil en las mesas de votación habilitadas en el Corregimiento San Rafael, ni tampoco para hacerles concretas advertencias sobre la forma en que debían ejercer su función; todo ello a pocas horas de la iniciación de la jornada electoral del 26 de octubre de 2003.

Finalmente, las observaciones que a continuación se plantean corresponden a las razones por las que esta Sala no comparte la conclusión del fallo de primera instancia.

Ocurre que en el fallo impugnado el Tribunal concluyó que “al no existir prueba de la violencia ejercida contra los sufragantes al momento de depositar su voto el 26 de octubre de 2003 para la elección del mandatario local, no queda otro camino al Tribunal que denegar las pretensiones anulatorias por este aspecto, sin que puedan ser de recibo los argumentos que esgrime el demandante al descorrer el traslado, relativos a que la violencia se generó meses antes de la contienda electoral y que el sector se encuentra invadido por grupos al margen de la ley”.

Para llegar a tal conclusión, a pesar de haber otorgado “total credibilidad” a los testimonios rendidos por los Delegados del Registrador Municipal del Estado Civil que ejercieron su función en el Corregimiento San Rafael, indicó que esa certeza en las afirmaciones no podía otorgársele a la declaración del Delegado para el Corregimiento Papayal, en cuanto éste manifestó no conocer al Comandante Tarazá, pues “esta circunstancia impide a la Sala otorgar credibilidad a este medio probatorio, por cuanto no tiene el testigo claridad sobre los sujetos que según su dicho, lo estaban intimidando y que bien podían pertenecer a cualquiera de los grupos al margen de la ley que se encuentran en la zona”. Así mismo, sostuvo el Tribunal que la declaración de la Señora Inés Marcela Fonseca Araque no tiene el mérito probatorio pretendido por el demandante, pues los hechos que narra como ocurridos en la jornada electoral cuestionada no los percibió en forma directa. De otra parte, advirtió que el hecho de que el traslado de algunas mesas de votación se hubiera dispuesto, precisamente, al Corregimiento San Rafael, permitía concluir en que dicha zona era la de mayor presencia de fuerza pública. Por último, destacó que la investigación penal cuyas pruebas fueron trasladadas “culminó con resolución inhibitoria ante la ausencia de prueba que lograra demostrar la intimidación y coacción para votar por un candidato especial”.

A continuación, la Sala expone las razones por las que considera equivocada la conclusión en que se sustenta la decisión apelada.

Sea lo primero anotar que el Tribunal limitó el debate probatorio y, por tanto, la valoración de los elementos de juicio aportados al expediente, a la violencia que pudo haber ocurrido el día de los comicios. No obstante, esta Sala no comparte el entendimiento que del supuesto de hecho de la causal de nulidad invocada hizo el a quo en ese sentido.

En efecto, actos de violencia como los denunciados no siempre se traducirán en maniobras ocurridas, exclusivamente, en la fecha de los comicios, pues la lógica indica que ellas pueden manifestarse desde épocas muy anteriores a ese día. Si la intención de quien ejerce la presión es la de obtener el favor popular a través de la intimidación, lógico es entender que esa finalidad y el medio escogido para ello exigen un tiempo considerable que supera el que comprende la jornada electoral propiamente dicha. En ese sentido, no es acertado plantear, como lo hizo el Tribunal que, en casos como éste, la prosperidad de la pretensión de nulidad está condicionada a que la violencia determinante del resultado electoral se haya manifestado en algún hecho ocurrido el día de los comicios, pues una exigencia en ese sentido desestima, sin razón jurídica que la sustente, la demostración de actos violentos que, a pesar de haber ocurrido antes de esa fecha, lograron afectar de nulidad el resultado

electoral.

De manera que, como en este caso se trata de establecer la existencia de actos de violencia con la gravedad suficiente para determinar el resultado electoral que se considera fruto de esa intimidación, lógico es concluir que no puede descartarse el análisis de los medios probatorios orientados a demostrar la existencia de tales maniobras con anterioridad a la fecha de los comicios, pues nada se opone a que la gravedad de las mismas, esto es, su capacidad para influir un resultado electoral, se desprenda, precisamente, del tiempo que haya demandado esa labor de intimidación.

Por tanto, se insiste que, si bien diferentes personas que, interrogadas acerca de lo ocurrido el día de los comicios, coincidieron en señalar que la jornada electoral del 26 de octubre de 2003 se adelantó en condiciones de normalidad, ocurre que tales declaraciones no permiten concluir en la falta de demostración del hecho irregular denunciado, pues la ausencia de situaciones anómalas en el desarrollo de la jornada electoral del 26 de octubre de 2003 en el Corregimiento San Rafael no resulta argumento suficiente para negar la ocurrencia de actos de violencia psicológica contra los electores y las autoridades electorales que, siendo anteriores al día de la jornada electoral, lograron impedir que unos y otros actuaran libremente.

Como segunda precisión en relación con la valoración probatoria de la primera instancia, para la Sala es claro que la falta de conocimiento directo que sobre algunos hechos objeto de prueba se pueda predicar de un testigo no constituye razón suficiente que faculte al juez para desestimar, por completo, sus afirmaciones, pues, la sana crítica impone al fallador considerar la posibilidad de que, respecto de otros hechos relevantes, ese testigo sí pueda tener algún conocimiento, obtenido directamente por él y que, valorado en conjunto con el resto de pruebas, ofrezca el grado de credibilidad necesaria. Es lo que ocurre con diferentes aseveraciones hechas por el Delegado del Registrador Municipal del Estado Civil para el Corregimiento Papayal y por la Señora Inés Marcela Fonseca Araque, cuyas declaraciones no desestima esta Sala en lo que se refiere a hechos presenciados directamente por ellos y que resultan relevantes para el proceso, según fueron analizados en su momento.

