



Demandantes: Hernando Jerez Villamizar y otros
Demandado: Álvaro Leonel Rueda Caballero
Rad: 11001-03-28-000-2022-00053-00

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

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00053-00 (ACUMULADOS)
11001-03-28-000-2022-00105, 11001-03-28-000-2022-00061-00
Demandantes: HERNANDO JEREZ VILLAMIZAR Y OTROS
Demandado: ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO –
REPRESENTANTE A LA CÁMARA DE SANTANDER –
PERIODO 2022-2026
Temas: Inhabilidad por ejercicio de autoridad administrativa, civil y política – prácticas corruptas para incidir en el electorado

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Decide la Sala la demanda de nulidad electoral interpuesta por los señores Hernando Jerez Villamizar, Richard Alexis Jiménez Bueno y José Armando Benavides Guata, en contra del acto de elección de Álvaro Leonel Rueda Caballero, como representante a la Cámara por el departamento de Santander, periodo 2022-2026, consignado en el formulario E-26 CAM del 22 de marzo de 2022.

1. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones

Expediente 11001-03-28-000-2022-00053-00

El señor Hernando Jerez Villamizar, actuando a través de apoderado, y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del



Demandantes: Hernando Jerez Villamizar y otros
Demandado: Álvaro Leonel Rueda Caballero
Rad: 11001-03-28-000-2022-00053-00

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones:

“PRIMERA: Que se declare la nulidad parcial del Formulario E-26 CAM generado el día veintidós (22) de marzo de dos mil veintidós (2022) y a su vez, los demás actos administrativos por los cuales se ordenó tener a ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO como representante a la Cámara por Santander del partido liberal para los periodos 2022-2026.

SEGUNDA: Que se ordene la cancelación de las Credenciales que acreditan a ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO como Congresista en calidad de representante a la Cámara por Santander del partido liberal para los periodos 2022-2026 por estar incurso en causal de inhabilidad al momento de inscribir su candidatura a la Cámara de Representantes de Colombia.

TERCERA: Se declare la elección de quien finalmente resulte elegido. Declarar a DIEGO FRAN ARIZA PEREZ como Representante a la Cámara por el Departamento de Santander para el periodo 2022-2026.

CUARTA: Se ordene dentro de los 5 días hábiles siguientes a la ejecutoria de la sentencia EXPEDIR Y ENTREGAR al candidato DIEGO FRAN ARIZA las credenciales como representante a la cámara por representantes para el periodo 2022-2026.

QUINTA: Notificar de la Decisión adoptada al presidente de la Cámara de Representantes para que proceda según lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política y 278 de la Ley 5ª de 1992.

SEXTA: Se condene en costas y agencias en derecho a la parte accionada en caso de ejercer oposición.” (Sic para todo lo transcrito).

Expediente 11001-03-28-000-2022-00105-00

El señor José Armando Benavides Guata, actuando en nombre propio, y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda con el fin de que se hiciera la siguiente declaración:



Demandantes: Hernando Jerez Villamizar y otros
Demandado: Álvaro Leonel Rueda Caballero
Rad: 11001-03-28-000-2022-00053-00

“Se falle la declaración de NULIDAD de la elección del señor ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO como Representante a la Cámara en Santander, contenido en el formulario E-26 emitido por delegación escrutadora de Santander. En consecuencia, la CANCELACIÓN de su título de congresista conforme lo impone el artículo 288.3 del CPACA”.

Expediente 11001-03-28-000-2022-00061-00

El señor Richard Alexis Jiménez Bueno, actuando a través de apoderado, y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones:

“PRIMERA: Que se declare la nulidad del acto administrativo formulario E26 de fecha 22 de marzo de 2022 a través del cual se declaró la elección de ALVARO (sic) LEONEL RUEDA CABALLERO como representante a la Cámara por el departamento de Santander para el periodo 2022-2026.

SEGUNDA: Que se ordene la cancelación de la Credencial que acredita a ALVARO (sic) LEONEL RUEDA CABALLERO como Congresista en calidad de representante a la Cámara por el departamento de Santander del partido liberal para los periodos 2022-2026 por estar incurso en causal de inhabilidad al momento de inscribir su candidatura a la Cámara de Representantes por el departamento de Santander.

TERCERA: Notificar de la Decisión adoptada al presidente de la Cámara de Representantes para que proceda según lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política y 278 de la Ley 5ª de 1992”.

1.2. Hechos

Como fundamentos fácticos en común de las demandas se expusieron, en síntesis, los siguientes.

Sostuvieron que el 13 de diciembre del 2021, se registró por parte de los delegados del registrador Nacional del Estado Civil la lista de aspirantes por el Partido Liberal Colombiano a la Cámara de Representantes, consignada en el formulario E-6CT, entre los cuales se presentó la postulación del demandado, quien resultó elegido el 13 de marzo de 2022.



Demandantes: Hernando Jerez Villamizar y otros
Demandado: Álvaro Leonel Rueda Caballero
Rad: 11001-03-28-000-2022-00053-00

Manifestaron que mediante formulario E-26 CAM del 22 de marzo de 2022, la Comisión Escrutadora Departamental de Santander declaró la elección de Álvaro Leonel Rueda Caballero, como representante a la Cámara por esa circunscripción electoral, para el periodo 2022-2026.

Señalaron que el demandado, dentro de los doce meses anteriores a la elección, ocupó los cargos de: (i) director general del Banco Inmobiliario de Floridablanca, desde el 7 de enero del 2020 al 5 de marzo del 2021, y (ii) asesor código 105, grado 2 de la Alcaldía de Floridablanca, desde el 23 de marzo a hasta el 20 de octubre de 2021.

Adujeron que mediante el Decreto 033 del 30 de enero de 2017, se modificó el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de Floridablanca, en el que se contempló que el nivel asesor tiene dentro las funciones asignadas la correspondiente a “[r]epresentar al municipio (...) cuando le sea asignada esta tarea”.

En desarrollo de dicha labor, el demandado fue designado para acudir, en representación del mandatario local, al Consejo Territorial de Planeación de Floridablanca en donde fungió como máxima autoridad del municipio.

Narraron que, de acuerdo con lo previsto en la Ley 152 de 1994¹, es de competencia del alcalde promover, orientar y convocar el respectivo Consejo Territorial de Planeación, por lo cual es el municipio de Floridablanca, en cabeza del alcalde, quien debe convocar a las organizaciones sociales, civiles, gremiales y demás interesados en participar.

En virtud de lo anterior, el alcalde de Floridablanca profirió la Resolución 0363 y la convocatoria 01 del 19 de febrero de 2021, para suplir las vacantes de los sectores económico, cultural y deportivo en el consejo en mención.

Indicaron que, ante el fallecimiento de uno de los representantes del Consejo Territorial de Planeación, el alcalde abrió un nuevo proceso de selección, por lo que al demandado le fue asignada la labor de representar a Floridablanca como delegado del mandatario, tal y como consta en la sesión virtual de carácter ordinario de dicho organismo, celebrada el 23 de julio de 2021, en donde

¹ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.



Demandantes: Hernando Jerez Villamizar y otros
Demandado: Álvaro Leonel Rueda Caballero
Rad: 11001-03-28-000-2022-00053-00

intervino activamente, entre otros asuntos, con la designación de representantes de distintos sectores de la sociedad civil.

Expresaron que fue tal la influencia del demandado al ocupar el empleo de asesor de la administración municipal, que solo en el municipio de Floridablanca obtuvo 13.484 votos de un total de 46.737, correspondientes al 28.85%, lo que le permitió ser elegido representante a la Cámara. Para el efecto, se refirieron a algunos reportajes de prensa, como el del periódico Vanguardia Liberal del 8 de marzo de 2022, titulado “*Rueda la maquinaria en Floridablanca*”, en los cuales se denota la presión ejercida a contratistas de la alcaldía, al igual que los pactos con líderes comunales para que depositaran el voto a su favor².

Arguyeron que, si bien el cargo de director del Banco Inmobiliario de Floridablanca lo ocupó hasta el 5 de marzo de 2021, lo cierto es que el 26 del mismo mes y año presentó un informe de las funciones que allí desempeñó, dentro de las que se encontraban los trabajos presupuestales adelantados, lo que implica que continuó ejecutando las actividades propias del cargo.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Expediente 11001-03-28-000-2022-00053-00

Refirió que el acto de elección cuya nulidad solicita vulnera el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 179.2 de la Constitución, toda vez que el señor Álvaro Leonel Rueda Caballero se encontraba inhabilitado para ocupar el cargo de congresista, si se tiene en cuenta que ejerció autoridad administrativa, civil y política en el municipio de Floridablanca, como consta en las actas y demás documentos que acreditan que actuó en representación del alcalde en el Consejo Territorial de Planeación de ese ente territorial.

Acotó que dicha autoridad fue ejercida dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección -criterio temporal-; la condición de asesor implica que haya sido servidor público -elemento objetivo, y sus funciones se llevaron a cabo en un municipio que forma parte de la circunscripción electoral de Santander -elemento territorial-.

² Noticia que aparece en el enlace web:
<https://www.vanguardia.com/politica/ruedala-maquinaria-en-floridablanca-YN4942562>



Demandantes: Hernando Jerez Villamizar y otros
Demandado: Álvaro Leonel Rueda Caballero
Rad: 11001-03-28-000-2022-00053-00

Asimismo, mencionó el informe de entrega del 26 de marzo de 2021, en el cual se relacionaron las actividades llevadas a cabo por el señor Rueda Caballero en la condición del director del Banco Inmobiliario de Floridablanca.

Por lo anterior, consideró que se presentó un desequilibrio en la contienda democrática a favor del elegido, si se tiene en cuenta que duplicó en votos al segundo competidor.

Resaltó que se ejerció presión sobre los contratistas y líderes comunales, afirmación que encuentra sustento en las graves denuncias instauradas en la Procuraduría General de la Nación y en las publicaciones realizadas en medios de comunicación locales.

Expediente 11001-03-28-000-2022-00061-00

Señaló que, conforme con las pruebas aportadas al proceso, se concluye que el señor Álvaro Leonel Rueda Caballero ejerció autoridad administrativa al ocupar el cargo de asesor, código 105, grado 2, en tanto representó al alcalde del municipio de Floridablanca en la sesión ordinaria del Consejo Territorial de Planeación, llevada a cabo el 23 de julio de 2021; de igual forma, dentro del periodo inhabilitante, esto es, dentro de los doce meses anteriores a la inscripción de su candidatura a la Cámara de Representantes por el departamento de Santander.

Explicó que el ejercicio de autoridad administrativa también se predica por haber ocupado el empleo de gerente del Banco Inmobiliario de Floridablanca, entidad descentralizada del municipio, creada mediante el Acuerdo 024 de 2002, modificado por el Acuerdo 016 de 2004, cuyo objeto es la financiación y ejecución del ordenamiento territorial, de acuerdo con lo estatuido en la Ley de Ordenamiento Territorial -Ley 388 de 1997- y demás normas complementarias.

Por consiguiente, el acto acusado está viciado de nulidad por configurarse la causal prevista en el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, en tanto el demandado se encontraba incurso en una causal de inhabilidad.

También sostuvo que se vulneró el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución, que establece que no podrán ser congresistas quienes hubieren ejercido, como



Demandantes: Hernando Jerez Villamizar y otros
Demandado: Álvaro Leonel Rueda Caballero
Rad: 11001-03-28-000-2022-00053-00

empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

Expediente 11001-03-28-000-2022-00105-00

Adujo que el acto de elección demandado es nulo por incurrir en la causal prevista en el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, en razón a que el elegido se encontraba incurso en una inhabilidad para ocupar el cargo de representante a la Cámara.