La tercera observación tiene que ver con que, si bien es cierto que las mesas de votación de los Corregimientos La Muzanda, La Salina, Caño Siete, La Corcovada, Los Chorros y Papayal fueron trasladadas al Corregimiento San Rafael (información que se desprende de las certificaciones del 20 de noviembre de 2003 del Registrador Municipal del Estado Civil de Rionegro y del 10 de diciembre de 2003 del Delegado de la Registradora Nacional del Estado Civil para el Departamento de Santander, folios 564, 565, 569 y 570), ocurre que la prueba de ese hecho no desvirtúa otros, igualmente demostrados, como son, de una parte, la intimidación que el Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia venía ejerciendo de tiempo atrás en el Bajo Rionegro con el ánimo de determinar el resultado de la elección de Alcalde del Municipio de Rionegro y, de otra, el conocimiento que sobre esos actos de intimidación tenían, meses antes de los comicios, las autoridades electorales y de policía, municipales y departamentales.

La última anotación tiene que ver con las razones que le permiten a la Sala sostener que, contrario a lo concluido por el Tribunal, el hecho de que la investigación previa adelantada por las denuncias del demandante de este proceso haya culminado en providencia inhibitoria no impone una conclusión asimilable en lo que respecta al análisis de las pruebas obrantes en este asunto.

En efecto, la decisión inhibitoria aludida no puede interpretarse en el sentido de que los actos de violencia contra el sufragio que fueron denunciados como ocurridos en el Bajo Rionegro, en realidad, no ocurrieron, pues se recuerda que esa providencia fue resultado de la insuficiencia del material probatorio logrado al término del plazo señalado en la ley para el adelantamiento de una investigación previa. De manera que, aunque teóricamente se trate de la demostración de un mismo hecho, no es asimilable la conclusión probatoria de una investigación en la que los medios de convicción son insuficientes a la conclusión probatoria que se obtiene a partir de elementos de juicio que sí ofrecen la certeza suficiente sobre la ocurrencia del hecho, como ocurre en este proceso.

En todo caso, no puede perderse de vista que en uno y otro caso se trata de finalidades probatorias distintas, como quiera que, mientras que la investigación previa busca determinar si hay lugar o no al ejercicio de la acción penal -en este caso, por la comisión de uno o varios delitos contra el sufragio-, en este proceso lo pretendido es la verificación de una causal objetiva de nulidad de un acto de administrativo de declaratoria de elección.

Así las cosas, a partir de las conclusiones anotadas, es posible concluir en la demostración de la participación del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia en la contienda electoral acusada, manifestada a través de actos de violencia psicológica contra los electores y

algunas autoridades electorales que lograron afectar el resultado electoral obtenido.

Ahora bien, la conclusión a la que llega esta Sala llama la atención por el alto grado de reproche que merece la grave arbitrariedad que afectó de manera determinante el proceso de elección del Alcalde del Municipio de Rionegro, en cuanto pone de manifiesto el desconocimiento absoluto de los principios y valores que determinan la estructura fundamental del Estado Colombiano como organización democrática.

El artículo 1° de la Carta Política señala que Colombia es un Estado que se compromete con la fórmula democrática, entendida ésta, desde el punto de vista formal, como aquella forma de gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen y, por tanto, el orden jurídico es construido a partir del consenso de la voluntad de los gobernados.

Pero la democracia no es un mero sistema de toma de decisiones o una forma de organización estatal, sino que es también un modelo de comportamiento social y político en permanente construcción, que supone dinámicas pluralistas, tolerantes, participativas y libres. En ese sentido, el Estado constitucional, democrático, pluralista y participativo exige una articulación armónica entre los fundamentos, principios, fines y valores institucionales, las funciones y servicios a cargo del Estado y la organización institucional que se prevea para tales propósitos.

Ello implica, en consecuencia, la adopción de precisas reglas que garanticen la realización de los valores que caracterizan ese modelo de comportamiento, en el marco de las relaciones entre el Estado, las instituciones y las personas. Concretamente, en materia de ejercicio de derechos políticos, el modelo democrático defiende la realización de determinados contenidos axiológicos, mediante el establecimiento de reglas cuya observancia sirve de fuente de legitimidad de las decisiones adoptadas como expresión de la voluntad popular.

En el contexto de los derechos políticos, una de las reglas de la democracia es la que exige que la elección de los gobernantes y de los representantes del pueblo se realice por los mismos ciudadanos. De esta forma se realiza la soberanía popular, en cuanto es el pueblo, en ejercicio de sus derechos políticos, quien organiza el ejercicio del poder político (artículo 3° de la Carta Política), lo mismo que la autonomía de las entidades territoriales cuando se trata de elección de autoridades locales (artículo 287, *ibídem*), pues en estos casos se garantiza que las propias comunidades manejen autónomamente los asuntos que territorialmente les corresponden, dentro de los límites del principio de unidad nacional. Por tanto, un Estado denominado democrático debe contar con mecanismos que aseguren la injerencia directa de quienes van a ser afectados con el ejercicio de las relaciones de poder.

Así mismo, otro principio democrático es el de la libertad en el ejercicio de los derechos a elegir y ser elegido, que garantiza que el favor popular obtenido mediante el voto corresponda a la libre, espontánea y auténtica expresión de la voluntad individual, pues sólo de esa manera puede hablarse de la existencia de un consenso válido como elemento legitimador de las decisiones políticas.