Añadió que se vulneró el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política, norma según la cual no podrán ser congresistas quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

Expuso que el demandado, en la condición de empleado público, ejerció autoridad política, civil y administrativa dentro de los doce meses anteriores a la fecha de su elección, en la circunscripción para la cual fue elegido, debido a las funciones asignadas y desempeñadas en el cargo de asesor adscrito al despacho del alcalde del municipio de Floridablanca.

Aseveró que la vinculación del demandado con el ente territorial se produjo a través de una relación legal y reglamentaria, contenida en el Decreto 0116 del 23 de marzo de 2021, expedido por el alcalde, y posteriormente posesionado, según acta del 24 de ese mismo mes y año.

Manifestó que el manual de funciones de la alcaldía de Floridablanca, consignado en los Decretos 0033 de 2017 y 0179 de 2012, prevé para el cargo de asesor, entre otras actividades, la de *“representar al municipio de Floridablanca cuando le sea asignada esa tarea”*.

Sostuvo que, por mandato del artículo 314 superior, la representación del municipio se encuentra atribuida al alcalde, razón por la que la posibilidad de que el cargo de asesor lleve ínsita la eventualidad de reemplazarlo supone, a su vez, un ejercicio potencial de autoridad política.

Refirió que el demandado actuó como delegado del alcalde en el Consejo Territorial de Planeación realizado el 23 de julio de 2021, en el que se abordaron,



entre otros temas, la elección o ratificación de la mesa directiva y de las comisiones que integran dicho organismo, con acompañamiento y apoyo del Ministerio Público, así como la elaboración y agenda de actividades para la vigencia 2021.

Acotó que los consejos territoriales son órganos creados en la Constitución Política³, y tienen las mismas funciones del Consejo Nacional de Planeación, en lo que resulten compatibles, tal como lo dispone el artículo 35 de la Ley 152 de 1994, por lo que cumplen una labor esencial en la construcción y aprobación del respectivo plan de desarrollo en los términos del artículo 12 de la referida ley, con amplia participación de distintos sectores de la sociedad civil.

Argumentó que, con fundamento en las funciones que desempeñó en el Consejo Territorial de Planeación, el 23 de julio de 2021, pudo obtener una ventaja significativa frente a quienes participaron como candidatos a la Cámara de Representantes por la circunscripción electoral de Santander, dado el ejercicio de autoridad política inmerso.

Mencionó que el ejercicio de autoridad civil también se deriva de la representación del municipio ante el Consejo Territorial de Planeación, pues en este se definen aspectos relevantes para la inversión de recursos del municipio, obras de infraestructura y políticas de gastos en general.

Aseguró que, desde el punto de vista orgánico, la posibilidad de representar al alcalde conlleva el ejercicio de autoridad administrativa, la cual, en todo caso, se materializó con la representación del alcalde en el referido consejo territorial de planeación.

Asimismo, el ejercicio de autoridad administrativa se derivó por la expedición de actos administrativos, celebración de contratos y convenios, cuando se desempeñó en el cargo de asesor.

Puso de presente que la inhabilidad que se endilga se concretó, igualmente, por el desempeño del cargo de director general del Banco Inmobiliario de Floridablanca, dado que el 26 de marzo de 2021, esto es, dentro del periodo inhabilitante, radicó ante ese organismo, el informe de gestión que prevé la Ley 951 de 2005, sin que para ello sea relevante el hecho de que su vinculación cesó

³ Artículo 340.



el 5 de marzo de 2021, pues es claro que con posterioridad a esa fecha realizó gestiones propias del empleo en comento.

Destacó que el acto de elección acusado también se encuentra viciado de nulidad con sustento en la causal genérica contemplada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, en razón a que fue expedido con infracción de la normatividad en la que debía fundarse.

Al respecto, se refirió a la corrupción al elector, como causal subjetiva de nulidad, de acuerdo con la regla fijada en la sentencia del 16 de mayo de 2019, proferida por esta Sección, en el caso de la ex senadora Aida Merlano Rebolledo.

Afirmó que, según información publicada en medios de comunicación locales, como Vanguardia Liberal, desde la Alcaldía de Floridablanca se desplegaron actuaciones irregulares tendientes a favorecer la aspiración del demandado a la Cámara de Representantes, como, por ejemplo, indebida presión a contratistas y empleados para que votaran por aquel, lo cual constituyó una práctica corrupta antidemocrática.

Bajo esas condiciones, se coartó la libertad de los votantes, pues fueron constreñidos con consecuencias laborales y salariales adversas si no depositaban su voto a favor de la candidatura del señor Rueda Caballero. Tal presión se trató de una práctica que no podía pasar desapercibida para el demandado, dado su vínculo como asesor del despacho del alcalde, cargo de máxima dirección, confianza y manejo de la entidad territorial, aunado al hecho de su cercanía con el mandatario local, con quien compartió escenarios académicos.

Refirió que, por los hechos narrados, se presentaron denuncias ante la Fiscalía General de la Nación, circunstancia que demuestra la indebida coacción que se ejerció a los votantes desde la alcaldía para favorecer la candidatura del hoy elegido como representante a la Cámara.

Puntualizó que existen dos circunstancias que reafirman la existencia de la nulidad del acto acusado. Por una parte, la delegación que efectuó el alcalde al demandado para que representara al municipio de Floridablanca ante el Juzgado Tercero de Pequeñas Causas Múltiples, en las actuaciones del año 2021, que se desplegaron con ocasión de la acción de tutela con radicación 6827-64089-004-



2014-00161-00; y de otra parte, la investigación disciplinaria y penal que se adelantó por la denuncia presentada por la señora Yulieth Liliana Cabrera Rubio en contra de algunos empleados y funcionarios de la alcaldía, en relación con el apoyo indebido a la candidatura a la Cámara de Representantes.

1.4. Contestación de las demandas

1.4.1. Álvaro Leonel Rueda

Por intermedio de apoderado se opuso a la prosperidad de las pretensiones de las demandas, con fundamento en que no se acreditaron los supuestos fácticos y jurídicos que las soportan.

Expuso que no ejerció autoridad política por haberse desempeñado en el cargo de asesor código 105, grado 02, adscrito al despacho del alcalde de Floridablanca, toda vez que sus funciones no implicaron delegación para actuar en trámite alguno en representación del mandatario local ni fueron expedidos actos administrativos con esa finalidad.

Arguyó que el alcalde no hace parte del Consejo Territorial de Planeación del municipio, según lo establecido en el artículo 2 del Acuerdo 002 de 2016, mediante el cual se definió la composición de aquel, por manera que no puede existir acto de delegación frente a unas funciones que no han sido atribuidas legalmente.

Indicó que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 033 de 2017, contenido del *“Manual de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de Floridablanca – Santander”*, el cargo de asesor, código 105, grado 2, tiene como objeto: *“asesorar al alcalde municipal en las áreas de desempeño donde sean asignados, en concordancia con las políticas institucionales, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos del plan de desarrollo de la administración municipal”*, tareas que puede desarrollar directamente o a través de un acto de delegación por parte del alcalde.

Al respecto, afirmó que dentro de las funciones que puede cumplir en forma directa no existe alguna que implique el ejercicio de autoridad política, por cuanto aquellas son desplegadas exclusivamente en el orden municipal por el alcalde, los secretarios adscritos al despacho y los jefes de departamento administrativo.



Tampoco ejerció autoridad administrativa, en tanto el cargo desempeñado no implica poder decisorio de mando o de imposición sobre los subordinados o la sociedad.

Refirió que la facultad de representar al municipio de Floridablanca, cuando le sea asignada esa tarea, no supone el ejercicio de autoridad administrativa, pues debe tenerse en cuenta que, para los casos de la representación extrajudicial del ente territorial, el artículo 92 de la Ley 136 de 1994, establece, en forma expresa, que la delegación puede hacerse a los secretarios de la alcaldía y a los jefes de los departamentos administrativos, salvo los casos en los que exista expresa prohibición legal.

Citó como referente de dicho punto el concepto con radicación 580701 del Departamento Administrativo de la Función Pública, según el cual no es posible la delegación de la representación legal, pero, en todo caso, el único facultado para aplicarla, a nivel municipal, es el alcalde, toda vez que la ley le permite acudir a esa figura en cabeza de sus secretarios de despacho o jefes de departamento administrativo.

Expuso que, en los términos del artículo 9 de la Ley 489 de 1998, la delegación de funciones solamente puede hacerse ante quienes cumplen funciones afines o complementarias, por lo cual existe una limitación legal para su aplicación respecto del cargo de asesor de despacho.

Advirtió que, si bien en este asunto no se analiza la legalidad del Decreto 033 de 2017, acto que se presume válido, lo cierto es que la disposición que faculta al asesor código 105, grado 2 de la Alcaldía de Floridablanca a ejercer la representación del municipio cuando esta sea delegada, es contraria a los límites fijados en el ordenamiento jurídico, razón por la cual debe ser inaplicable por las autoridades competentes en atención a una interpretación sistemática.

Mencionó que, incluso bajo el supuesto de que fuera posible la delegación a favor del señor Álvaro Leonel Rueda Caballero, en calidad de asesor, es claro que, conforme con las pruebas allegadas al proceso, no existió un acto de delegación que faculte al demandado para representar al municipio de Floridablanca y ejercer autoridad política, civil o administrativa, como lo exige el artículo 10 de la Ley 489 de 1998, que establece que el acto de delegación debe ser por escrito,



además de indicar la autoridad delegataria y las funciones o asuntos que se transfieren.

Destacó que no existe un acto administrativo que establezca la facultad de delegación para asistir al comité del 23 de julio de 2021, a través del cual se ejerciera autoridad política, tal y como consta en la certificación expedida por el municipio de Floridablanca, en respuesta a unos derechos de petición radicados con los números 1939 y 1958 de 2022.

Tampoco existió delegación expresa para asistir a la reunión del Consejo Territorial de Planeación, si se tiene en cuenta que el demandado participó en calidad de invitado y en ejercicio del cargo de asesor código 105, grado 2 de la Alcaldía de Floridablanca, y no como se aseguró en el acta contentiva de la reunión, en el sentido de que la asistencia fue en calidad de delegado del alcalde.

Anotó que el Acuerdo 002 del 19 de febrero de 2016, emitido por el Concejo Municipal de Floridablanca, establece que el Consejo Territorial de Planeación es un órgano consultivo de carácter colegiado que permite la participación ciudadana en el proceso de planeación. Asimismo, contempla que en el alcalde recae de manera indelegable la función de abrir las convocatorias para la inscripción y participación en la elección de las ternas para su integración.

Por lo anterior, las únicas funciones que tiene el alcalde en el Consejo Territorial de Planeación son las de convocar a los interesados y designar a los miembros que lo conforman, a partir de quienes se inscribieron para participar, es decir que las facultad que le asisten al mandatario son exclusivamente las de convocatoria y nombramiento, lo que implica que el alcalde no es un miembro integrante del consejo, como lo consagra el artículo 2 del Acuerdo 002 del 19 de febrero de 2016.

Hizo alusión a que, en cumplimiento de lo establecido en el citado acuerdo, el alcalde profirió las Resoluciones 0363 del 19 de febrero y 2443 del 15 de julio de 2021, por las cuales se abrió la convocatoria para el proceso de designación de los representantes para suplir las vacancias de los sectores económico, cultural y deportivo en el consejo territorial, de manera que no es cierta la afirmación referente a que el señor Álvaro Leonel Rueda Caballero hubiera expedido, bajo ninguna condición, actos administrativos que impliquen la función de convocatoria o de designación de los miembros del órgano consultivo.



Subrayó que de la revisión de las funciones otorgadas al cargo de asesor código 105, grado 2, en el manual específico de funciones y competencias laborales de los empleos de la planta de personal de la administración central de Floridablanca, no existe alguna tendiente a desarrollar las funciones asignadas al acalde en el marco del Consejo Territorial de Planeación, aunado al hecho de que fue el mandatario local quien emitió, en nombre propio, las resoluciones relacionadas con la convocatoria y designación de los miembros del citado órgano consultivo.