Al respecto, en reciente sentencia, la Corte Constitucional sostuvo¹¹:

“Así pues, en este ejercicio de confrontación integral, la Corte recuerda que, en un Estado Social de Derecho como el que propone la Constitución que nos rige, las elecciones periódicas y libres de los gobernantes constituyen una condición de existencia de la democracia; y como anteriormente lo ha hecho ver la jurisprudencia (...), el que las elecciones sean verdaderamente libres implica, entre otras cosas, que en ellas se dé participación en igualdad de condiciones a todas las corrientes de opinión interesadas en postular candidatos, es decir que se produzcan dentro de un espacio de pluralismo político institucionalmente garantizado, y que no se vean manipuladas, presionadas, forzadas ni coartadas por ninguna razón política o social. En este sentido, la Corte ha recordado que la democracia requiere de garantías que aseguren que ‘la decisión contenida en el voto sea una genuina expresión de la voluntad individual y no el producto del ejercicio de poderes sobre la persona’¹².”

La realización del principio democrático sirven también como mecanismo para el aseguramiento de la convivencia pacífica, entendida ésta como condición para el goce efectivo de los derechos y, por tanto, fin esencial del Estado (artículo 2° de la Carta Política). En ese sentido, la democracia no es ajena, sino que se relaciona directamente con esa finalidad, en cuanto requiere de la convivencia pacífica como presupuesto de sus dinámicas y, por tanto, excluye la violencia como herramienta de participación en la toma de decisiones políticas.

Estas precisiones imponen concluir que lo demostrado en este caso no es cosa distinta que la constatación de que el método del consenso mayoritario, respetuoso de la diferencia y el disenso y fuente principal de la legitimidad de las decisiones políticas de las organizaciones democráticas, fue sustituido por uno abiertamente arbitrario, autoritario e injusto, como es el de la violencia como medio de participación en la contienda política.

Para la Sala es claro que tal método, no sólo desvirtúa la esencia de la actividad política misma, sino, lo que es más grave, logra descomponer los fundamentos democráticos sobre los que se edifica la sociedad y el Estado.

En efecto, no puede sostenerse la existencia de un régimen democrático cuando quienes participan en la competencia política por el poder, no sólo no respetan, sino que impiden la vigencia de las reglas de juego de esa competencia, al alterar de manera significativa el orden mínimo de civilidad. En ese contexto el proyecto democrático desfallece, pues se está en presencia de circunstancias que trastocan la institucionalidad en su conjunto, en cuanto ninguna legitimidad puede predicarse de decisiones adoptadas por fuera de los escenarios institucionales de participación y con total menoscabo de la libre, espontánea y auténtica voluntad popular.

Además, el uso ilegítimo de la violencia contradice el logro de la convivencia pacífica como fin esencial del Estado que se construye a partir de la garantía de respeto de los derechos fundamentales, pues no hay duda de que actos de semejante injusticia como los reprochados en este proceso cercenan las posibilidades de paz en Colombia al promover en los ciudadanos sentimientos de abandono, de impotencia para hacer valer sus derechos de participación y de falta de confianza en las instituciones democráticas como garantes de sus derechos y libertades mínimos.

De manera que una actividad política desarrollada por la vía de la violencia repugna a la consolidación del modelo democrático y al ordenamiento jurídico encaminado a ese propósito y, en ese sentido, exige una respuesta ejemplar, categórica y enérgica de las autoridades, pues se trata de actos que perturban no sólo la tranquilidad de los ciudadanos de una región, sino que ponen en riesgo la estabilidad misma del orden político, económico y social imperante.

Por tanto, es del caso concluir en la nulidad de las actas de escrutinio correspondientes a las mesas de votación que funcionaron en el Corregimiento San Rafael del Municipio de Rionegro en los comicios para elegir Alcalde de ese Municipio para el período 2004 a 2007, esto es, las correspondientes a los Corregimientos de San Rafael, Los Chorros, Papayal, La Salina, Caño Siete, La Muzanda y La Corcovada.

En esta forma, la Sala encuentra probado este cargo y, por tanto, revocará parcialmente la sentencia impugnada para, en su lugar, declarar la nulidad del acto de declaratoria de elección del Señor Armando Quiñónez Quintero como Alcalde del Municipio de Rionegro para el período 2004 a 2007. Y, como consecuencia de esa declaración de nulidad, dispondrá la celebración de un nuevo escrutinio en el que se excluirá la votación depositada en las mesas de los Corregimientos de San Rafael, Los Chorros, Papayal, La Salina, Caño Siete, La Muzanda y La Corcovada, al cabo del cual se expedirá la credencial correspondiente a quien resulte elegido Alcalde.

Se advierte que para la práctica de la diligencia es necesario contar con las Actas de Escrutinio Departamental de Santander y Municipal de Rionegro, lo mismo que con los formularios E-24 Municipal y Zonal de Rionegro y E-14 de las mesas de votación de los Corregimientos de San Rafael, Los Chorros, Papayal, La Salina, Caño Siete, La Muzanda y La Corcovada.

Al respecto se advierte que copia autenticada del Acta de Escrutinio Municipal de Rionegro obra a folios 13 a 24 del expediente, que un folio del formulario E-24 Municipal de Rionegro aparece a folio 185 sin autenticar y que 23 folios sin numeración consecutiva del formulario E-24 Zonal del Municipio de Rionegro aparecen sin autenticar a folios 186 a 208. Todo lo cual impone dar aplicación de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 247 del Código Contencioso Administrativo sobre ampliación del término a que se refiere el inciso primero de ese artículo.

Por tanto, se ordenará que en el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior se soliciten por el Tribunal copias autenticadas e íntegras de los documentos faltantes antes mencionados. Así mismo, se dispondrá la práctica del nuevo escrutinio en diligencia que tendrá lugar a partir de las 10:00 a.m. del tercer día hábil siguiente al de la constatación del recibo de esa documentación, en las condiciones solicitadas.

Segundo cargo. Doble militancia política.

Según el demandante, los candidatos al Concejo del Municipio de Rionegro, Señores Otoniel Burgos Perdomo, Jorge Humberto Durán Agredo y Nohemí Gutiérrez Alfonso, desconocieron la prohibición constitucional de doble militancia política, pues recibieron el aval del Movimiento Político Convergencia Ciudadana sin renunciar previamente al Partido Liberal Colombiano, en el cual militan, habida cuenta de que este último avaló su candidatura a esa misma Corporación para el período 2001 a 2003 y en su consulta interna participaron a finales del mes de junio de 2003.

El artículo 107 de la Carta Política, con la modificación que le hizo el artículo 1º del Acto Legislativo número 1 de 2003, es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 107.- Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

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

Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos. En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y participar en eventos políticos” (Subraya la Sala).

Esa disposición hace parte del Capítulo 2, “De los partidos y de los movimientos políticos” del Título IV, “De la participación democrática y de los partidos políticos”, de la Carta Política. La prohibición de la denominada doble militancia política contenida en el inciso segundo de esa norma se introdujo mediante el artículo 1º del Acto Legislativo número 1 de 2003, “Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones”.

Examinada la norma que establece la prohibición constitucional dirigida a todos los ciudadanos de pertenecer a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, la Sala considera que el desconocimiento de la misma no es causal de inhabilidad para ser elegido a cargos de elección popular y, consecuentemente, al de concejal.

En apoyo de esa conclusión la Sala encuentra varias razones.

En primer lugar, al introducir a la Carta Política dicha prohibición, el Constituyente no estableció ninguna consecuencia jurídica por su infracción, y de ninguna norma suprema se puede derivar causal de inhabilidad para que un ciudadano, por la sola violación, pueda ser elegido miembro de una corporación pública o para un cargo de elección popular, incluido entre éstos el de concejal.

Las inhabilidades “son defectos, impedimentos o prohibiciones para ser nombrado o elegido en un cargo o empleo y para ocuparlo”¹³, mientras que las calidades son las condiciones, cualidades o atributos que debe poseer una persona para entrar a desempeñar un cargo, tales como la edad, profesión, experiencia, o nacionalidad. Ahora, unas y otras constituyen limitaciones al derecho fundamental de acceso a los cargos públicos consagrado en el artículo 40 de la Carta Política y, por tanto, solamente se aplican si están expresamente reguladas en la Constitución o en la ley; en consecuencia, no procede la aplicación analógica ni extensiva de las mismas.

De hecho, aunque si bien es cierto, en principio, todos los ciudadanos gozan de la garantía de acceso a la función pública, no es menos cierto que este derecho no es absoluto y puede ser limitado por el Constituyente o por el legislador cuando se trata de preservar los principios de moralidad, transparencia e imparcialidad de la función administrativa y de garantizar el derecho de igualdad de oportunidades (artículos 209 y 13 de la Carta). De consiguiente, solamente puede restringirse el derecho de acceso a la función pública si la ley y la Constitución señalan en forma expresa las inhabilidades y calidades para ser elegido o nombrado en un determinado empleo público, pero siempre en los precisos

términos de la norma que se trate, pues se entiende que los regímenes de excepción, más en tratándose de aquellos referidos a la limitación del ejercicio de los derechos fundamentales, son por esencia taxativos, de manera que el fallador sólo podrá considerar en su juicio, los que previamente ha consagrado el legislador.

De conformidad con el artículo 293 de la Carta Política, las inhabilidades para ser elegido en cargos de elección popular de las entidades territoriales, son las establecidas en la Constitución y las que determine la ley. En efecto, esa norma preceptúa lo siguiente:

“ARTÍCULO 293.- Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones”.

Luego, si en la Constitución no se estableció la inhabilidad como consecuencia de la violación de la prohibición de la doble militancia política por parte de los candidatos a cargos de elección popular de las entidades territoriales y el legislador tampoco la ha establecido, no se puede concluir en la declaración de nulidad del acto que declara la elección de un ciudadano para uno de esos cargos con el argumento de que actuó con desconocimiento de la norma constitucional que establece dicha prohibición.

En el mismo artículo 107 de la Carta Política, el Constituyente sí estableció una consecuencia jurídica para quien como candidato participe en las consultas de un partido o movimiento político y luego pretenda participar por otro en el mismo proceso electoral, como es la de que no podrá inscribirse para esos efectos (inciso tercero, último párrafo). Esa norma tiene como finalidad el robustecimiento de los partidos y movimientos políticos mediante la utilización de un mecanismo que impida a sus militantes participar en sus consultas y luego a nombre de otro en el mismo proceso electoral, bien sea porque hayan renunciado como miembros después de la consulta o porque, efectivamente, incurran en doble militancia. De la violación de esa prohibición por parte de un candidato, sí podría deducirse una consecuencia jurídica, pues si a pesar de la misma se inscribe como candidato y resulta elegido, surge una irregularidad en el proceso de elección que podía conducir a la declaración de nulidad del acto que la declara. Pero una consecuencia similar no se puede deducir de la simple infracción de la prohibición de la doble militancia por parte de un candidato que participe en un proceso electoral a nombre de un partido o movimiento político y resulte elegido, después de haber intervenido en las consultas de otro para el mismo certamen electoral.