Estimó que el demandado, desde el criterio orgánico, no ejerció autoridad administrativa, pues no desplegó funciones de convocatoria ni de designación, ni tampoco en atención al criterio funcional, por cuanto no ejerció poderes de mando, imposición o dirección en el mencionado comité. Resaltó que asistió en calidad de invitado, además de que no contaba con derecho al voto para la adopción de las decisiones que se requirieran en el desarrollo de la reunión.

En relación con el vicio de nulidad sustentado en que ejerció autoridad administrativa al ocupar el empleo de director del Banco Inmobiliarios de Floridablanca, sostuvo que no se configura la inhabilidad endilgada, en tanto desempeñó dicho cargo hasta el 5 de marzo de 2021, como lo señala el Decreto 0084, mediante el cual fue aceptada la renuncia, luego desde ese momento dejó de ser funcionario, en atención, adicionalmente, a que en dicho empleo fue nombrado en encargo a Julio César González, el 8 de marzo de 2021, y posteriormente en propiedad, a través del Decreto 0108 del 18 de ese mismo mes y año.

Señaló que las elecciones legislativas se realizaron el 13 de marzo de 2022, por lo que los doce meses previstos en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política, como periodo inhabilitante, comenzaron a computarse desde el 13 de marzo de 2021, fecha en la cual el señor Rueda Caballero ya no fungía como director del Banco Inmobiliario de Floridablanca.

Expresó que no ejerció autoridad administrativa por el hecho de presentar el 26 de marzo de 2021 un informe de gestión por su desempeño como director de la citada entidad, pues tal actuación se hizo de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de la Ley 951 de 2005, según el cual el informe se debe rendir quince días hábiles después de haber salido del cargo, cualquiera que hubiere sido la causa de ello.



Enfatizó en que el desempeño del cargo fue hasta el 5 de marzo de 2021, pero en cumplimiento de un mandato legal, el informe se debía presentar quince días después de haber finalizado la relación legal y reglamentaria, sin que dicha rendición de cuentas de los resultados alcanzados implique la facultad de tomar decisiones o potestad de mando

Puntualizó que tampoco se configuró la causal de nulidad relacionada con la existencia de actos de violencia o de corrupción sobre el electorado, en consideración a que no existe en el proceso algún medio de prueba que acredite que el demandado directa o indirectamente afectara la pureza y la libertad del voto mediante la comisión o autorización de prácticas corruptas o antidemocráticas en el municipio de Floridablanca.

Arguyó que los reportes periodísticos señalados en una de las demandas no fueron aportados con este escrito, por lo que no se cumplieron los requisitos contemplados en el artículo 167 del Código General del Proceso. Aún en el evento de que se hubieran acreditado tales exigencias, lo cierto es que no existen denuncias “serias” en contra del demandado o de algún otro empleado de la Alcaldía de Floridablanca acerca de supuestos actos de constreñimiento a los electores, dado que tales notas solo son el producto de una conducta temeraria carente de todo sustento fáctico y jurídico.

Respecto de la denuncia presentada por la señora Yulieth Liliana Cabrera Rubio, ante la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, con radicación 20220090056022, cuyos hechos se relacionan con una supuesta persuasión de la señora Silvia Carolina Rueda Galvis a la denunciante para brindar apoyo a la aspiración del demandado, anotó que ni este o alguno de sus allegados conoce o ha tenido contacto con la señora Rueda Galvis, luego no es posible establecer una conexión con los hechos denunciados.

Informó que de la narración de los supuestos fácticos de la denuncia no se advierte la existencia de un acto de constreñimiento, en los términos establecidos en el numeral 1º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 o de alguna otra conducta constitutiva de delito conforme con el Código Penal, pues no se hace referencia a sujeto alguno, determinado o indeterminado, que haya ejercido violencia física o psicológica para incidir en la intención de voto de las señoras Silvia Carolina Rueda Galvis o Yulieth Liliana Cabrera Rubio.



1.4.2. Consejo Nacional Electoral

Mediante apoderado, el organismo intervino para señalar que, de acuerdo con la información registrada en la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública, el señor Álvaro Leonel Rueda Caballero ostentó la condición de empleado público por haber sido director general del Banco Inmobiliario de Floridablanca, desde el 7 de enero de 2020 hasta el 5 de marzo de 2021, y asesor código 105, grado 2 de la alcaldía de ese municipio, desde el 23 de marzo hasta el 20 de octubre de 2021, por lo que se encuentra acreditado el elemento subjetivo de la inhabilidad endilgada.

Asimismo, expuso que se estructura el elemento temporal, en razón a que la vinculación como asesor del despacho del alcalde de Floridablanca, -por ser el último ejercido-, finalizó el 20 de octubre de 2021, esto es, faltando cuatro meses y siete días para la realización de las elecciones de Congreso de la República.

En cuanto al elemento territorial, señaló que también se encuentra acreditado, por cuanto es claro que el demandado resultó electo para ocupar una curul en la Cámara de Representantes por el departamento de Santander, circunscripción en la que se encuentra ubicado el municipio de Floridablanca.

Respecto del elemento objetivo o funcional, adujo que a la Sala Electoral le corresponde realizar un estudio exhaustivo del material probatorio allegado al proceso para determinar el ejercicio de autoridad política, civil o administrativa.

De otro lado, indicó que ante el organismo electoral fue radicada una petición de revocatoria de la inscripción del señor Álvaro Leonel Rueda Caballero, como candidato a la Cámara de Representantes, la cual fue decidida mediante la Resolución 1123 del 2 de febrero de 2022, en el sentido de abstenerse de iniciar la actuación administrativa, por cuanto *“de la simple lectura de la solicitud, se extrae que contra los ciudadanos relacionados únicamente versan investigaciones por denuncias penales, pero que no hay ninguna prueba, siquiera sumaria, de un fallo condenatorio contra los señores (...) y Álvaro Leonel Rueda Caballero (...).”*

Precisó que, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 108 y 265.12 de la Constitución Política, para que el Consejo Nacional Electoral revoque la inscripción de candidaturas debe existir plena prueba del supuesto fáctico que la



determina, la cual no se acreditó dentro del trámite administrativo.

1.5. Fijación del litigio

Mediante auto del 11 de noviembre de 2022 se fijó el litigio en los siguientes términos:

“Con base en los argumentos esbozados en las demandas y su contestación, se debe establecer si hay lugar a declarar la nulidad de la elección de Álvaro Leonel Rueda Caballero, como representante a la Cámara por el departamento de Santander, para el periodo 2022-2026, contenido en el formulario E-26 CAM del 22 de marzo de 2022.

Para el efecto, se deberá determinar:

(i) Si el acto de elección demandado es nulo por vulnerar el artículo 179.2 de la Constitución Política, por presuntamente haber ejercido autoridad administrativa, política y civil en el departamento de Santander dentro de los doce meses anteriores a la elección, y si como consecuencia de ello, se configuró la causal de nulidad consagrada en el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011.

(ii) Si el acto de elección demandado vulneró los artículos 40 y 258 de la Constitución, por haber ejercido presión, en forma directa o indirecta, sobre contratistas y líderes comunales de Floridablanca para que apoyaran su aspiración a la Cámara de Representantes, según las denuncias instauradas en la Fiscalía General de la Nación y en la Procuraduría General de la Nación, así como lo señalado en publicaciones de medios de comunicación locales y, por consiguiente, si las conductas endilgadas estructuran la causal genérica de nulidad del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

1.6. Alegatos de conclusión

1.6.1. Richard Alexis Jiménez Bueno - demandante

Alegó de conclusión en el sentido de reiterar que el demandado actuó como delegado del alcalde en el Consejo Territorial de Planeación, tal como lo acreditan las pruebas allegadas al expediente, pues no desconoció ni tachó de falsedad el acta calendada 23 de julio de 2021, sin que para ello sea necesaria la existencia de un acto administrativo de delegación, como se afirmó en la contestación del libelo inicial.



Sostuvo que el manual de funciones de los empleados del nivel central de la Alcaldía de Floridablanca tiene como una de las tareas asignadas al cargo de asesor es la de representar al municipio; además, debe tenerse en cuenta el grado de confianza que sostenía con el alcalde, lo que pone de manifiesto que incurrió en la prohibición para ser congresista de que trata el artículo 179.2 de la Constitución Política.

Adujo que hubo nombramientos recíprocos del alcalde de Floridablanca a favor del demandado, para que este, una vez fuera elegido como congresista, *“hacer la contratación de las UTL a favor de Ángel Alirio Moreno Matus, padre de Miguel Moreno (alcalde de Floridablanca) y Sergio Eduardo Flechas Moreno, familiar del alcalde y quien es inclusive aspirante a la alcaldía”*.

1.6.2. José Armando Benavides Guata - demandante

Presentó escrito de alegaciones para insistir en que está demostrada la inhabilidad atribuida al demandado, por cuanto, según lo establecido en el manual específico de funciones y competencias laborales, le correspondía *“representar al municipio de Floridablanca cuando le sea asignada esa tarea”*, e igualmente, *“asistir en representación del alcalde en los asuntos que él le delegue”*, y *“representar al alcalde en los eventos, juntas directivas, comités y consejos de las instituciones y organizaciones del nivel municipal, departamental, nacional e internacional, cuando sea convocada o delegada por el alcalde, con ocasión de tratar temas relacionados con el municipio”*, funciones que se materializaron con la asistencia como delegado del alcalde en la sesión ordinaria del Consejo Territorial de Planeación llevado a cabo el 23 de julio de 2021, en la que intervino activamente.

Resaltó que, de acuerdo con la información publicada en diferentes medios de comunicación regionales, como Vanguardia Liberal, desde la Alcaldía de Floridablanca se desplegaron una serie de actuaciones irregulares tendientes a favorecer las aspiraciones políticas del señor Rueda Caballero, como presión a contratistas y empleados para que votaran por su candidatura al Congreso de la República, conductas que constituyeron una práctica corrupta y antidemocrática.

Concluyó con la manifestación referente a que no se requiere de un acto de delegación para que se compruebe el ejercicio de autoridad política, civil o administrativa del demandado en la sesión del consejo territorial ya mencionado,



pues es claro que participó en dicha reunión en representación del alcalde, y en la que se adoptaron decisiones importantes, como consta en el acta contentiva de la actuación.

1.6.3. Hernando Jerez Villamizar – demandante

Presentó alegaciones finales para indicar que el señor Álvaro Leonel Rueda Caballero, cuando se desempeñó en el cargo de asesor código 105, grado 2 adscrito al despacho del alcalde de Floridablanca, ejerció autoridad política, civil o administrativa al participar en la sesión ordinaria del Consejo Territorial de Planeación, realizada el 23 de julio de 2021, a través de la sala virtual de la plataforma Google Meet, previamente convocada por la jefe de la Oficina Asesora de Planeación de la alcaldía municipal.

Indicó que en dicha reunión el demandado actuó en representación del municipio y como delegado del alcalde, lo cual se acreditó por parte de los intervinientes y ratificado por el presidente del consejo, quien agradeció su participación, y por el personero delegado.

Reiteró que el demandado, en el referido consejo territorial, fungió como máxima autoridad político-administrativa del municipio, como delegado del alcalde, sin que para acreditar tal condición se exigiera un acto previo de delegación, ya que su participación activa fue notoria, de lo que se puede concluir que hubo una “delegación tácita”.

Enfatizó en la ventaja electoral que obtuvo el demandado derivada de la presión directa o indirecta que ejerció sobre contratistas y líderes comunales de Floridablanca, si se tiene en cuenta que solo en ese municipio logró el 30% del total de los votos depositados, influencia que, además, fue reportada por distintos medios de comunicación locales y también fue objeto de denuncia ante las autoridades competentes.

Expresó que el señor Álvaro Leonel Rueda Caballero, una vez posesionado como representante a la Cámara, nombró en la Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) a los señores Ángel Alirio Moreno Mateus, padre del alcalde de Floridablanca, Miguel Ángel Moreno, y Sergio Eduardo Flechas Moreno, primo del mandatario municipal.



Afirmó que el 5 de julio de 2022, el alcalde de Floridablanca nombró y posesionó al señor Sergio Alberto Rueda Caballero -hermano del demandado-, en el cargo de asesor código 105, grado 2 adscrito al despacho del alcalde. Posteriormente, el 1º de noviembre de 2022, lo nombró en el cargo de secretario de despacho – nivel directivo, código 020, grado 04, adscrito a la Secretaría General del municipio.

Lo anterior, en su criterio, demuestra una “*planeación política*” entre Álvaro Leonel Rueda Caballero y Miguel Moreno para favorecer la candidatura del hoy representante a la Cámara.

Refirió que el demandado obtuvo una cifra superior a los 45.000 votos, con lo cual logró un 30% del total de la votación solo en Floridablanca, con tan solo 27 años de edad y sin trayectoria política ni pública, lo que denota las maniobras del congresista y del alcalde para alcanzar una curul en el Congreso de la República.

Para demostrar las manifestaciones realizadas, aportó como prueba sobreviniente los actos de nombramiento y posesión de Sergio Alberto Rueda Caballero, bajo el argumento de que aquellos fueron expedidos con posterioridad a la elección de cuya nulidad se deprecia con la demanda.

1.6.4. Álvaro Leonel Rueda Caballero – demandado

Presentó escrito de alegatos finales en el que insistió en los argumentos esbozados en la contestación de las demandas, referentes a que el demandado no ejerció autoridad política, civil o administrativa, en razón a que no existió un acto formal de delegación por parte del alcalde de Floridablanca que facultara al señor Álvaro Leonel Rueda Caballero para representar al municipio en el marco de la reunión del Consejo Territorial de Planeación realizada el 23 de julio de 2021, máxime si se tiene en cuenta que participó en esta en calidad de invitado y en ejercicio de su cargo como asesor código 105, grado 2.

Adujo que el acta 001-21, en la que se plasmó que el demandado acudió como delegado del alcalde, contiene imprecisiones e irregularidades que, posiblemente, obedecieron al desconocimiento de los términos jurídicos apropiados por parte de quien la redactó, aunado al hecho de que nunca fue sometida a consideración del señor Rueda Caballero.



Indicó que tampoco existe inhabilidad con fundamento en el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, al haber ocupado el puesto de director del Banco Inmobiliario de Floridablanca, por cuanto la renuncia al mismo fue aceptada mediante Decreto 0084 del 5 de marzo de 2021, es decir, por fuera del periodo inhabilitante de que trata el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución.

Advirtió que el informe de gestión calendado 26 de marzo de 2021, se presentó en esa oportunidad, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 951 de 2005, sin que de ello sea posible afirmar que se hizo en la condición de empleado público y en ejercicio de autoridad administrativa, toda vez que para esa fecha ya había concluido la relación legal y reglamentaria.

Aseguró que al proceso no se aportaron pruebas que acreditaran que el demandado desplegó directa o indirectamente ni autorizó la realización de actos de corrupción o de constreñimiento a los empleados, funcionarios y contratistas de la Alcaldía de Floridablanca o respecto del electorado en general.

Aclaró que las notas periodísticas son producto de una especulación artificiosa y temeraria carente de todo fundamento. Además, la denuncia presentada por la señora Yulieth Liliana Cabrera Rubio, ante la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, por un supuesto acto de constreñimiento, fue archivada.

1.7. Concepto del Ministerio Público

La procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto en los siguientes términos:

En primer lugar, se refirió a los cuatro elementos constitutivos de la inhabilidad para ser congresista consagrada en el artículo 179.2 de la Constitución Política, a saber: i) temporal: doce meses anteriores a la elección; ii) subjetivo: la condición de empleado público; iii) objetivo o modal: el ejercicio de jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar; y, iv) territorial: el ejercicio de autoridad en el respectivo municipio o distrito.



En segundo término, anotó que la Sección Quinta del Consejo de Estado⁴ ha precisado que las prácticas electorales corruptas configuran la causal de nulidad de infracción de las normas en que debe fundarse el acto por desconocimiento de los artículos 40 y 258 de la Constitución Política, ya que *“la alteración indebida de la voluntad de los electores a través de presiones de cualquier tipo que afecten su libertad y vicien el voto, como, por ejemplo, la corrupción a través de coacción a los votantes o el ofrecimiento y/o entrega de dádivas para que acudan a las urnas en un sentido determinado, desconocen principios democráticos fundantes”*.

Expuso que, para determinar la configuración de la inhabilidad atribuida, en cuanto al elemento subjetivo, está probado que el señor Álvaro Leonel Rueda Caballero fue nombrado en el cargo de asesor código 105, grado 2, adscrito al despacho del alcalde de Floridablanca, según el Decreto 0116 del 23 de marzo de 2021, en el que se posesionó el 24 siguiente, como consta en el acta 0027, suscrita por el alcalde.

Indicó que, en lo que hace al empleo de director general del Banco Inmobiliario, no se estructura el elemento temporal, por cuanto la dejación de aquel ocurrió con una anticipación mayor a los doce meses anteriores a la elección que establece la norma. En este caso, el extremo temporal final fue el 13 de marzo de 2021, mientras que la renuncia fue aceptada el 5 de marzo de 2021, mediante Decreto 0084 de esa misma fecha.

Explicó que carece de asidero jurídico el argumento referente a que el demandado culminó su vinculación legal el 26 de marzo de 2021, momento en el que presentó el informe de gestión como director general, toda vez que el hecho de la rendición tiempo después de haber finalizado su vinculación no significa que esta se mantenga, si se tiene en cuenta que de acuerdo con la Ley 951 de 2005, el informe debe hacerse dentro de los quince días hábiles posteriores a la finalización de la relación laboral.

Frente a la vinculación como asesor del despacho del alcalde, aseguró que se estructura el elemento temporal, toda vez que finalizó el 20 de octubre de 2021, es decir, cuatro meses y 7 días anteriores a la elección.

⁴ Citó como referencia la sentencia del 16 de mayo de 2019, radicado 11001-03-28-000-2018-00084-00, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.



En punto del elemento territorial, acotó que el demandado resultó electo para ocupar una curul en la Cámara de Representantes por el departamento de Santander, circunscripción que comprende el municipio de Floridablanca, de manera que dicho presupuesto se encuentra configurado.

Señaló que no se estructuró el elemento objetivo o modal, toda vez que no se demostró el ejercicio de autoridad administrativa por haber sido designado como representante del alcalde ante el Consejo Territorial de Planeación en sesión llevada a cabo el 23 de julio de 2021, pues, de acuerdo con el acta de sesión 001-21, la asistencia del demandado fue en calidad de invitado como delegado del despacho del alcalde, sin que de dicho documento sea posible inferir su participación o autonomía funcional para tomar decisiones.

Sostuvo que la intervención solamente estuvo encaminada a manifestar el compromiso de la administración municipal con el Consejo Territorial de Planeación de Floridablanca, y opinar en relación con el procedimiento para ratificar la mesa directiva.

En cuanto al ejercicio de autoridad civil, adujo que en criterio de uno de los demandantes, se acreditó por haber desempeñado labores en el Consejo Territorial de Planeación, como delegado del despacho del alcalde; sin embargo, consideró que dicho reproche no tiene sustento, en la medida en que el hecho de que hubiera actuado en representación del mandatario municipal en la sesión del 23 de julio de 2021, no implica la posibilidad de tomar decisiones sobre sus dependientes, ciudadanos o los bienes que posee o administra el Estado.

Precisó que obran en el plenario unas certificaciones que dan cuenta que al señor Álvaro Leonel Rueda Caballero, durante el periodo que ocupó el cargo de asesor del alcalde, no le fueron delegadas funciones de representación, toda vez que únicamente brindó asesorías respecto de las distintas materias que lo requerían, según las necesidades del servicio.

Esgrimió que el demandado tampoco ejerció autoridad política al actuar en representación del alcalde en el Consejo Territorial de Planeación, pues dicha función solamente la ejercen el alcalde, como jefe del municipio, los secretarios de despacho y los jefes de departamento administrativo, cargos que no ocupó el señor Rueda Caballero.



En relación con el cargo de nulidad por violación de los artículos 40 y 258 de la Constitución, por supuestamente haber ejercido presión, en forma directa o indirecta, sobre contratistas y líderes comunales de Floridablanca para que apoyaran la aspiración del demandado a la Cámara de representantes, reseñó que la existencia de denuncias ante la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación no constituyen *per se* pruebas suficientes que acrediten que el candidato incurrió en prácticas corruptas, ya que las manifestaciones efectuadas deben ser demostradas en el respectivo proceso.

Indicó que los extractos de noticias del periódico Vanguardia Liberal, en las que se hace referencia a la comisión de conductas irregulares y antidemocráticas del demandado, corresponden únicamente a la opinión de quien elaboró el artículo, sin que existan pruebas adicionales que la respalden.

Advirtió que la denuncia presentada por la señora Yulieth Liliana Cabrera Rubio, ante la Fiscalía General de la Nación, tendiente a demostrar las prácticas corruptas que se alegaron en una de las demandas, fue archivada por el ente investigador, el 30 de abril del año en curso, de modo que, con fundamento en las pruebas aportadas al proceso, no es posible concluir con contundencia que hubo una organización criminal de la cual hiciera parte el demandado o que tuviera conocimiento.

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

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La Sala es competente para resolver en única instancia la demanda de nulidad electoral promovida en contra del acto de elección de Álvaro Leonel Rueda Caballero, como representante a la Cámara por el departamento de Santander, periodo 2022-2026, contenido en el formulario E-26 CAM del 22 de marzo de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.3 del Código de



Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁵ y el artículo 13 del acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación⁶.

2.2. Cuestión previa

En el escrito de alegaciones finales presentados por los demandantes Richard Alexis Jiménez Bueno y Hernando Jerez Villamizar, se indicó que hubo nombramientos recíprocos del alcalde de Floridablanca a favor del demandado, pues este, una vez posesionado como representante a la Cámara, nombró en la Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) a los señores Ángel Alirio Moreno Mateus, padre del alcalde de Floridablanca, Miguel Ángel Moreno y Sergio Eduardo Flechas Moreno, primo del mandatario municipal.

Asimismo, el demandante Hernando Jerez Villamizar aseguró que el 5 de julio de 2022, el alcalde de Floridablanca nombró y posesionó al señor Sergio Alberto Rueda Caballero -hermano del demandado-, en el cargo de asesor código 105, grado 2, adscrito a su despacho. Posteriormente, el 1º de noviembre de 2022, lo nombró en el cargo de secretario de despacho – nivel directivo, código 020, grado 04, adscrito a la Secretaría General del municipio.

Lo anterior, en su criterio, demuestra una “*planeación política*” entre Álvaro Leonel Rueda Caballero y Miguel Moreno para favorecer la candidatura del hoy representante a la Cámara.

⁵ ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...)

3. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación.

⁶ Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo de Estado. (modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003).

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

Sección Quinta:

(...)

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



Para demostrar las manifestaciones realizadas, aportó como prueba los actos de nombramiento y posesión de Sergio Alberto Rueda Caballero, bajo el argumento de que aquellos fueron expedidos con posterioridad a la elección de cuya nulidad se depreca con la demanda.

Sobre tales cuestionamientos, la Sala advierte que no se presentaron como cargos de nulidad electoral en los respectivos escritos iniciales ni tampoco se allegó reforma de la demanda con la finalidad de incluirlos, según lo prevé el artículo 278 de la Ley 1437 de 2011⁷, por manera que no hicieron parte de la fijación del litigio del proceso de la referencia y, en esa medida, no se emitirá pronunciamiento acerca de esos planteamientos, máxime si se tiene en cuenta que el demandado no tuvo oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción frente a las nuevas censuras.