Como se anotó, la prohibición de la doble militancia política está incorporada en un artículo que hace parte del capítulo relativo a los partidos y movimientos políticos y, por tanto, es una disposición destinada a su democratización y fortalecimiento. Por consiguiente, es dentro de ese contexto de la normatividad de los partidos y movimientos políticos como se debe examinar la aplicabilidad de la norma prohibitiva de la doble militancia política. En esa dirección se advierte que el ordenamiento jurídico brinda a los partidos y movimientos políticos mecanismos para que se fortalezcan y democratizen, en cuanto, entre otros puntos, dispone que “se organizarán democráticamente” y que “Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno” (inciso tercero, artículo 107 e inciso sexto, artículo 108). Con esas atribuciones, los partidos y movimientos políticos, precisamente en los estatutos, pueden tomar medidas a fin de evitar que sus miembros pertenezcan simultáneamente a otro partido o movimiento político. Esto, sin perjuicio de la regulación que pueda establecer el Congreso respecto de los candidatos a cargos de elección popular que resulten elegidos a pesar de pertenecer a más de un partido o movimiento político.

La Sala Plena del Consejo de Estado se ha pronunciado en el sentido de señalar que la infracción de la prohibición de la doble militancia no es causal de pérdida de investidura¹⁴.

En efecto, en la primera providencia que dictó sobre el tema, expresó lo siguiente:

“Para un mejor entendimiento de los alcances de la norma transcrita, es indispensable no perder de vista que la reforma que introdujo el Acto Legislativo 01 de 2003, no sólo al artículo 107 sino a otras disposiciones constitucionales, tuvo por objeto establecer estímulos sociales con el fin de incrementar la participación ciudadana al interior de los partidos y movimientos políticos en procura de lograr su fortalecimiento. Así se desprende del texto integral del mencionado Acto Legislativo.

Para lograr tales propósitos, la Carta Política garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, actividad concebida dentro de los principios que informan la democracia. Este derecho igualmente comprende la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse libremente y difundir sus ideas y programas (C.N. art. 107 inciso primero).

Pese a que tanto la Constitución en los citados artículos, como la Ley 130 de 1994 en su artículo 1º garantizan el derecho antes mencionado, se estableció la prohibición de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Lo anterior por cuanto no obstante las características del derecho en mención, su ejercicio implica deberes y obligaciones referidos no sólo a los partidos y movimientos políticos, sino también a los ciudadanos que los conforman, por ello la prohibición a la “doble militancia” establecida en el inciso segundo del artículo 107 de la C.N., reformado por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Dicha modificación introducida por el Acto Legislativo referido, no la erigió como causal de pérdida de investidura de congresistas. La norma que consagra la prohibición constitucional a que se ha venido haciendo alusión, se refiere a los ciudadanos en general no a los congresistas en particular, de ahí que el Acto Legislativo No. 01 de 2003, en el artículo 2º, defirió a los estatutos de estas organizaciones políticas la facultad de regular su régimen disciplinario interno.

(...).

Las inhabilidades e incompatibilidades persiguen garantizar una actividad transparente en el ejercicio de la función legislativa, por ello son prohibiciones dirigidas a los congresistas, mientras que, como ya se advirtió, la doble militancia partidista es una prohibición dirigida a los ciudadanos en general, cuyo fin primordial es lograr el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos.

El hecho de que la doble militancia partidista sea una prohibición dirigida, como ya se dijo, a los ciudadanos, género dentro del cual se hallan los congresistas, no por ello constituye causal de pérdida de investidura. Obsérvese que si el Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 2º defirió a los estatutos de los partidos y movimientos políticos la facultad de regular el régimen disciplinario interno, en ellos no sería posible consagrar como causal de pérdida de investidura la situación que dio lugar a instaurar la presente acción¹⁵.

La jurisprudencia anterior resulta válida respecto de la infracción de la prohibición de la doble militancia política por las personas elegidas en cargos de elección popular de las entidades territoriales, pues en el caso de los Congresistas la solicitud de pérdida de investidura solo se podría estructurar bajo el entendimiento de que implicaba violación del régimen de inhabilidades y en el de los elegidos popularmente en las entidades territoriales, por la estructuración de una inhabilidad para ser elegido. Y como de esa jurisprudencia se deduce que dicha prohibición constitucional no genera inhabilidad para los congresistas, la conclusión que surge es la de que tampoco la genera para quienes sean elegidos en cargos de elección popular de las entidades territoriales, entre estos, por tanto, los de concejales.

Finalmente, conviene hacer las siguientes precisiones acerca de la posibilidad de que la doble militancia sea considerada como una causal de anulación, por carencia de las condiciones constitucionales o legales para el desempeño del cargo o porque es inelegible o tiene algún impedimento (artículos 228 y 223, numeral 5, del Código Contencioso Administrativo).