Aunado a lo anterior, se pone de presente que el auto del 22 de noviembre de 2022, en cuanto a la fijación del litigio, no fue objeto de recursos, razón por la cual quedó en firme.

Respecto de la decisión del decreto de pruebas, se tiene que esta fue recurrida en súplica únicamente por el demandado, medio de impugnación que fue resuelto por auto del 7 de diciembre de 2022, en el sentido de confirmar la negativa de la exhibición de documentos requerida en la contestación, sin que los demás sujetos procesales se pronunciaran sobre las pruebas por ellos solicitadas y decretadas.

⁷ ARTÍCULO 173. Reforma de la demanda. El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:

1. La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda. De la admisión de la reforma se correrá traslado mediante notificación por estado y por la mitad del término inicial. Sin embargo, si se llama a nuevas personas al proceso, de la admisión de la demanda y de su reforma se les notificará personalmente y se les correrá traslado por el término inicial.
2. La reforma de la demanda podrá referirse a las partes, las pretensiones, los hechos en que estas se fundamentan o a las pruebas.
3. No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones de la demanda. Frente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad.

La reforma podrá integrarse en un solo documento con la demanda inicial. Igualmente, el juez podrá disponer que el demandante la integre en un solo documento con la demanda inicial.



Igual consideración se predica respecto de la solicitud de tener como prueba los actos de nombramiento y posesión de Sergio Alberto Rueda Caballero, en razón a que no es objeto de la controversia establecer la inhabilidad atribuida a partir de un supuesto “intercambio de favores” entre el demandado y alcalde de Floridablanca, para que este último promoviera la aspiración política de aquel.

Por consiguiente, no hay lugar a que la Sala se pronuncie en torno a la petición de pruebas presentada por el señor Hernando Jerez Villamizar.

2.3. Problema jurídico

De conformidad con la fijación del litigio, el problema jurídico consiste en establecer si hay lugar a declarar la nulidad del acto de elección de Álvaro Leonel Rueda Caballero, como representante a la Cámara por el departamento de Santander, para el periodo 2022-2026, contenido en el formulario E-26 CAM del 22 de marzo de 2022, por vulnerar el artículo 179.2 de la Constitución Política, por presuntamente haber ejercido autoridad administrativa, política y civil en el departamento de Santander dentro de los doce meses anteriores a la elección, y si como consecuencia de ello, se configuró la causal de nulidad consagrada en el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011.

Igualmente, debe determinarse si se quebrantaron los artículos 40 y 258 de la Constitución, por haber ejercido el demandado presión, en forma directa o indirecta, sobre contratistas y líderes comunales de Floridablanca para que apoyaran su aspiración a la Cámara de Representantes, según las denuncias instauradas en la Fiscalía General de la Nación y en la Procuraduría General de la Nación, así como lo señalado en publicaciones de medios de comunicación locales y, por consiguiente, si las conductas endilgadas estructuran la causal genérica de nulidad del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

2.4. Análisis de los argumentos de las demandas

En criterio de los demandantes, el acto de elección acusado adolece de nulidad, en la medida en que el señor Álvaro Leonel Rueda Caballero estaba incurso en la causal de inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política, razón por la cual no podía postularse ni ser elegido para la Cámara de Representantes por la circunscripción de Santander.



La inhabilidad se sustenta en el ejercicio de autoridad administrativa, civil y política por haber ocupado el cargo de asesor, código 105, grado 2 en el municipio de Floridablanca, desde el 23 de marzo hasta el 20 de octubre de 2021, y que en virtud de dicho empleo fue delegado por el alcalde del municipio con potestad de decisión en la reunión del Consejo Territorial de Planeación que se llevó a cabo el 23 de julio de 2021, en la que tuvo una activa participación en representación del ente territorial.

También se alegó la configuración de la inhabilidad por la delegación del alcalde de Floridablanca al demandado ante el Juzgado Tercero de Pequeñas Causas Múltiples de Floridablanca, con el propósito de que representara al municipio en las actuaciones del año 2021 que se hayan efectuado en cumplimiento de la acción de tutela radicada con el número 6827 64089 004 2014 00161 00.

Asimismo, porque se desempeñó como director general del Banco Inmobiliario de Floridablanca, desde el 7 de enero del 2020 hasta el 5 de marzo del 2021, periodo durante el cual detentó autoridad administrativa en el referido ente territorial, en atención al informe de gestión presentado el 26 de marzo de 2021.

Finalmente, por la causal genérica de nulidad de infracción de normas superiores (artículos 40 y 258 de la Constitución), en consideración a los actos de corrupción electoral que se desplegaron en la Alcaldía de Floridablanca dirigidos a presionar a los contratistas, empleados y funcionarios de la alcaldía para que votaran por la aspiración política del demandado a la Cámara de Representantes.

2.4.1. La causal de inhabilidad para ser congresista prevista en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política

La causal de inhabilidad que se analiza es la consagrada en el artículo 179.2 del texto superior, según el cual, no podrán ser congresistas *“Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección”*.

Al respecto, esta Sala de Decisión⁸ ha determinado de manera pacífica los

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00091-00. Sentencia de 30 de mayo de 2019. M.P. Rocío Araújo Oñate. Accionante: Jorge Lara Bonilla y otros. Demandado: Horacio José Serpa Moncada.



elementos que deben concurrir para que se configure la inhabilidad, los cuales se pueden disgregar así:

- **Temporal:** 12 meses anteriores a la elección. La norma dispone que la condición de empleado público, acompañado por el ejercicio de la jurisdicción, autoridad civil, política, administrativa o militar, debe ejercerse durante los doce meses anteriores a la fecha de la elección. El extremo temporal final es el día de la celebración de los respectivos comicios, para contabilizar el término inhabilitante hacia atrás, hasta completar los doce meses, que constituiría el extremo temporal inicial del factor prohibicionista.

- **Subjetivo:** Empleado Público. El artículo 123 de la Carta Política de 1991 estableció la categoría genérica que denominó servidores públicos, los cuales se pueden discriminar en tres clases: i) empleados públicos, ii) miembros de corporaciones públicas y iii) trabajadores oficiales.

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

- **Objetivo:** Ejercicio de jurisdicción o autoridad (política, civil, administrativa o militar). Este elemento corresponde al complemento directo como acción o actividad del sujeto calificado.

-Actividad de jurisdicción. La labor del servidor público de administrar justicia, sea como juez, magistrado, fiscal, labor en la justicia penal militar, las funciones de la comisión de acusación, del Senado de la República, así como lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia que tiene que ver con “*El ejercicio de la Función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares*”.

-Ejercicio de autoridad civil. El artículo 188 la Ley 136 de 1994 establece sobre el particular: “(...) *se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes*



atribuciones: 1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública. 2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por sí o por delegación. 3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones”.

Se entiende la autoridad civil como una especie de autoridad pública que ejerce un servidor o un particular que cumple funciones públicas y consiste en el ejercicio de actos de poder y mando, que se desarrollan mediante actos de autoridad o a través de la orientación de una organización pública. Este poder se expresa, tanto sobre los ciudadanos y la comunidad en general, como al interior de la organización estatal⁹.

-Ejercicio de autoridad administrativa. Se trata de aquellos poderes decisorios de mando o imposición de sanciones que ostentan quienes se encuentran en cargos de administración nacional, departamental, municipal o de los órganos electorales y de control con capacidad para *“hacer que la administración funcione, también ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando y removiendo sus agentes, celebrando contratos, supervigilando la prestación de servicios, castigando infracciones al reglamento, etc. Todo eso y más, es la autoridad administrativa.”*¹⁰

En cuanto a los elementos de la autoridad administrativa, desde el año 2005¹¹, en tesis que más adelante se reiteró en la sentencia del 23 de septiembre de 2013¹², la Sala ha precisado que para establecer *“si el ejercicio de determinado cargo público implica el ejercicio de autoridad administrativa, puede acudirse, o bien a un criterio orgánico, o bien a un criterio funcional. En virtud del primero, es posible entender que el ejercicio de determinado cargo conlleva el ejercicio de autoridad administrativa por tratarse de aquellos que, de conformidad con la ley, implican dirección administrativa, por ser ésta es (sic) una manifestación de dicha*

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016. Expediente: 54001-23-33-000-2016-00008-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹⁰ Las decisiones de la Sección Quinta mencionada en la cita anterior tienen como fundamento el siguiente fallo: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de junio 9 de 1.998. Exp. AC-5779.

¹¹ Sentencia del 9 de septiembre de 2005, Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Darío Quiñones Pinilla, exp. 41001-23-31-000-2003-01299-02 (3657).

¹² Sentencia de 23 de septiembre de 2013, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, exp. No. 41001-23-31-000-2012-00048-01, demandado: Personero de Neiva.



autoridad. Y, acudiendo al segundo, será posible concluir que las funciones propias de un determinado cargo implican el ejercicio de dicha autoridad, en atención al análisis que de dichas atribuciones haga el juzgador en el caso concreto”.

De acuerdo con lo anterior, para identificar si un cargo implica el ejercicio de autoridad administrativa, se puede acudir a un criterio orgánico o a un criterio funcional.

Sobre el punto, esta Sala señaló:

*“Por otra parte, si bien resulta irrelevante, a efectos de la inhabilidad de los Personeros Municipales aplicada en este caso concreto, establecer la cualificación en el ejercicio de la autoridad por parte del funcionario, no sobra recordar que en cuanto a la **autoridad administrativa** el artículo 190 de la Ley 136 de 1994 establece un criterio orgánico y uno funcional para determinar en qué casos se configura este tipo de dirección. Con el primer criterio, los alcaldes, los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas y de unidades administrativas especiales son los servidores a los que se les atribuye autoridad administrativa. Con el segundo criterio, los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios, ordenar gastos, conferir comisiones, licencias, vacaciones, trasladar funcionarios subordinados, reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijar nueva sede de trabajo son también servidores que ejercen autoridad administrativa¹³.*

Se reitera que todas aquellas funciones que de acuerdo con la estructura orgánica de la administración confieran al respectivo cargo autonomía en la adopción de decisiones y potestad de mando, conllevan o comportan autoridad administrativa.

-Ejercicio de autoridad política. Frente a la autoridad política, esta Corporación ha dicho que debe entenderse *“como la capacidad para “presentar proyectos de Ley [en sentido amplio] y sancionarlos, manejar las relaciones con los otros poderes y con otros Estados, gestionar, trazar y apalancar el rumbo de la Nación*

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Rad. 4100-1233-1000-2012-00048-01. 23 de septiembre de 2013, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, en la que se hace referencia a que: sobre el ejercicio de autoridad civil, política y administrativa ver entre otras sentencias del Consejo de Estado Sección Quinta de febrero 17 de 2005 M.P. Dra. María Nohemí Hernández y de octubre 2 de 2009 M.P. Filemón Jiménez.



[entendido también para departamentos y municipios]^{14 15}.

No se requiere la verificación efectiva de que el servidor público haya hecho uso de algunas de las atribuciones que le otorga la ley, sino que basta con que aquel tenga la virtualidad o potencialidad de desarrollarlas, para afirmar que ejerció autoridad. La autoridad se ejerce por el mero hecho de detentarla.

-Territorial: En lo concerniente a este aspecto, el artículo 179 de la Constitución Política, contenido de la causal de inhabilidad bajo estudio, nos enuncia que su configuración se circunscribe al territorio donde se lleve a cabo la respectiva elección, disposición que a la letra dice: “(...) *Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades de parentesco, con las autoridades no contempladas en estas disposiciones. (...)*” (negrilla fuera de texto).