Cuando el artículo 228 del Código Contencioso Administrativo señala que podrá pedirse la nulidad de la elección hecha a favor de un candidato que no reúna las condiciones constitucionales o legales para el desempeño del respectivo cargo, se está refiriendo a las calidades o requisitos establecidos en la Constitución o en la ley para desempeñar el cargo, a que alude igualmente el numeral 5º del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo. Y esas calidades o requisitos, como ya se dijo atrás, son las condiciones, cualidades o atributos que debe poseer una persona para entrar a desempeñar un cargo, tales como la edad, profesión, experiencia o nacionalidad. De modo que la demostración de que un candidato no ha incurrido en la infracción de una prohibición o la incursión en una inhabilidad no es una condición, cualidad o atributo para desempeñar el cargo. El desconocimiento de las inhabilidades de un candidato para ser elegido en un determinado cargo sí constituye una causal de nulidad de la elección. Precisamente a esta causal de nulidad se refiere la segunda hipótesis del artículo 228 del Código Contencioso Administrativo en cuanto dice que se podrá pedir la nulidad de la elección cuando un candidato “fuere inelegible o tuviere algún impedimento para ser elegido”. Y es claro que la infracción de la prohibición de la doble militancia política, como ya se examinó, no es una causal de inhabilidad, y, por tanto, no lo es de nulidad de la elección de quien haya incurrido en ella.

No obstante, la improsperidad del cargo por las razones antes anotadas, la Sala comparte la decisión del Tribunal de despachar desfavorablemente este cargo, pues coincide con él a quo en no encontrar probado el supuesto de hecho alegado por el demandante.

En efecto, además de que en el expediente no obra prueba alguna sobre la participación de los aludidos candidatos en alguna consulta del Partido Liberal Colombiano, lo evidente es que no fue probada alguna actuación de ellos que permitiera entender demostrada una simultánea militancia política en ese partido y en otro partido o movimiento político diferente.

La única prueba que obra en el expediente es la que se desprende de la certificación expedida el 10 de diciembre de 2003 por la Secretaria General del Concejo del Municipio de Rionegro, en la que hace constar que los Señores Otoniel Burgos Perdomo, Jorge Humberto Durán Agredo y Nohemí Gutiérrez Alfonso fueron inscritos y elegidos Concejales de ese Municipio por el Partido Liberal Colombiano para el período 2001 a 2003 (folio 26) y del acto de elección acusado en la que aparece que todos ellos fueron avalados por el Movimiento Convergencia Ciudadana como candidatos al Concejo de ese Municipio para el período 2004 a 2007 (folio 6).

Tales elementos de juicio dan cuenta de que fueron diferentes el partido o movimiento político que, en cada elección, avaló la aspiración política de los mencionados candidatos, pero sin que de ello se desprenda, en modo alguno, que en la última elección hayan militado, simultáneamente, en más de un partido o movimiento político.

En esta forma, es del caso confirmar la sentencia impugnada en cuanto despachó desfavorablemente este cargo.

Tercer cargo. Inhabilidad por la intervención en la celebración de contratos.

Considera el demandante que el acto de elección de la Señora Mayvis Montes Peñaloza como Concejal del Municipio de Rionegro debe anularse porque ella se encontraba inhabilitada para ser elegida como tal, puesto que, en su condición de socia y funcionaria de la Cooperativa de Trabajo Asociado para el Desarrollo de Programas Sociales y Comunitarios, Copesocial, celebró contrato con ese Municipio cuyo objeto fue la prestación de sus servicios como Promotora de Salud. Y, para sustentar su petición, citó como vulnerado el artículo 43, numeral 3°, de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000).

De este modo, la Sala estudiará si, efectivamente, como lo planteó el Tribunal, no fueron demostrados los supuestos de hecho a que se refiere la causal de inhabilidad atribuida a la Señora Mayvis Montes Peñaloza.

El artículo 43, numeral tercero, de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 40. *De las inhabilidades de los concejales.* El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

ARTÍCULO 43. *Inhabilidades:* No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

(...)

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito” (Subrayas fuera de texto).

Una interpretación teleológica de la disposición transcrita muestra que ella pretende evitar que se otorguen ventajas y prerrogativas a los candidatos que, dentro de cierto término, hubiesen intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas, a fin de que no se

fragmenten los principios de transparencia e igualdad de acceso a los cargos de elección popular.

Así las cosas, la norma, en el aparte subrayado, prevé una sola hipótesis de inhabilidad: la intervención en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o en el de terceros, siempre y cuando la ejecución o cumplimiento del contrato deba darse en la circunscripción del municipio o distrito en el cual se efectúe la respectiva elección y dentro del año anterior a ésta.

Ahora bien, la simple lectura de la norma, en lo que resulta aplicable en este caso, muestra que para que se configure la causal de inhabilidad por intervención en la celebración de contratos es necesario demostrar cinco supuestos:

1°. La elección, esto es, que el demandado ha sido elegido Concejal.

2°. El objeto, es decir, que existe un contrato en cuya celebración el elegido hubiere intervenido, ya sea en interés propio o en interés de terceros.

3°. La naturaleza del contrato, puesto que se debe probar que éste se celebró con entidades públicas de cualquier nivel.

4°. La fecha de la celebración del contrato, es decir, que el contrato se haya celebrado dentro del año anterior a la elección.

5°. El lugar de ejecución del contrato, pues se exige que el contrato deba ejecutarse en el mismo municipio o distrito donde resultó electo el demandado.

En relación con el segundo supuesto es del caso hacer una breve precisión. Esta Sala ha entendido por intervención en la celebración de contratos aquellas gestiones o actuaciones que indiquen una participación personal y activa en los actos conducentes a la celebración del mismo y permitan develar un claro interés sobre el particular¹⁶. De esta manera, la intervención en la celebración de contratos comprende un concepto amplio que no solamente involucra a terceros que participan personal y activamente en las actividades precontractuales, sino también a las partes del contrato, en donde la participación personal se entiende directa¹⁷.