2.5. Caso concreto

Con base en lo planteado en las demandas y en las pruebas que obran en el proceso, se analizará sin concurren en este asunto cada uno de los elementos constitutivos de la causal de inhabilidad atribuida al señor Álvaro Leonel Rueda Caballero, en tanto ejerció autoridad política, civil o administrativa en el municipio de Floridablanca, dentro de los doce meses anteriores a la elección

De igual manera, se establecerá la estructuración de la causal de nulidad de infracción a norma superior, con ocasión de las prácticas antidemocráticas e irregulares en las que supuestamente incurrió el demandado con el propósito de alcanzar la curul como representante a la Cámara por el departamento de Santander.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de junio 9 de 1.998. Exp. AC–5779. M.P Germán Rodríguez Villamizar.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 4400103234000020190019501. Providencia del 19 de marzo de 2020. M.P. Rocío Araújo Oñate.



2.5.1. Cuestionamientos relacionados con el desempeño del cargo de director general del Banco Inmobiliario de Floridablanca

De manera preliminar se advierte que, en relación con el desempeño en el cargo de director del Banco Inmobiliario de Floridablanca, no se configuró la prohibición de que trata el artículo 179.2 de la Constitución, en razón a que el presunto ejercicio de autoridad que haya podido ostentar en dicho empleo, no tuvo lugar dentro de los doce meses anteriores a la elección.

En efecto, el demandado ocupó el cargo de director general del Banco Inmobiliario, desde el 7 de enero de 2020 hasta el 5 de marzo de 2021, como se puede constatar en el siguiente enlace de la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública, señalado en las demandas:

<https://www.funcionpublica.gov.co/web/sigep/hdv//directorio/S2045764-0394-4/view>

ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
No Reportado
ALCALDIA DE FLORIDABLANCA
DESARROLLO DEL ALCALDE

No reportado
6497777 - 6497603
No reportado
Municipio de Nacimiento: PIEDECUESTA, SANTANDER - COLOMBIA

Formación Académica

- ONCE - NO APLICA - Graduado
- PROFESIONAL - NO APLICA - Graduado
- ESPECIALIZACION - NO APLICA - Graduado

Experiencia Laboral

Cargos	Entidad	Fecha Inicio	Fecha Fin
ASESOR	ALCALDIA DE FLORIDABLANCA	23/03/2021	20/10/2021
DIRECTOR GENERAL	BANCO INMOBILIARIO DE FLORIDABLANCA	07/01/2020	05/03/2021
ABOGADO	ALCALDIA DE FLORIDABLANCA	29/01/2019	23/12/2019
CONTRATISTA	ALCALDIA DE FLORIDABLANCA	29/01/2019	23/12/2019
ABOGADO	Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca	17/01/2019	16/11/2019

En atención a que el certamen electoral para Congreso de la República fue el 13 de marzo de 2022, los doce meses anteriores a la elección se ubican temporalmente hasta el 13 de marzo de 2021, fecha para la cual el señor Álvaro Leonel Rueda Caballero ya no fungía como director del Banco Inmobiliario de Floridablanca, dado que presentó su renuncia y fue aceptada mediante Decreto 0084 del 05 de marzo de 2021.



Por su parte, el demandado allegó copia del Decreto 0086 del 8 de marzo de 2021, por medio del cual el alcalde municipal de Floridablanca encargó a Julio César González García, en el empleo de director general del Banco Inmobiliario, como consecuencia de la aceptación de la renuncia del señor Rueda Caballero, a partir del 5 de marzo de 2021.

Ahora bien, en los escritos de las demandas se hizo énfasis en el hecho de que el ejercicio del cargo en referencia se extendió hasta la presentación del informe de gestión, esto es, el 26 de marzo de 2021.

Sobre ese argumento, la Sala pone de presente que de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 951 de 2015¹⁶, la obligación de rendir el informe de gestión debe cumplirse dentro de los quince días hábiles luego de haber dejado el cargo, cualquiera que hubiere sido la causa. Asimismo, se tiene que, para el 26 de marzo de 2021, el demandado se encontraba en ejercicio del cargo de asesor del despacho del alcalde.

De acuerdo con la norma en referencia, no puede decirse que la relación legal y reglamentaria se mantenga hasta tanto se entregue el informe de gestión, si se tiene en cuenta que, en primer lugar, en forma clara el postulado se refiere al plazo en el que debe cumplirse la obligación, esto es, quince días hábiles después de haberse concluido el vínculo como servidor público.

En segundo término, el informe tiene como finalidad que, una vez se haya separado del cargo o cuando se termine la respectiva administración, según el caso, exista una rendición de cuentas a quienes lo sustituyan legalmente en sus funciones, en los asuntos de su competencia, así como de la gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos que tuvo asignados para el ejercicio de sus funciones y no mantener una vinculación que se extienda hasta que se acredite tal obligación.

A partir lo demostrado en el proceso, se concluye que el presunto ejercicio de autoridad administrativa, respecto del cargo de director general del Banco Inmobiliario de Floridablanca, no tuvo lugar durante el límite temporal de la prohibición, es decir, dentro de los doce meses anteriores a la elección.

¹⁶ “Por la cual se crea el acta de informe de gestión”.



2.5.2. Censuras relacionadas con las funciones de asesor del despacho del alcalde

En relación con el reproche de legalidad por las funciones que desplegó el demandado al ocupar el cargo de asesor código 105, grado 2, adscrito al despacho del alcalde, desde el 23 de marzo hasta el 20 de octubre de 2021, la Sala encuentra probado que, de conformidad con la información registrada en la página web institucional del Departamento Administrativo, el demandado ostentó la condición de empleado público (asesor del despacho del alcalde de Floridablanca) en el referido límite temporal, como puede advertirse así:

ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO
No Reportado
ALCALDIA DE FLORIDABLANCA
DESPACHO DEL ALCALDE

No reportado
6497777 - 6497603
No reportado
Municipio de Nacimiento: PIEDECUESTA, SANTANDER - COLOMBIA

Formación Académica

- ONCE - NO APLICA - Graduado
- PROFESIONAL - NO APLICA - Graduado
- ESPECIALIZACION - NO APLICA - Graduado

Experiencia Laboral

Cargos	Entidad	Fecha Inicio	Fecha Fin
ASESOR	ALCALDIA DE FLORIDABLANCA	23/03/2021	20/10/2021
DIRECTOR GENERAL	BANCO INMOBILIARIO DE FLORIDABLANCA	07/01/2020	05/03/2021
ABOGADO	ALCALDIA DE FLORIDABLANCA	29/01/2019	23/12/2019
CONTRATISTA	ALCALDIA DE FLORIDABLANCA	29/01/2019	23/12/2019
ABOGADO	Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca	17/01/2019	16/11/2019

En ese orden, se encuentran probados los elementos: i) temporal, en tanto que el cargo de asesor del despacho del alcalde de Floridablanca, lo desempeñó el demandado hasta el 20 de octubre de 2021, y las elecciones para la Cámara de Representantes se llevaron a cabo el 13 de marzo de 2022, ii) territorial o espacial, comoquiera que el municipio de Floridablanca comprende la circunscripción de Santander, por el cual resultó elegido el señor Rueda Caballero y iii) subjetivo, toda vez que el cargo de asesor que desempeñó en el referido municipio, corresponde a un empleo público, comoquiera que obedece a una relación legal y reglamentaria y que tiene definidas sus funciones en el reglamento (según puede apreciarse en el Manual Específico de Funciones y



Demandantes: Hernando Jerez Villamizar y otros
Demandado: Álvaro Leonel Rueda Caballero
Rad: 11001-03-28-000-2022-00053-00

Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de Floridablanca).

Corresponde a la Sala determinar si el elemento objetivo de la causal de inhabilidad, esto es, el ejercicio de autoridad administrativa, civil o política concurre en el presente caso.

Para el efecto, el estudio se circunscribirá al cuestionamiento referente a que el demandado ostentó autoridad administrativa, civil o política al ejercer las labores propias de su cargo como asesor, código 105, grado 2, lo cual le permitió representar al alcalde del municipio de Floridablanca en la sesión ordinaria del Consejo Territorial de Planeación llevada a cabo el 23 de julio de 2021.

De conformidad con el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de Floridablanca, las labores esenciales desempeñadas por el señor Álvaro Leonel Rueda Caballero en su cargo de asesor del municipio fueron las siguientes:

		CÓDIGO: TH - M - 200-42.001
MANUAL DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES		VERSIÓN: 01
SECRETARÍA GENERAL	PROCESO: GESTIÓN DE TALENTO HUMANO	
I. IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO		
Nivel:	ASESOR	
Denominación del Empleo:	ASESOR	
Código:	105	
Grado:	02	
No. de cargos:	Cinco (5)	
Dependencia:	Despacho del Alcalde	
Cargo del Jefe inmediato:	Alcalde Municipal	
II. ÁREA FUNCIONAL - DESPACHO DE ALCALDE		
III. PROPÓSITO PRINCIPAL		
Asesorar al Alcalde Municipal en las áreas de desempeño donde sean asignados, en concordancia con las políticas institucionales, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos del Plan de Desarrollo de la Administración Municipal.		
IV. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES		
1. Asesorar en todo lo relacionado con el área de desempeño donde sea asignado.		
2. Representar al Municipio de Floridablanca, cuando le sea asignada esta tarea.		
3. Conceptuar de acuerdo con su área de especialidad, sobre los asuntos que se requieran, teniendo en cuenta la normatividad y las leyes vigentes.		
4. Asistir a las diferentes áreas de la administración municipal en el diseño y aplicación de metodologías de trabajo en su área de especialización.		
5. Asesorar en la elaboración de Planes y Programas.		
6. Elaborar los estudios concernientes con su área de desempeño.		
7. Las demás funciones que sean asignadas por el jefe inmediato que correspondan a la naturaleza del cargo y al área de desempeño.		

2. Representar al Municipio de Floridablanca, cuando le sea asignada esta tarea.





Demandantes: Hernando Jerez Villamizar y otros
Demandado: Álvaro Leonel Rueda Caballero
Rad: 11001-03-28-000-2022-00053-00

Según la información registrada, el propósito principal del cargo correspondía a la de asesorar al alcalde en las áreas donde fuera asignado, con el fin de dar cumplimiento al plan de desarrollo de la administración municipal.

Entre las funciones específicas se encuentran las de: representar al municipio de Floridablanca, cuando le sea asignada esta tarea, conceptuar de acuerdo con su área sobre los asuntos que se requieran, asistir a las diferentes dependencias de la administración municipal en el diseño y aplicación de metodologías de trabajo, asesorar en la elaboración de planes y programas, elaborar estudios y las demás funciones que sean fijadas por su jefe inmediato.

Ahora bien, acerca de los aspectos que comprenden la autoridad administrativa, esta Sala Electoral los ha definido, así:

“Específicamente, la Sección Quinta, en sentencia del 7 de febrero y 30 de mayo de 2019 reiteró lo señalado por la Sala Plena en sentencia de 9 junio de 1998, para indicar que la autoridad administrativa se refiere a poderes decisorios de mando o imposición de sanciones que ostentan quienes se encuentran en cargos de administración nacional, departamental, municipal o de los órganos electorales y de control con capacidad para hacer que la administración funcione, también ejerciendo mando y dirección sobre los órganos del aparato administrativo, nombrando y removiendo agentes, celebrando contratos, supervigilando la prestación de servicios, castigando infracciones al reglamento, etc. Todo eso y más es la autoridad administrativa”¹⁷

En esa línea, se tiene que la autoridad administrativa se ha asociado siempre al desempeño de actos de dirección, lo que implica un grado de autonomía decisoria con el que se ejercen las funciones encaminadas a satisfacer determinados objetivos. No todo servidor público tiene la virtualidad de ejercer esos actos de autoridad y mando, pues se requiere de un grado específico

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de sala de 19 de marzo de 2020, expediente: 44001-23-40-000-2019- 00195-01, M.P. Rocío Araújo Oñate. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de julio del 2016, Rad. 63001-23-33-000-2015-00377-01, M.P. Rocío Araújo Oñate; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de octubre del 2016, Rad. 76001-23-33-000-2015-01395-01, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 7 de julio del 2016, Rad. 76001-23-33-000-2015-01487-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de noviembre del 2016, Rad. 13001-23-33-000-2016-00078-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de octubre del 2016, Rad. 13001-23-33-000-2016-00114-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



Demandantes: Hernando Jerez Villamizar y otros
Demandado: Álvaro Leonel Rueda Caballero
Rad: 11001-03-28-000-2022-00053-00

otorgado por la estructura de cada entidad, a partir del cual se puedan tomar decisiones y hacerlas obedecer.

En las demandas se hizo referencia específicamente a una función, según la cual el representante a la Cámara por Santander detentó un poder de mando y dirección, al tener la facultad de representar al municipio de Floridablanca.

Sobre el particular, no encuentra la Sala que dicha función constituya el ejercicio de autoridad administrativa, por sí sola, dado que la función atribuida al demandado corresponde a “*representar al municipio de Floridablanca, cuando le sea asignada esa tarea*”, lo que implica que de labor es potestativa y no permanente, pues únicamente representará al municipio, siempre que le sea asignada esa tarea.

Es decir, no es una función que naturalmente desempeñe en su cargo, sino que, por ostentar dicho empleo, puede llegar a ser designado para la representación del municipio.

Lo anterior necesariamente sugiere que, para determinar el alcance y contenido de dicha función, deben estar expresamente definidos los momentos en los que el asesor del despacho del alcalde le fue asignada la tarea de representar al municipio de Floridablanca.

Los argumentos de las demandas convergen en señalar que el señor Rueda Caballero representó al municipio de Floridablanca y actuó como delegado del alcalde en el Consejo Territorial de Planeación de Floridablanca, según se advierte en la sesión del 23 de julio de 2021, consignada en acta 001-21, de esa misma fecha, por lo cual detentó autoridad administrativa en el referido ente.

Adicionalmente, se aseguró por parte de los accionantes que el demandado, en ejercicio de las facultades de delegación, tuvo una participación activa en el referido consejo, aunado a que quedó registrado que su asistencia obedeció a la delegación del alcalde.

De la lectura del acta de sesión a la que se hace referencia, se encuentra la intervención del demandado, en el siguiente sentido:

"Solicita la palabra el Dr. Álvaro Rueda - como delegado del Despacho del Señor Alcalde para manifestar el compromiso de la administración municipal"



con el funcionamiento y fortalecimiento de esta importante instancia de participación y el reconocimiento que merece en la comunidad, y agradece a todos por el compromiso a iniciativa de cada sector, Igual se permite expresar su opinión respecto al procedimiento que en este caso se debe aplicar teniendo en cuenta lo que señala el Reglamento Interno de Funcionamiento, y aclara cuándo procede una elección y cuándo una ratificación, y que en este caso según entiende al no presentarse novedades se debería proceder a la ratificación de la Mesa Directiva, en caso contrario si existen asuntos por los cuales se deba elegir una nueva mesa directiva, se expresen en la reunión y así puedan decidir cuál es el paso siguiente".

De la valoración de dicha prueba se pone de presente que, si bien en los libelos iniciales se aseguró que en el acta de la reunión quedó consignado que Álvaro Leonel Rueda Caballero participó como delegado del alcalde, lo cierto es que del contexto del desarrollo de la reunión se advierte que la referencia a dicha figura constituyó un formalismo con el fin de que el demandado pudiera realizar una intervención.

Con todo, se encuentra que en el inicio del acta 001-21 del 23 de julio de 2021, al momento de relacionar a los asistentes, se especificó que la participación de Álvaro Rueda era en calidad de **“invitado”**.

La intervención del demandado en representación del despacho del alcalde se limitó a indicar el compromiso de la administración con el fortalecimiento de esa instancia de participación y expresar su opinión sobre algunos aspectos del reglamento interno de funcionamiento, para la ratificación de la mesa directiva, sin que pueda advertirse una autonomía funcional para tomar decisiones.

Debe precisarse que, entre los asuntos a tratar relacionados en el orden del día para los cuales fue convocada la mencionada sesión, estaban la ratificación de la Mesa Directiva y las Comisiones del Consejo de Planeación Territorial de Floridablanca, las cuales fueron ratificadas de conformidad con la votación únicamente de los consejeros, sin que se advierta que el demandado haya tenido voz y voto en esa determinación¹⁸.

Adicionalmente, se debe señalar que el Consejo de Planeación de Floridablanca es un ente de orden consultivo del cual no hace parte el alcalde municipal, según

¹⁸ Según se evidencia del acta que fue aportada con los anexos de la demanda en el expediente digital que obra a índice 3 de SAMAI.



se constata con el Acuerdo 002 del 19 de febrero de 2016, aportado al proceso por el accionado, en cuyo artículo 2 se prevé lo siguiente respecto de su integración:

“ARTÍCULO SEGUNDO. INTEGRACIÓN. El Consejo Territorial de Planeación estará integrado por los siguientes miembros:

- a. Un representante del sector económico*
- b. Dos representantes del sector social (jóvenes, víctimas, adulto mayor, LGBTI y discapacitados).*
- c. Un representante del sector comunitario*
- d. Un representante del Consejo de Desarrollo Rural*
- e. Un representante del sector ecológico y/o ambiental*
- f. Un representante del sector cultural*
- g. Un representante del sector salud*
- h. Un representante del sector mujeres*
- i. Un representante del sector deportivo*
- j. Un representante del sector educativo*
- k. Integrar a los sectores religiosos de cultos y conciencias, fortalecer la acción social de las comunidades y organizaciones basadas en la fe.*

PARÁGRAFO PRIMERO. La condición de miembro del Consejo Municipal de Planeación no es remunerada y es de carácter indelegable.

De esta manera, se descarta la competencia del demandado para la emisión de decisiones que conlleven “(...) *celebrar contratos o convenios, ordenar gastos con cargo a fondos municipales, conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, trasladar horizontal o verticalmente a funcionarios subordinados, reconocer horas extras, vincular persona supernumerario, fijarle nueva sede al personal de planta, funcionarios de las unidades de control interno*” (Inciso 2 del artículo 90 Ley 136 de 1994) o cualquier otra actuación que pudiese conllevar el reconocimiento de prestación a cargo del erario.

Igualmente, está debidamente incorporado al expediente el certificado expedido por la Secretaría General del Concejo Municipal de Floridablanca, el 9 de mayo de 2022, en el que consta que el alcalde municipal no es miembro ni parte del Consejo Territorial de Planeación.

Los documentos a los que se ha hecho referencia demuestran que la intervención del señor Álvaro Leonel Ruda Caballero en dicho consejo se limitó a asesorar y dar su opinión, sin ningún poder de mando ni imposición, con la precisión



adicional de que en el referido certificado consta que es el jefe de la Oficina Asesora de Planeación quien funge como secretario técnico del Consejo Territorial de Planeación, quien sí puede tener algún tipo de poder decisorio.

Por otro lado, en las alegaciones finales de los demandantes se expuso que, a pesar de que existe una certificación de la Secretaría General de la Alcaldía de Floridablanca, en la que se señala que al demandado no le fue conferida delegación alguna a través de acto administrativo, lo cierto es que fue más que evidente el ejercicio de dicha figura al momento de intervenir en el Consejo Territorial de Planeación, en la sesión del 23 de julio de 2021, en la condición de delegado del alcalde y representación del municipio.

Frente a esta acotación, la Sala reitera la argumentación expuesta en líneas atrás, en el sentido de que la intervención del demandado en la referida sesión no tuvo el alcance ni implicó ejercicio de autoridad administrativa, en tanto solo se refirió de manera genérica y abstracta al compromiso de la administración municipal con el funcionamiento y fortalecimiento del Consejo Territorial de Planeación, pues no explicó la forma en la que se materializa el compromiso al que hizo alusión; además de expresar su opinión respecto del procedimiento que se debe aplicar para la ratificación de la mesa directiva.

Ahora bien, respecto del ejercicio de autoridad civil, se ha reconocido a nivel jurisprudencial, que tiene un soporte legal derivado del contenido del artículo 188 de la Ley 136 de 1994, el cual señala:

“ARTÍCULO 188. AUTORIDAD CIVIL. Para efectos de lo previsto en esta Ley, se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones: 1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública. 2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por sí o por delegación. 3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones”.

A pesar de lo anterior, se debe resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha conllevado a dotar de diverso contenido el concepto de autoridad civil, incluso, equiparándolo con el referente al de autoridad administrativa. No obstante, la Sala Especializada en materia electoral acogió la postura de la Sala



Plena, y en fallo del 7 de febrero del 2019 se indicó:

“Conforme a lo antes expuesto, y a modo de conclusión debe señalarse que la autoridad civil no se agota en los eventos regulados en la Ley 136 de 1994, sino que puede entenderse como la facultad que tiene el funcionario público de desempeñar actos de poder, control o dirección sobre los ciudadanos o los bienes del Estado a través del cual no solo cumple la función pública que le fue encomendada, sino que determina el obrar mismo del Estado. En otras palabras, la autoridad civil se entiende como aquella potestad de dirección o mando que tiene determinado servidor público sobre los civiles o particulares, la cual puede hacer cumplir incluso recurriendo a la coacción, esto es, incluso contra la voluntad de los mismos, y que es diametralmente distinta a la autoridad administrativa.”¹⁹

Frente a este aspecto, se indicó que el demandado en el Consejo Territorial de Planeación efectuó labores que se enmarcan en el criterio de autoridad civil, en tanto participó como delegado del despacho del alcalde.

Sin embargo, no se advierte que en este caso el demandado haya ejercido poder, control o dirección sobre los ciudadanos o los bienes del Estado que implique el ejercicio de autoridad civil, toda vez que, se insiste, su participación en el referido consejo se limitó a manifestar el compromiso que tiene el alcalde para con el espacio de participación y señaló lo que, en su criterio, es la forma como debe surtir el proceso de elección o ratificación de la mesa directiva.

Se resalta que los Consejos Territoriales de Planeación se encuentran establecidos en el artículo 340 de la Constitución Política, norma según la cual *“Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley. En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley (...).”*

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 7 de febrero del 2019. Radicación 11001-03-28-000-2018-00048-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro.



Estas instancias consultivas fueron desarrolladas por las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, que las definió como los principales escenarios en los que los representantes de la sociedad civil intervienen en la planeación del desarrollo integral de las entidades territoriales.

Así pues, tales órganos se erigen como una de las categorías de participación ciudadana en donde se adoptan decisiones que pueden ser constitutivas de direccionamiento ciudadano; no obstante, en este asunto no se advierte que el demandado haya votado alguna proposición o emitido alguna decisión que implique el ejercicio de la autoridad objeto de estudio en el curso de la sesión adelantada por el Consejo Territorial de Planeación el 23 de julio de 2021, máxime si se tiene en cuenta que solo participó en condición de invitado.

Por otro lado, el ejercicio de autoridad política está definido en el artículo 189 de la Ley 136 de 1994, en los siguientes términos: *“Es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio. Del mismo modo, los secretarios de la alcaldía y jefes de departamento administrativo, como miembros del gobierno municipal, ejercen con el alcalde la autoridad política. Tal autoridad también se predica de quienes ejerzan temporalmente los cargos señalados en este artículo”*.

Sobre dicho aspecto, la jurisprudencia de la Sección Quinta ha precisado: *“frente a la autoridad política, esta Corporación ha dicho que debe entenderse “como la capacidad para “presentar proyectos de Ley [en sentido amplio] y sancionarlos, manejar las relaciones con los otros poderes y con otros Estados, gestionar, trazar y apalancar el rumbo de la Nación [entendido también para departamentos y municipios]”²⁰”*.