Precisado lo anterior, se ocupará la Sala de la verificación, en el caso concreto, de los supuestos fácticos necesarios para que se configure la causal de nulidad objeto de análisis. Al respecto, obran en el expediente las siguientes pruebas:

1°. Copia autenticada del Acta Parcial de Escrutinio de Votos para Concejo del Municipio de Rionegro, formulario E-26, de la Comisión Escrutadora Municipal, de fecha 2 de noviembre de 2003, la cual contiene la declaratoria de elección de la Señora Mayvis Montes Peñaloza como Concejal de ese Municipio para el período 2004 a 2007, luego de los comicios que tuvieron lugar el 26 de octubre de 2003 (folios 10 y 11).

2°. Copia autenticada del contrato de prestación de servicios número SS-03-01-015 celebrado el 8 de abril de 2003 entre el Alcalde del Municipio de Rionegro y la representante legal de la Cooperativa de Trabajo Asociado para el Desarrollo de Programas Sociales y Comunitarios, Copesocial, Señora Maritza Castillo Reina, cuyo objeto fue la contratación del personal para la ejecución de actividades de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y vigilancia en salud en ese Municipio, por valor de \$48'550.000.00 (folios 174 a 176).

3°. Copia autenticada del contrato de prestación de servicios número SS-03-01-024 celebrado el 10 de junio de 2003 entre el Alcalde del Municipio de Rionegro y la representante legal de la Cooperativa de Trabajo Asociado para el Desarrollo de Programas Sociales y Comunitarios, Copesocial, Señora Gladys Cecilia Martínez Sierra, cuyo objeto fue la ejecución del proyecto denominado "Implementación de la política de salud sexual y reproductiva del Plan de Atención Básica 2003", por valor de \$18'000.000.00 (folios 180 y 181).

4°. Copia autenticada del contrato de prestación de servicios número SS-03-01-035 celebrado el 10 de septiembre de 2003 entre el Alcalde del Municipio de Rionegro y la representante legal de la Cooperativa de Trabajo Asociado para el Desarrollo de Programas Sociales y Comunitarios, Copesocial, Señora Gladys Cecilia Martínez Sierra, cuyo objeto fue la ejecución del proyecto denominado "Demanda inducida del Plan de Atención Básica 2003", por valor de \$11'000.000.00 (folios 160 a 162).

5°. Declaración de la Señora Gladys Cecilia Martínez Sierra, quien manifestó que la demandada Mayvis Montes Peñaloza laboró al servicio de la Cooperativa de Trabajo Asociado para el Desarrollo de Programas Sociales y Comunitarios, Copesocial, hasta el 17 de julio de 2003, fecha en la cual presentó renuncia al cargo de Promotora de Salud (folios 599 a 600). En igual sentido se pronunció el Señor Gilberto Sánchez Navarro, Presidente Administrativo de esa Cooperativa para la época de los hechos (folios 601y 602).

Con base en lo anterior, es claro que no puede tenerse por demostrada la intervención de la Señora Mayvis Montes Peñaloza en la celebración de contrato alguno con el Municipio de Rionegro, dentro del año anterior a su elección como Concejal de ese Municipio.

En ese sentido, esta Sala comparte la conclusión a la que llegó el Tribunal, pues es evidente que, con fundamento en los documentos antes relacionados, no es posible derivar una gestión o actuación que indique una participación personal y activa, directa o indirecta, de la demandada en los actos conducentes a la celebración de algún contrato.

Tales documentos sólo permiten concluir en la celebración de contratos con el Municipio de Rionegro por parte de una Cooperativa de la cual hacía parte la demandada -así lo reconoce al contestar la demanda-. Y lo cierto es que tal aseveración se traduce en una situación de hecho distinta de la que, de conformidad con la norma invocada por el actor, hubiera inhabilitado a la demandada, esto es, la de haber intervenido en la celebración de contratos con la administración municipal en su propio interés o en el de terceros, dentro del año anterior a su elección como Concejal, pues no está probado dicho interés.

Ciertamente, esta Sala ha dicho que el contrato por interpuesta persona se configura mediante sociedades de personas de las que sea socio quien interviene en la negociación, de tal manera que la interpuesta persona es la propia sociedad¹⁸. En otras palabras, la celebración de contratos bajo esta modalidad implica que quien aparece como contratista, aunque formalmente, aparentemente, figure como tal, en realidad, no es la persona que lo celebra y ejecuta.

Tal figura constituye un medio para obtener beneficios que de otra manera no podrían obtenerse o para eludir las inhabilidades o incompatibilidades en las que pueda estar incurso una persona determinada.

Pero ocurre que en tal evento, para verificar si se actuó por interpuesta persona, es preciso probar que la sociedad se utilizó para encubrir la intervención personal del interesado o que quien celebró el contrato lo hizo por encargo y en provecho de otra persona, lo cual no aparece demostrado en este caso.

En esta forma, es del caso confirmar la sentencia impugnada en cuanto despachó desfavorablemente este cargo.

Conclusión.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Sala revocará parcialmente la sentencia impugnada para, en su lugar, declarar la nulidad del acto de declaratoria de elección del Señor Armando Quiñónez Quintero como Alcalde del Municipio de Rionegro para el período 2004 a 2007. Y, como consecuencia de esa declaración de nulidad, dispondrá la cancelación de la credencial expedida al Señor Armando Quiñónez Quintero como Alcalde del Municipio de Rionegro y la celebración de un nuevo escrutinio en el que se excluirá la votación depositada en las mesas de los Corregimientos de San Rafael, Los Chorros, Papayal, La Salina, Caño Siete, La Muzanda y La Corcovada, al cabo del cual se expedirá la credencial correspondiente a quien resulte elegido Alcalde.

Así mismo, confirmará la sentencia en lo demás, esto es, en cuanto negó las pretensiones de la demanda de nulidad del acto de declaratoria de elección de los Señores Otoniel Burgos Perdomo y Mayvis Montes Peñaloza como Concejales del Municipio de Rionegro para el período 2004 a 2007. Igualmente, en cuanto declaró no probadas las excepciones formuladas por el demandado.

III. LA DECISION

Por lo expuesto, EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

1°. Reconócese personería a la abogada Claudia Juliana Mayorga Quiñónez como apoderada del Señor Armando Quiñónez Quintero, demandado en este proceso, en los términos del poder que obra a folio 1.275 del expediente.

2°. Revocase la sentencia dictada el 13 de junio de 2005 por el Tribunal Administrativo de Santander, en cuanto negó las pretensiones de la demanda de nulidad del acto de declaratoria de elección del Señor Armando Quiñónez Quintero como Alcalde del Municipio de Rionegro para el período 2005 a 2007. En su lugar, se dispone:

2.1. Declárase la nulidad del acto de declaratoria de elección del Señor Armando Quiñónez Quintero como Alcalde Municipal de Rionegro para el período 2005 a 2007, contenido en el Acta Parcial del Escrutinio de los Votos para Alcalde, formulario E-26 AG, del 2 de noviembre de 2003, de la Comisión Escrutadora Municipal.

2.2. Como consecuencia de lo anterior, se cancela la credencial expedida al Señor Armando Quiñónez Quintero como Alcalde Municipal de Rionegro y se dispone la realización de un nuevo escrutinio por el Tribunal Administrativo de Santander en el que se excluirá la votación obtenida en las mesas de los Corregimientos de San Rafael, Los Chorros, Papayal, La Salina, Caño Siete, La Muzanda y La Corcovada, al cabo del cual dicha Corporación expedirá una nueva credencial a quien resulte elegido Alcalde.

2.3. Para efectos de esa diligencia, el Tribunal Administrativo de Santander, en el auto de obediencia a lo resuelto por el superior, dispondrá el envío al expediente de copia íntegra y debidamente autenticada de las Actas de Escrutinio Departamental de Santander, lo mismo que de los formularios E-24 Municipal y Zonal de Rionegro y E-14 de las mesas de votación de los Corregimientos de San Rafael, Los Chorros, Papayal, La Salina, Caño Siete, La Muzanda y La Corcovada.

2.4. El Tribunal Administrativo de Santander practicará el nuevo escrutinio en diligencia que tendrá lugar a partir de las 10:00 a.m. del tercer día hábil siguiente al de la constatación del recibo de la documentación solicitada, en las condiciones requeridas.

3°. Confírmase, en lo demás, la sentencia impugnada.

4°. En firme esta providencia, vuelva el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

REINALDO CHAVARRO BURITICA

MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON

Presidente

FILEMON JIMENEZ OCHOA

DARIO QUIÑONES PINILLA

VIRGILIO ALMANZA OCAMPO

Secretario

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Auto del 21 de noviembre de 2002, expediente 3001.

2 Auto del 29 de julio de 2004, expediente número 3396.

3 Entre otras providencias, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación de fechas 24 de agosto de 1990, expediente número 5582; 7 de octubre de 1999, expediente 4936, y auto del 28 de septiembre de 1999, expediente S-846. Sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado de fecha 15 de julio de 1983, expediente 3024; Sentencia de la Sección Quinta de esta Corporación del 10 de marzo de 2005, expediente 3333. De la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil: sentencias del 14 de agosto de 1995, expediente 4268; 4 de septiembre de 1995, expediente 4248; 6 de julio de 2003, expediente C-6729. Sala Laboral: 2 de abril de 1993, expediente 5632; 8 de octubre de 1997, expediente 9641; 29 de octubre de 1998, expediente 11108.

4 Sentencia del 21 de octubre de 2005, expediente 3802.

5 Sentencia C-142 de 2001.

6 Sentencia del 16 de agosto de 2002, expediente 2933.

7 Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima segunda edición, octubre de 2001, publicada en la página web www.rae.es

8 Sentencia C-759 de 2004, reiterada en sentencia C-866 de ese mismo año.

9 Sentencia del 3 de marzo de 2005; expediente 3471.

10 Sentencia del 2 de octubre de 2002, expediente 2888. Criterio reiterado, entre otras, en las sentencias del 3 de octubre de 2003, expedientes acumulados 2889 y 2907; y del 23 de agosto de 2004, expediente 3361.

11 Sentencia C-1153 de 2005.

12 Sentencia C-142 de 2001

13 Sentencia del 2 de agosto de 2002, expediente 2852. En el mismo sentido, sentencias del 6 de mayo de 1999, expediente 2233 y del 11 de marzo de 1999, expediente 1847.

14 Sentencias del 11 y del 25 de mayo de 2004, expedientes PI-2003-1141-01 y PI-2003-1463-01/2004-00132-01, respectivamente.

15 Sentencia del 11 de mayo de 2004, Expediente PI-2003-1441-01

16 Sentencia del 28 de septiembre de 2001, Expediente 2674, Sección Quinta del Consejo de Estado.

17 Sentencia del 19 de octubre de 2001, Expediente 2654, Sección Quinta del Consejo de Estado.

18 Sentencias del 2 de noviembre de 2001, expediente 2697; y del 30 de noviembre de 2001, expediente 2736.

Fecha y hora de creación: 2026-06-19 23:16:20