El ejercicio de autoridad política se predica por el hecho que al demandado se le enviara en representación de la alcaldía al Consejo Territorial de Planeación. Para materializar este elemento se debe ostentar algún empleo de los descritos en la norma o tener la capacidad de radicar proyectos de ley u ordenanzas y sancionarlos, el manejo de las relaciones intermunicipales y dirigir el rumbo del ente territorial.

A partir de tales definiciones, y con fundamento en lo probado, se concluye que el accionado no ostentó algunos de los empleos relacionados en la norma, pues

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 44001-03-23-000-2019-00195-01. Providencia del 19 de marzo de 2020. M.P. Rocío Araújo Oñate.



en esa sesión asistió como invitado y su condición de asistente no fue como alcalde encargado, por lo que no se puede advertir con ello la materialización de la autoridad política deprecada.

Otro de los motivos por los que se endilga la inhabilidad consistió en la supuesta delegación del alcalde de Floridablanca ante el Juzgado Tercero de Pequeñas Causas Múltiples de Floridablanca, con el propósito representar al municipio en las actuaciones del año 2021 que se hayan efectuado en ejercicio del cumplimiento de la acción constitucional de tutela radicada al número 6827 64089 004 2014 00161 00.

Al respecto, la Sala advierte que solo se allegó el historial de actuaciones (Consulta Unificada de Procesos) surtidas en el proceso de tutela 6827 64089 004 2014 00161 00, que se instauró en contra del Banco Inmobiliario de Floridablanca, la alcaldía de ese ente territorial y la Inspección Primera de dicho municipio, pero de esas actuaciones no se advierte que la eventual representación que hubiere ejercido el demandado haya sido como resultado de un acto de delegación. En todo caso, las actividades que eventualmente haya realizado en representación de la alcaldía, pudieron derivarse del cumplimiento de un mandato conferido en razón de las funciones propias del cargo de asesor del despacho del alcalde, que detentaba por la relación legal y reglamentaria que tenía con el ente territorial.

2.5.3. Cargos relacionados con supuestos actos de corrupción

Finalmente, en lo que concierne al cargo por corrupción electoral, según se afirmó en las demandas, se coartó la libertad de los votantes, en tanto fueron indebidamente constreñidos por parte de la Alcaldía de Floridablanca a votar por el señor Álvaro Leonel Rueda Caballero, con las consecuencias laborales y salariales propias que derivan del temor de no atender los requerimientos de quien tiene la contratación en el municipio y principal poder de nominación.

De manera concreta se adujo que (i) los contratistas, empleados y funcionarios del municipio de Floridablanca fueron constreñidos para que se comprometieran a votar en las elecciones del 13 de marzo de 2022, por el señor Álvaro Leonel Rueda Caballero, quien era asesor del despacho del alcalde municipal, (ii) los anteriores hechos fueron denunciados ante la Fiscalía y la Procuraduría, (iii) las pruebas arrojadas al proceso corresponden a las noticias de Vanguardia Liberal



Demandantes: Hernando Jerez Villamizar y otros
Demandado: Álvaro Leonel Rueda Caballero
Rad: 11001-03-28-000-2022-00053-00

y la denuncia formulada ante la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación por la señora Yulieth Liliana Cabrera Rubio.

Sobre el particular, en sentencia del 16 de mayo de 2019²¹, la Sección Quinta del Consejo de Estado sostuvo que el voto tiene una doble perspectiva de derecho y deber, y por tanto la Constitución ha buscado blindarlo frente a las conductas que lo puedan viciar, esto es, que se deposite de manera libre y no sea objeto de coacción. Así las cosas, se prohíbe tanto la violencia física o psicológica contra el elector, como su persuasión indebida a través de la entrega de prebendas o regalos de cualquier tipo.

Frente a la causal alegada se explicó que la corrupción de las prácticas electorales constituye una violación de los artículos 40 y 258 de la Constitución.

En esa ocasión se precisó que el análisis de la incidencia de las prácticas relacionadas con corrupción que afecten la libertad del elector debe ser estudiada no desde la óptica de la causal objetiva de nulidad electoral, sino desde el punto de vista subjetivo.

De manera concreta se dijo:

“Por lo tanto, las prácticas corruptas y antidemocráticas de candidatos que busquen coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios en los resultados electorales, constituyen una causal subjetiva de nulidad electoral para cuya prosperidad se debe demostrar que el candidato ejerció directa o indirectamente la actividad irregular o sabía de ella y con su anuencia se adelantó.”

Cuando se alegue la causal de prácticas corruptas y antidemocráticas se debe demostrar que el candidato ejerció directa o indirectamente la actividad irregular o sabía de ella. Ahora bien, de manera más precisa en sentencia posterior²², la Sala sostuvo:

“(...) Estas se contraen a que, para la configuración de la corrupción como causal subjetiva de nulidad electoral fincada en la infracción de los artículos

²¹ Sección Quinta, Consejo de Estado. Expediente 11001-03-28-000-2018-00084-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

²² Sección Quinta, Consejo de Estado. Sentencia del 21 de enero de 2021. Expediente 66001-23-33-000-2019-00777-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



40 y 258 de la Constitución Política se requiere la concurrencia de varios elementos, a saber: (i) la existencia de una práctica corrupta y antidemocrática, (ii) la finalidad de coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios electorales y (iii) el ejercicio directo o indirecto de la práctica irregular o su conocimiento acompañado por la anuencia del candidato.

(...)

En ese orden de ideas, se ratifica que cuando se habla de (i) la existencia de una práctica corrupta y antidemocrática, la Sala se refiere a cualquiera que atente contra la libertad del elector, sin importar si fue ejercida en el plano físico o en el psicológico. (...)

Por otro lado, cuando la Sala habla de que la configuración de la causal subjetiva de nulidad se acompaña de (ii) la finalidad de coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios electorales, se refiere a la existencia de un propósito demostrable de dirigir indebidamente el sentido del sufragio para determinar el resultado de los comicios, en desmedro de los valores democráticos. En otras palabras, la corrupción debe tener como instrumento y punto de mira al mismo tiempo la pulcritud con la capacidad del sufragante de actuar bajo su propia voluntad, exenta de apremios o estímulos contrarios al orden jurídico, al momento de depositar su voto.

Y para terminar el supuesto del (iii) ejercicio directo o indirecto de la práctica irregular o su conocimiento acompañado por la anuencia del candidato, lo que en definitiva traduce es la condición ulterior que justifica la existencia de la corrupción como motivo de infracción de norma superior (art. 137 CPACA) –en contraste con las causales objetivas de nulidad electoral fundadas en la violencia y otras formas de corrupción– que se desmarca de la incidencia como factor cuantitativo, para hacer el tránsito hacia una perspectiva cualitativa, pues quien está llamado a encarnar los más caros bastiones de la democracia no puede simultáneamente ser prenda de su antítesis: la corrupción.”

Así las cosas, para que se configure la causal genérica de corrupción se debe acreditar:

(i) La existencia de una práctica corrupta y antidemocrática, que puede ser cualquiera que atente contra la libertad del elector, sin importar si fue ejercida en el plano físico o en el psicológico.



(ii) La finalidad de coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios electorales. Se debe acreditar la existencia de un propósito demostrable de dirigir indebidamente el sentido del sufragio para determinar el resultado de los comicios, en desmedro de los valores democráticos.

(iii) El ejercicio directo o indirecto de la práctica irregular o su conocimiento acompañado por la anuencia del candidato. Es necesaria la participación consciente del demandado en el hecho que da lugar a la censura en el contencioso electoral.

A partir de lo expuesto, las prácticas electorales corruptas deben emerger con tal contundencia que el juzgador pueda, más allá de toda duda razonable, colegir que la presunción de legalidad del acto electoral que se enjuicia ha sido enervada, y que la voluntad del electorado ha sido viciada, siendo ello el sustento de la causal de nulidad invocada.

Al proceso se allegó como prueba de las afirmaciones algunos extractos de noticias del periódico Vanguardia Liberal que, por sí sola no demuestra la conducta reprochada al demandado, pues corresponde únicamente a la opinión periodística de quien la redactó sin que existan pruebas adicionales que la respalden²³.

Asimismo, se aportó la denuncia por parte de la señora Yulieth Liliana Cabrera Rubio, formulada ante la Fiscalía General de la Nación y ante la Procuraduría General de la Nación.

Sobre dicha prueba, se encuentra que la Fiscalía General de la Nación allegó a este expediente la orden de archivo calendada 30 de abril de 2022, respecto de la noticia criminal 680016000160202254323, instaurada por Yulieth Liliana Cabrera Rubio, bajo el siguiente análisis:

²³ Respecto del valor probatorio de noticias publicadas en medios de comunicación, pueden consultarse, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, exp. 76001-23-33-000-2015-01577-01, providencia del 17 de marzo de 2016; exp. 11001-03-28-000-2020-00084, providencia del 20 de mayo de 2021, MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; exp. 11001-03-15-000-2014-00105-00, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de julio de 2015, postura citada en el exp. 1001-03-28-000-2022-00255, auto del 29 de septiembre de 2022, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.



*“En las diligencias que nos ocupan se ha presentado una denuncia por un presunto delito de Corrupción de Sufragante, tipificada en el artículo 387 del Código Penal, por cuanto se refiere de la denuncia allegada por la denunciante, se evidencia que no hay indicios para poder adelantar la investigación por atipicidad del hecho denunciado pues no se avizora que a la denunciante **haya sido amenazada o presionada por cualquier medio para obtener apoyo o votación por determinado candidato**. Simplemente se evidencia que existen desacuerdos entre los miembros de la junta de acción comunal del barrio Altos de Villabel en cuanto a las ideologías políticas tendientes a los comicios del próximo año, **sin que se evidencie un constreñimiento mediante la violencia, se observa por otra parte que la indiciada buscar mediante el dialogo llegar a acuerdos en procura del barrio**. Por otra parte, no se aporta elementos materiales probatorios, evidencia física o información legalmente obtenida, que permitiera demostrar la materialidad de la conducta denunciada.*

El artículo 387 del Código Penal describe el delito de Constreñimiento Al Sufragante señalando que “El que amenace o presione por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes...”

*Para que se dé el delito de Constreñimiento al Sufragante debe presentarse, el hecho de amenazar o presionar por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio. Para el caso que es objeto de estudio no se evidencian en manera alguna los elementos objetivos del delito de Constreñimiento Al Sufragante, pues claramente se ve que de lo que se trata es, de unos desacuerdos y falta de comunicación entre los miembros de la junta de acción comunal del barrio Altos de Villabel a la que pertenecen las partes. **Con base en lo anterior, no se observan en manera alguna los elementos de tipo objetivo del delito de Constreñimiento Al Sufragante, ni de ninguna otra infracción al código penal**. Por lo anteriormente expuesto, este despacho dispone el archivo provisional de las diligencias (...)” (sic para toda la cita – negrillas fuera del texto).*

Por lo expuesto, con base en las pruebas arrojadas y en las afirmaciones efectuadas en las demandas, no es posible concluir con contundencia que el demandado incurrió en prácticas corruptas, o que de manera inequívoca hubo



Demandantes: Hernando Jerez Villamizar y otros
Demandado: Álvaro Leonel Rueda Caballero
Rad: 11001-03-28-000-2022-00053-00

una organización criminal de la cual hiciera parte o tuviera conocimiento, pues no se encuentra plenamente probada su participación, intervención o conocimiento de los hechos alegados.

Por consiguiente, comoquiera que no se desvirtuó la presunción de legalidad que reviste al acto de elección acusado, se impone desestimar las pretensiones de las demandas.

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

FALLA

PRIMERO: Deniéganse las pretensiones de las demandas, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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